

Національний університет  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*збірник наукових праць*

науково-практичне юридичне видання

Випуск 4(25)

Том 2

Івано-Франківськ  
2018

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

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

**Головний редактор:**

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

**Відповідальний секретар:**

Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

**Редакційна колегія:**

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

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

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

*Є.В. Додін* – д-р юрид. наук, професор

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

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

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

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

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

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

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

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

*В.І. Фелик* – д-р юрид. наук, доцент

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

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

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

**Відповідальний за випуск:**

*О.П. Головка*

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 28.12.2018 р. (протокол № 4)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)  
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

## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

*О. М. Ганечко**суддя Київського апеляційного адміністративного суду*

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Станом на сьогодні у трудове законодавство з приводу оплати праці, а також пов'язані з цією системою інститути трудового права вже було внесено багато змін і доповнень. Однак в умовах повного оновлення трудового законодавства, яке має бути здійснено у процесі прийняття нового Трудового кодексу (далі – ТК) України, доцільно визначити ті основні тенденції, які мають місце у розвитку правового регулювання системи оплати праці в Україні. Будь-яке нормотворення базується на суспільних відносинах і необхідності їх упорядкування чи зміни, а тому система правового регулювання завжди тяжіє до врахування тієї чи іншої необхідності у правовому регулюванні. Безумовно, прийняття ТК України не завершить процес нормотворення, а система оплати праці надалі буде зазнавати змін і доповнень у положеннях законодавства, які її врегульовують. Тому виявлення основних тенденцій у правовому регулюванні системи оплати праці дасть змогу знайти відповіді на питання якості нового проекту ТК та його об'єктивної відповідності потребам у правовому регулюванні суспільних відносин із приводу оплати праці та визначити необхідність внесення змін і доповнень до проекту, а також підготовки нових законоположень надалі.

З урахуванням вищенаведеного можна констатувати актуальність дослідження проблем правового регулювання системи оплати праці в Україні.

Якщо говорити про практичне значення результатів дослідження, то останні спрямовані на вдосконалення законотворчої діяльності та пропозицій щодо оптимізації системи оплати праці в Україні, тобто всієї системи трудових правовідносин у нашій державі. Переконані, що кращий захист оплати праці та прав і законних інтересів найманих працівників у наведеній сфері, безумовно, матиме позитивний вплив на всі аспекти суспільного життя в економіко-правовій системі нашої держави.

О.Ю. Івашина зазначає такі першочергові завдання державного регулювання оплати праці в Україні на цьому етапі соціально-економічного розвитку:

– комплексне реформування системи соціально-трудових відносин та істотне підвищення оплати праці;

– встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних громадян та вище з метою забезпечення кваліфікаційного зростання й розвитку творчого потенціалу, підвищення конкурентоспроможності національної «робочої сили», відновлення відтворювальної функції оплати праці;

– підвищення залежності заробітної плати від зростання обсягів виробництва і підвищення його рентабельності на основі широкого застосування й ефективного використання різних (внутрішніх і зовнішніх) джерел інвестиційного розвитку; відновлення стимулюючої функції оплати праці;

– підвищення питомої ваги оплати праці у ВВП, у структурі виробництва, зменшення податкового тиску на підприємство та фонд оплати праці, відновлення регулюючої функції оплати праці;

– забезпечення реального зростання заробітної плати працівників відповідно до конкретних результатів їхньої роботи, рівня кваліфікації і професіоналізму, удосконалення механізму договірного регулювання оплати праці на підприємствах і в організаціях на основі тарифних угод і колективних договорів, що пов'язують рівень заробітної платні з показниками ефективності праці;

– відновлення на підприємствах нормування праці за допомогою розроблення й упровадження науково обґрунтованих норм і нормативів, під час цього процесу держава, на думку автора, повинна здійснювати функції організації та регулювання науково-методичних розробок із нормування праці, що мають рекомендаційний характер;

– підсилення стимулюючої функції оплати праці в госпрозрахунковій сфері, розвитку економічної активності працівників, підвищенні ефективності виробництва шляхом уведення в дію системи мінімальних гарантій залежно від кваліфікації тих, що працюють на основі погодинної оплати праці, єдиної тарифної сітки, колективних договорів і тарифних угод для забезпечення диференціації оплати праці;

– впровадження механізму тарифного регулювання заробітної плати в бюджетній сфері, передбачивши при цьому поступове наближення розмірів оплати працівників цієї сфери до її рівня у виробничій сфері [1, с. 3–4].

Не з усіма наведеними науковцем першочерговими заходами можемо погодитись. По-перше, деякі з них уже реалізовані повною мірою, наприклад встановлення заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму було здійснено ще задовго до написання автором відповідних тез, а отже, втратили актуальність. По-друге, окремі з окреслених завдань узагалі не відповідають державній політиці у сфері регулювання оплати праці, наприклад збільшення впливу державного регулювання на приватноправову сферу регулювання системи оплати праці чи посилення ролі держави у локальному правовому регулюванні системи оплати праці на підприємствах приватної форми власності. Безумовно, держава покликана сприяти справедливій диференціації розміру мінімальної заробітної плати, але це повинно мати рекомендаційний або ж стимулюючий, а не прямий імперативний характер, що призведе до збільшення ролі держави у правовому регулюванні приватного бізнесу. По-третє, багато із заходів, наприклад підвищення заробітної плати, повинні реалізовуватися з використанням суто економічних заходів, хоча при цьому нормативно-правова база має стати основою для відповідного правового регулювання.

Цитована вище О.Ю. Івашина зазначає, що вдосконалювати механізм державного регулювання системи оплати праці необхідно поступово впродовж декількох етапів. На першому етапі доцільно розробити економічно обґрунтовану модель мінімальної заробітної плати та ефективної тарифної системи, на другому – удосконалити податкове законодавство у сфері оподаткування заробітної плати та інших складників оплати праці, що у кінцевому результаті дасть змогу підвищити не тільки добробут населення, але й рівень економічного розвитку держави загалом [1, с. 4]. Безумовно, зміна податкового й іншого законодавства, яке впливає на систему оплати праці та є незамінним елементом правового регулювання відповідних суспільних правовідносин, може істотно вплинути на суспільні відносини у сфері оплати праці як у бік покращення, так і в бік погіршення відповідних правовідносин. Однак уся сукупність правового регулювання системи оплати праці та забезпечення державної політики у наведеній сфері не обмежується положеннями податкового законодавства, а включає норми різних галузей права, у яких трудовому законодавству відведена особлива роль.

Н.А. Вишневецька слушно вказує на важливість гармонійного поєднання всіх аспектів соціально-економічної політики, зокрема регулюван-

ня мінімальної заробітної плати, так, щоб вони не суперечили основним цілям правового регулювання. На думку автора, лише зважений підхід до вибору пріоритетних цілей та підпорядкування всім складникам економічної політики можуть стати ефективним інструментом вирішення соціальних проблем [2, с. 108]. З наведеним можемо цілком погодитись і врахувати під час виокремлення тих чи інших проблем у сфері правового регулювання системи оплати праці та шляхів їх вирішення.

О.І. Кузьмич та інші вчені зазначають, що під час здійснення правового регулювання оплати праці необхідно враховувати певні чинники, а саме:

1) забезпечення випереджувальних темпів зростання продуктивності праці над темпами підвищення середньої заробітної плати (або темпів збільшення обсягів випуску продукції над темпами зростання фонду споживання). Науковець зазначає, що сутність цієї вимоги полягає в максимізації трудових доходів на підставі розвитку й підвищення ефективності виробництва;

2) диференціацію заробітної плати залежно від трудового внеску працівника в результати діяльності підприємства, змісту й умов праці, місця розташування підприємства, його галузевої належності. Цей принцип засновано, на думку вченого, на необхідності посилення матеріальної зацікавленості працівників у підвищенні кваліфікації, у виконанні більш складної роботи, у виробництві продукції високої якості. При цьому, як підкреслює автор, потрібно враховувати різницю в кількості й вартості матеріальних благ, необхідних для відтворення робочої сили в різних умовах праці;

3) урахування впливу ринку праці. Заробітна плата кожного працівника залежить від його положення на ринку праці, від співвідношення попиту й пропозиції праці певної якості. Тому на ринку праці представлено широкий діапазон розмірів заробітної плати як на державних і приватних підприємствах, так і в неформальному секторі, де немає будь-якого соціального та правового захисту, а умови оплати праці визначаються виключно роботодавцем. Однак у будь-якому разі за ринкових умов роботодавець не в змозі набрати й утримати робочу силу потрібної якості, не забезпечивши конкурентоздатний рівень її оплати [3, с. 27]. Із сказаним можна цілком погодитись, а тому будь-які зміни у правовому регулюванні системи оплати праці повинні відповідати окресленим засадам.

О.В. Валецька з цього приводу слушно зазначає, що у процесі реформування інституту оплати праці значну роль відіграє удосконалення механізмів державного і договірної регулювання оплати праці. Основним напрямом удосконалення є досягнення оптимального співвідношення між цими двома способами. Протягом останніх років вищезазнані проблеми були поза увагою право-

вої науки та вивчалися переважно економістами. Водночас прогалини у дослідженнях саме правових способів і методів регулювання оплати праці значною мірою зумовили відхилення на сучасному етапі від основних принципів правового регулювання оплати праці. Далі, науковець торкається таких проблем, як регулювання засад встановлення мінімальної заробітної плати, компетенції державних органів у сфері державного регулювання заробітної плати, окремих проблем інституту оплати праці, зокрема, в розрізі спеціальних категорій найманих працівників [4, с. 109]. Відповідно, правове регулювання системи оплати праці повинно забезпечити досягнення усіх цілей державної політики у сфері оплати праці та вирішення основних правових, соціальних та економічних проблем у цій царині. Трудова реформа, яка реалізується сьогодні, покликана вирішити ті основні проблеми, що досліджуються в цій роботі.

Цікаві новели щодо вдосконалення правового регулювання системи оплати праці надає Л.А. Шульгінова, пропонуючи внести зміни та доповнення до таких законодавчих актів, як Кодекс законів про працю України, Закон України «Про оплату праці», Закон України «Про колективні договори та угоди» тощо. Науковець зазначає, що нові законодавчі акти повинні бути спрямовані на регулювання соціально-трудова відносин у галузі праці та її оплати у всіх видах економічної діяльності і формах власності, особливо підприємствах недержавної форми власності. З цією метою дослідник пропонує таке:

- реформувати трудове законодавство з питань соціально-трудова відносин і оплати праці;
- відновити купівельну спроможність заробітної плати на основі підвищення її реального рівня;
- затвердити перелік споживчих товарів, на які встановлюватимуться державні фіксовані ціни, з метою забезпечення соціальних прав громадян і дотримання державних соціальних гарантій, а також стабілізації цінової ситуації на споживчому ринку;
- вдосконалити механізм державного регулювання оплати праці та соціального забезпечення, який ґрунтувався б на сучасній концепції гідної праці, новітніх теоретико-методологічних розробках і враховував би перспективи соціально-економічного розвитку суспільства;
- підвищити роль тарифної системи як стимулюючої та регулюючої основи до високопродуктивної праці;
- вдосконалити методологію формування та оптимізувати склад споживчого кошика з урахуванням сучасних потреб людини;
- ліквідувати допущений дисбаланс у зростанні заробітної плати й споживчих цін;
- розробити і запровадити методику розрахунку регіональних прожиткових мінімумів, які че-

рез коефіцієнти регіональних цін на встановлені набори продовольчих і непродовольчих товарів і послуг давали б змогу обґрунтовано коригувати загальнодержавний рівень прожиткового мінімуму;

- здійснити заходи щодо виправлення допущеного перекосу в оплаті праці за галузями економіки [5, с. 12–13].

Пропонована науковцем сукупність заходів має право на існування, однак багато із запропонованого суперечить сучасній ролі держави у регулюванні системи оплати праці [6]. Наприклад, держава не може імперативними методами «виправляти перекося у системах оплати праці за галузями економіки», оскільки останні формуються на ринкових засадах шляхом співвідношення попиту та пропозиції на виконувану роботу у тих чи інших галузях. Те саме стосується нормування оплати праці, яке пропонує цей та інші науковці, адже держава може здійснювати пряме нормування лише у тих сферах, у яких вона виступає роботодавцем, наприклад у державних органах. Однак доцільно на нормативному рівні затвердити певний орієнтир щодо нормування системи оплати праці на локальному рівні, від якого відштовхувалися б суб'єкти правового регулювання оплати праці, зокрема сторони соціального партнерства.

Варто підкреслити також позитивні пропозиції науковців щодо змін у системі правового регулювання оплати праці. Наприклад, запровадження інституту регіональної мінімальної заробітної плати дало б позитивний ефект та забезпечило б дотримання інтересів найманих працівників. Безумовно, проблемними сьогодні залишаються суттєві регіональні розбіжності у питаннях спроможності заробітної плати забезпечити не те що б гідний, а хоча б достатній рівень життя для найманого працівника та членів його сім'ї, як це гарантовано Конституцією України. Яскравим прикладом у цьому контексті може послужити Київ, де вартість життя, як і в інших великих містах України, є вищою, ніж у невеликих населених пунктах, у яких працездатні особи зайняті переважно у сфері сільського господарства. Тому встановлювати мінімальну заробітну плату на єдиному рівні для всієї держави несправедливо. Такий підхід не лише не відповідає необхідності забезпечити трудові права та інтереси найманих працівників, але й не сприяє виходу з економічної кризи, виведенню «з тіні» заробітних плат значної кількості працівників в Україні, забезпеченню економічного зростання та розвитку трудового потенціалу нашої держави. Тому надалі необхідно не лише цей інститут запровадити в законодавство України у розрізі місця праці, але й розглянути можливість запровадження такого рівня мінімальної заробітної праці за галузями економіки в сукупності з вимогами до професійної кваліфікації найманого працівника.

Цікавими є пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання системи оплати праці, які надає Я.В. Сімутіна. Науковцем пропонувалося ще у старому проекті Трудового кодексу України встановити перелік основних державних гарантій в оплаті праці, до яких автор, зокрема, відносить мінімальну заробітну плату, мінімальні норми та розміри оплати праці за відхилень від нормальних умов праці, обмеження відрахувань із заробітної плати за розпорядженням роботодавця тощо. Крім того, пропонується перебачити у новому Трудовому кодексі України механізм самозахисту права працівників на своєчасну виплату заробітної плати, що полягає у призупиненні роботи працівниками в разі затримки виплати заробітної плати з наступного дня після дня виплати заробітної плати, визначеного колективним або трудовим договором [7, с. 6, 17]. Відповідні положення відсутні в чинному трудовому законодавстві, з огляду на що цілком погоджуємось із пропозиціями згаданого науковця, оскільки такі заходи можуть стати позитивним внеском у регулювання оплати праці на державному рівні.

Також Я.В. Сімутіна вказує на те, що відсутність ефективної системи державного управління нормуванням праці негативно відображається на правовому регулюванні оплати праці. У зв'язку з цим державне регулювання оплати праці, на переконання автора, треба доповнити державним управлінням нормуванням праці [7, с. 10–11]. Ми ж вважаємо, що державне регулювання оплати праці повинно обмежуватися конкретно визначеними інститутами, такими як мінімальна заробітна плата. Натомість основну регулятивну роль у регулюванні системи оплати праці на локальному рівні повинні відігравати сторони соціального партнерства у дусі добросовісної активної взаємодії та врахування відповідних соціальних й економічних інтересів сторін. Тому у цьому контексті держава повинна відігравати виключно координуючу роль, виступаючи як сторона соціального партнерства та приймаючи рекомендаційні нормативно-правові акти з приводу оплати праці. Прямий же імперативний вплив держава може здійснювати лише у разі, коли вона виступає роботодавцем. У цьому разі йдеться про працівників, що працюють у державних органах (як службових осіб, так і технічний персонал), а також про нормування праці на підприємствах, в установах та організаціях, які перебувають у державній власності та підпорядкуванні, або ж частка держави у них є вирішальною під час прийняття рішень. Саме за допомогою цих галузей держава, підвищуючи чи знижуючи стандарти оплати праці відповідним категоріям працівників, може впливати на ринок праці економічними методами, не створюючи необґрунтованого адміністративного тиску на суб'єктів господарювання. Окреслене пра-

ворозуміння ролі держави у регулюванні системи оплати праці більшою мірою відповідає сучасним тенденціям розвитку правового регулювання системи оплати праці та відповідної державної політики. При цьому відповідні тенденції надалі повинні бути досліджені.

Проаналізувавши позиції науковців і чинне трудове та інше законодавство, яке регулює систему оплати праці та окремі її елементи, можемо дійти **висновку** про наявність таких основних проблем у правовому регулюванні цієї сфери, які повинні бути вирішені шляхом внесення змін до чинного законодавства або врахування відповідних положень у новому ТК України:

1) проблема значного розриву між необхідним рівнем заробітної плати в розрізі регіонів, галузей та окремих професій та фактично виплачуваною неконкурентною винагородою. Вирішення зазначеної проблеми може бути здійснено шляхом запровадження диференціації в інституті мінімальної заробітної плати у розрізі місця праці, галузей чи окремих професій;

2) низький рівень мінімальної заробітної плати, що не дає змоги найманим працівникам брати активну участь в економічному житті країни та негативно відображається на економічному розвитку нашої держави. Вирішення цієї проблеми лежить у межах перегляду підходів до визначення мінімальної заробітної плати, зокрема основних її принципів і засад, які спрямовуватимуть державну політику на приведення рівня заробітних плат в Україні до належного у міру наявних можливостей;

3) високий рівень приховування заробітної плати або ж її реального розміру від контролюючих органів. Для вирішення відповідної проблеми необхідно у нерозривній єдності забезпечити належні механізми протидії цьому явищу та поновлення порушених прав найманих працівників за допомогою засобів трудового права, невисокого податкового та іншого навантаження на заробітну плату, адміністративного тиску на суб'єктів господарювання. Водночас треба встановити жорсткі заходи адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності й оптимізувати організаційно-правову реалізацію вищезазначених законоположень;

4) піддати значному диференціюванню гарантії у сфері оплати праці для деяких категорій найманих працівників чи у разі виникнення тих чи інших соціально-трудова ризиків. Для вирішення вказаної проблеми необхідно розпочати загальнонаціональні консультації з приводу відповідного правового регулювання відносин між сторонами соціального партнерства, а також здійснювати наукові й практичні розробки у цьому напрямі, зокрема з урахуванням вивчення відповідного зарубіжного досвіду правового регулювання.

**Література**

1. Івашина О.Ю. Чинники та проблеми формування механізму державного регулювання оплати праці в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_02\(13\)/12ioyopu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12ioyopu.pdf).
2. Вишнева Н.Т. Социально-экономические последствия повышения минимальной заработной платы. *Труд за рубежом*. 2006. № 2. С. 94–108.
3. Оплата праці працівників військових частин: монографія / О.І. Кузьмич, Д.М. Бабій, О.І. Оліфер та ін. К.: «Юрінком Інтер», 2004. 116 с.
4. Валецька О.В. Правове регулювання оплати праці: монографія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 220 с.
5. Шульгінова Л.А. Науково-теоретичні аспекти регулювання оплати праці. *Державне будівництво*. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/09.pdf>.
6. Дмитрів І.П. Проблеми обліку оплати праці на підприємстві. *Розвиток системи обліку, аналізу та аудиту: теорія, методологія, організація: тези доповідей учасників XV Всеукр. студент. наук. конф., присвяч. пам'яті д. е. н., проф., заслуж. діяча науки і техніки України Олексія Сергійовича Бородкіна (14.03.1930–15.03.2002) (23 березня 2017 р.)*; Нац. акад. статистики, обліку та аудиту / Редкол.: О.Ю. Редько та ін. Київ: НАСОА, 2017. С. 82–85.
7. Сімутіна Я.В. Методи регулювання заробітної плати на сучасному етапі (правові проблеми): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2007. 20 с.

**Анотація**

**Ганечко О. М.** Напрями вдосконалення правового регулювання оплати праці в Україні в умовах євроінтеграції України. – Стаття.

У статті з'ясовано напрями вдосконалення правового регулювання оплати праці в Україні в умовах євро-

інтеграції України. Досліджено специфіку сучасного стану в зазначеній сфері та вказано на його недоліки. Здійснено критику наукових підходів у доктрині трудового права щодо оптимізації правового регулювання оплати праці.

**Ключові слова:** напрями вдосконалення, правове регулювання, оплата праці, євроінтеграція, трудове законодавство.

**Аннотация**

**Ганечко Е. Н.** Направления совершенствования правового регулирования оплаты труда в Украине в условиях евроинтеграции Украины. – Статья.

В статье выяснено направления совершенствования правового регулирования оплаты труда в Украине в условиях евроинтеграции Украины. Исследована специфика современного состояния в указанной сфере, и указано на его недостатки. Осуществлена критика научных подходов в доктрине трудового права по оптимизации правового регулирования оплаты труда.

**Ключевые слова:** направления совершенствования, правовое регулирование, оплата труда, евроинтеграция, трудовое законодательство.

**Summary**

**Hanetchko O. M.** Directions of improvement of legal regulation of the program in Ukraine in the conditions of European integration of Ukraine. – Article.

In the article the directions of improvement of legal regulation of the issues of the law in Ukraine in the conditions of European integration of Ukraine are clarified. The specifics of the current state in the indicated sphere and its disadvantages are investigated. The criticisms of scientific approaches in the doctrine of labor law regarding the optimization of legal regulation of the implementation of the petition have been criticized.

**Key words:** directions of improvement, legal regulation, wages, European integration, labor legislation.

УДК 342.95(477)

**С. Г. Гаспарян**  
здобувач Інституту права та суспільних відносин  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

## СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Забезпечення прав і свобод людини є основним конституційним обов'язком держави. Ця норма є фундаментальною в діяльності всіх установ та організацій. Конституція України передбачає таке: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і напрями діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст. 3). Важливою категорією врегулювання суспільного життя завжди були принципи. У принципах відображаються як загальні тенденції правового регулювання, так і особливості регулювання відносин в окремих сферах життєдіяльності, не є винятком також сфера кадрового забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питання принципів займалися такі вчені, як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, Т.Є. Кагановська, А.М. Ключко, О.М. Ключев, Л.М. Колодкін, А.Т. Комзюк, П.Б. Коптев, Ю.Ф. Кравченко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, Г.М. Мякішев, В.М. Плішкін, О.Ю. Синявська, В.М. Шамаров тощо. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених проблемі визначення та реалізації принципів кадрового забезпечення, комплексне фундаментальне дослідження принципів кадрового забезпечення саме експертних установ України відсутнє, що й зумовлює актуальність статті.

**Метою статті** є дослідження поняття та класифікація принципів кадрового забезпечення експертних установ України.

**Виклад основного матеріалу.** У літературі прямо зазначається, що система роботи з персоналом будується і впроваджується на основі окремих правил або принципів цієї роботи [1, с. 13]. Перш ніж визначитися з принципами кадрового забезпечення, треба розглянути дефініцію поняття «принцип». Звернувшись до словника, можна встановити, що поняття «принцип» означає основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми [2, с. 614]. Стосовно поняття «принцип права» в науковій літературі було висловлено багато думок. Зокрема, П.М. Рабінович вважає, що це – керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства й визначають зміст і спрямованість правового регулювання [3, с. 82].

Розрізняються принципи права загалом, принципи окремих галузей та інститутів права, де ко-

жен принцип – це ідея, продукт людського мислення як загальне та найбільш істотне уявлення про право, правовий світогляд, про цінність права [4, с. 186]. Зі свого боку О.Ф. Скакун вважає, що принципи права, об'єктивно властиві праву, є відправними початками, незаперечними вимогами (позитивними зобов'язаннями), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [5, с. 221].

О.М. Шультга зазначає, що принципи права – це основні первинні положення, що юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя, які є основою змісту права [6, с. 48]. Т.Є. Кагановська до загальних рис, які визначають поняття «принцип права», зараховує те, що це поняття 1) є керівною ідеєю або визначальним первинним положенням, що формує та розвиває право; 2) об'єктивно зумовлене закономірностями буття та розвитку людини, суспільства, держави і є результатом суспільної практики; 3) визначає зміст і напрям правового регулювання в суспільстві задля поєднання різних за своєю природою інтересів; 4) є характеристикою змісту та сутності права, визначає його призначення в суспільстві [7, с. 57].

Тобто принципи як вихідні засади визначають сутність і спрямованість регулювання суспільного життя, зокрема, з боку держави. Як відомо, держава здійснює вплив (управління) на суспільство завдяки певному засобу – праву. В юридичній літературі зазначається, що вплив із боку держави є не просто сукупністю правил поведінки, а певною системою норм, яка пов'язана внутрішньою єдністю, що зумовлена суттю права, його принципами, політичною і економічною системами [8, с. 54–55]. Тобто можна говорити про те, що принципи кадрового забезпечення як складник функцій державного управління (функція забезпечення системи [9, с. 124–126]) повинні мати правове підґрунтя.

Поняття «принципи кадрового забезпечення» – це зумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави базові ідеї, положення, які відображають сутність і значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення, які виступають засобом забезпечення функціонування держави та її органів задля сприяння забезпеченню прав, свобод і законних інтересів особи в державі [7, с. 45].



Отже, під принципами кадрового забезпечення експертних установ України пропонуємо розуміти керівні положення, основні напрями яких лежать в основі та визначають зміст і структуру діяльності щодо наповнення експертних установ висококваліфікованими та такими, які відповідають усім вимогам, кадрами з метою забезпечення в майбутньому належного здійснення ними експертної діяльності та надання відповідно професійних та якісних експертних послуг.

Ю.П. Битяк у своїх працях акцентує увагу на тісних зв'язках між принципами державної служби, принципами адміністративного права, а також принципами державного управління [10, с. 11–12].

До загальних витоків можна зарахувати принципи соціального управління як родового поняття, яке охоплює будь-яку управлінську діяльність у суспільстві. Саме від соціального управління є похідним поняття «державне управління», а також складник останнього – «кадрове забезпечення». У літературі вказується, що виділяють загальні та спеціальні принципи соціального управління, де принципи соціального управління відображають ті закономірності, які визначаються соціально-політичними цілями управління [11, с. 114–117].

До загальних принципів управління зараховують такі принципи: науковість, законність, гласність, гуманізм, розподіл влад, системність, плановість і конкретність. Другу групу принципів створюють спеціальні (або організаційно-технологічні) принципи, які, у свою чергу, поділяються ще на дві підгрупи: принципи побудови системи управління (ієрархічність, функціональний, територіально-галузевий, норми керованості та інші) та принципи здійснення процесу управління (цілеспрямованість, головна (основна) ланка, відповідність, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності органів і посадових осіб за дії або бездіяльність, раціональне співвідношення цілей і способів їх досягнення з ресурсним забезпеченням та деякі інші) або функціонування системи управління [11, с. 114–119].

Як приклад можна навести принципи, що закладені в Програмі кадрового забезпечення державної служби. Відповідно до Програми в основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів і здійснення контролю за їхньою діяльністю [12].

Як уже зазначалося, побутує думка, що «менеджмент» – найбільш досконалий засіб управління, який уже пройшов випробування часом і показав гарні результати в різних сферах управління». Тому, на нашу думку, до загальних прин-

ципів кадрового забезпечення треба зараховувати принципи менеджменту. За однією з наукових позицій, до його складників зараховують науковий підхід до виконання кожного елемента роботи, науковий підхід до підбору, навчання і тренування робітників, кооперацію з робітниками [13, с. 106]. За іншою – універсальними принципами управління є розподіл праці, влада і відповідальність, дисципліна, єдиноначальність, єдність дій, підпорядкованість особистих інтересів загальним, винагорода персоналу, централізація, ієрархія, або «скалярний ланцюг», порядок, справедливість, стабільність складу персоналу, ініціатива, корпоративний дух [14, с. 160].

Останні наукові дослідження показують, що в діяльності сучасних організацій найважливішими стають ті принципи менеджменту, які дають змогу повністю розкрити потенціал людини і спрямувати його на користь організації: розвиток творчих здібностей персоналу; залучення співробітників до розроблення управлінських рішень; опора на систему гнучкого лідерства серед персоналу та особисті контакти працівників із зовнішнім оточенням; використання таких методів співпраці з людьми, які забезпечують їхнє задоволення роботою; постійна і цілеспрямована підтримка індивідуальної ініціативи працівників фірми і організацій, які з нею співпрацюють; орієнтація на високі стандарти роботи і прагнення до нововведень; обов'язкове визначення розміру внеску працівника в загальні результати; орієнтація на перспективу розвитку; опора на загальнолюдські цінності та соціальну відповідальність перед людьми та суспільством загалом.

На нашу думку, використання вищезазначених принципів менеджменту в кадровому забезпеченні експертних установ України сприяло б покращенню управлінської діяльності в цій сфері.

Отже, принципи менеджменту виступають своєрідними нормами управлінської діяльності, які повинні не тільки враховувати основні тенденції і вимоги до сучасного управління, але й бути доступними для змін і доповнень з урахуванням розвитку теорії та практики управління.

Також до загальних принципів зараховують такі: верховенство права, дотримання права людини на вільний вибір професії та виду трудової діяльності; запобігання дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними та іншими ознаками; професіоналізм, добросовісність та етика поведінки; обґрунтованість і стратегічність (врахування потреб і перспектив розвитку держави відповідно до загальнодержавних пріоритетів, особливостей регіонального розвитку та розвитку різних сфер економіки, а також світових тенденцій розвитку трудових ресурсів); раціональність у доборі й розстановці кадрів; сприяння професійному та кар'єрному розвитку

працівників, можливостей для всебічного, гармонійного розвитку та реалізації особистості тощо.

Наприклад, відповідно до ст. 8 Конституції України визнається і діє принцип верховенства права, який означає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19). Погодимось з позицією, що цей принцип повинен бути покладений в основу сучасного реформування українського адміністративного права [6, с. 31], а також, як ми вважаємо, взагалі всієї державної діяльності. Загальні принципи кадрового забезпечення хоча і є фундаментальними, але на кадрове забезпечення експертних установ впливають опосередковано як на частину системи управління.

Що стосується спеціальних принципів кадрового забезпечення експертних установ, то до них зараховують такі принципи: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні [15, с. 197–199]. Вони в тому чи іншому аспекті впливають на організацію та функціонування кадрового забезпечення як частини державного управління, в межах якої ця діяльність виконує функцію забезпечення [9, с. 124–126].

На думку К.Б. Левченко, політика кадрового добору має ґрунтуватися на принципі системності й наукового забезпечення [16, с. 109]. О.А. Воронько зі свого боку висловлює думку, що основними принципами добору, розстановки та виховання кадрів є демократична основа у роботі з кадрами; добір за діловими, політичними й морально-етичними якостями; постійна увага до розвитку кадрів, їхнього професійного навчання та перспективи; піклування про функціонування ефективної системи резерву кадрів; спадкоємність у роботі – співпраця досвідчених і молодих перспективних працівників; оцінка їхньої діяльності за досягнутими результатами та методами роботи; постійна перевірка кадрів на практиці [17, с. 14].

**Висновки.** Проаналізувавши вищесказане, до спеціальних принципів кадрового забезпечення експертних установ України варто зарахувати такі:

- 1) професіоналізм – підбір працівників для експертних установ з огляду на можливість виконання ними професійних обов'язків;
- 2) науковість та інноваційність полягає у запровадженні добору кадрів для експертних установ з урахуванням сучасних інновацій і потреб суспільства;
- 3) принцип обов'язковості періодичної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- 4) принцип відповідності підготовки кадрів;
- 5) принцип ретельного відбору, який зумов-

лений тим, що претенденти на роботу в експертних установах проходять стажування, навчання, складають іспити тощо.

### Література

1. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: підручник. Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 480 с.
2. Словарь иностранных слов. М.: «Русский язык», 1989. 624 с.
3. Рабінювич П.М. Основи загальної теорії права і держави: посібник для студентів спеціальності «Правознавство». 2-е вид., зі змінами і доп. К., 1994. 285 с.
4. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: «Юрайт», 2000. 432 с.
5. Скакун О.Ф. Теория держави і права: підручник / Пер. з рос. Х.: «Консум», 2001. 656 с.
6. Шульга А.М. Теория государства и права: учеб. пособие. Х.: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2003. 125 с.
7. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
8. Котюк В.О. Теория права: курс лекций. К.: «Вентури», 1996. 208 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: «Норма», 2002. 448 с.
10. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2006. 36 с.
11. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
12. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. №1035/95. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/95/find?text=%EF%F0%E8%ED%F6%E8%EF>.
13. Стадник В.В., Йохна М.А. Менеджмент: посібник. К.: «Академвидав», 2003. 464 с.
14. Скібіцька Л.І., Скібіцький О.М. Менеджмент: навч. посібник / Л.І. Скібіцька. К.: «ЦУЛ», 2007. 416 с.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: «Юридическая литература», 1997. 400 с.
16. Левченко К.Б. Проблеми кадрового забезпечення процесів формування тендерної політики в Україні. *Право і безпека*. 2004. № 1. С. 108–112.
17. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: навч. посібник. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 156 с.

### Анотація

**Гаспарян С. Г. Система принципів кадрового забезпечення експертних установ України.** – Стаття.

У статті аналізуються принципи кадрового забезпечення як основа будови та впровадження системи роботи з персоналом. На основі аналізу думок учених щодо сутності такої категорії, як «принципи кадрового забезпечення», наводиться власне поняття «принципи кадрового забезпечення експертних установ». Здійснено класифікацію принципів кадрового забезпечення експертних установ, внаслідок чого запропоновано їх поділ на загальні та спеціальні принципи.

**Ключові слова:** принципи, принципи кадрового забезпечення, загальні принципи, спеціальні принципи, експертні установи.

**Аннотация**

**Гаспарян С. Г. Система принципов кадрового обеспечения экспертных учреждений Украины. – Статья.**

В статье рассматриваются принципы кадрового обеспечения как основа строения и внедрения системы работы с персоналом. На основе анализа мнений ученых о сущности такой категории, как «принципы кадрового обеспечения», автором приводится понятие «принципы кадрового обеспечения экспертных учреждений». Осуществлена классификация принципов кадрового обеспечения экспертных учреждений, в результате чего предложено их разделить на общие на специальные принципы.

**Ключевые слова:** принципы, принципы кадрового обеспечения, общие принципы, специальные принципы, экспертные учреждения.

**Summary**

**Hasparian S. H. System of principles of personnel provision of expert institutions of Ukraine. – Article.**

The article analyzes the principles of personnel provision as the basis of the structure and implementation of the system of work with personnel. On the basis of the analysis of the opinions of scientists on the essence of such a category as “the principles of staffing”, the actual concept of “the principles of personnel provision of expert institutions” is given. Classification of the principles of staffing of expert institutions was carried out, therefore, their division into general ones was proposed based on special principles.

**Key words:** principles, principles of personnel provision, general principles, special principles, expert institutions.

УДК 349.2

**Т. П. Голопич**  
*старший викладач кафедри трудового, аграрного і екологічного права  
та соціального захисту населення  
Харківського економіко-правового університету*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН

**Актуальність теми.** Законодавство, яке регулює питання договірних відносин у країнах Західної Європи, стрімко почало розвиватися після закінчення Другої світової війни, бо стало наслідком значних політичних і соціально-економічних змін. Загальним спрямуванням політики цих держав стало формування так званої держави загального добробуту й підтримка соціальної рівноваги в суспільстві. Державні інституції взяли на себе роль органів, які встановлюють правила гри для головних учасників ринку праці та стежать за їх виконанням. Однак більш істотним є те, що держави стали виступати третьою стороною в процесі укладення колективних угод на національному і галузевому рівнях, виконувати функції роботодавця стосовно службовців і працівників державного сектора.

**Виклад основного матеріалу.** Державній регламентації піддаються основні принципові питання, а акцент у правовому регулюванні праці зміщено у бік локального регулювання, колективні договори виступають як рівне або майже рівне законодавче джерело трудового права, а в деяких країнах їхнє значення в правовому регулюванні праці перевершує роль законодавства. Як зазначає А.Ю. Бабаскін, колективні договори є переважним засобом регулювання трудових відносин в економічно розвинених країнах світу, оскільки вони виступають основним засобом реалізації прав та інтересів сторін колективно-договірних відносин [1, с. 141]. На думку А.В. Шабуніної, в західних країнах поступово роль держави в регулюванні трудових відносин відходить на другий план і зводиться до встановлення граничних меж і нормативів, працівники стають нейтральною стороною в нових правовідносинах, а профспілки – справжньою рушійною силою. Одним із найпоширеніших інститутів трудового права стає колективний договір, в якому сторонами виступають працівники та власники, а держава відіграє роль верховного арбітра, даючи можливість застосувати свою судову владу в разі наявності спору [2, с. 219]. О.С. Кальян із цього приводу додатково підкреслює, що з'являються все більше норм, які відповідають інтересам найманих працівників, а саме право зазнає істотних змін. Це проявляється в тому, що в західноєвропейському правознавстві з'являються правові теорії, які обґрунтовують необхідність захисту інтересів найманих пра-

цівників, встановлення рівності та партнерства у відносинах між роботодавцями та найманими працівниками [3, с. 394]. Поряд із інститутом колективних договорів у всіх державах світу в 90-х роках минулого століття почав активно діяти інститут індивідуальних трудових контрактів, який раніше (на різних стадіях капіталізму) переважав у промисловості та сфері обслуговування, а в останні роки знову набирає сили на фоні зниження активності профспілкового руху. Співвідношення колективного договору та індивідуального контракту можна розглядати як у правовому аспекті загалом, так і з позиції певних юридичних доктрин і національної практики [4, с. 44, 47]. Трудовий договір у країнах із ринковою економікою розглядається як центральне поняття, головний інститут трудового права, навколо якого ґрунтуються такі питання, як дисципліна праці й трудовий розпорядок, заробітна плата, робочий час, час відпочинку, а частково й охорона праці. Ці питання звичайно трактують у концептуальному плані в контексті прав та обов'язків сторін трудового договору. Як зазначає І.Я. Кисельов, більшість західних дослідників головну специфіку трудового договору в країнах із ринковою економікою вбачають у тому, що такий договір є не тільки зобов'язанням. Укладення трудового договору неодмінно веде до визнання працівником підпорядкування й залежності, а правовідносини, що виникають, мають договірний і тривалий характер [5, с. 35]. Треба зазначити, що держави з розвинутою ринковою економікою поступово відмовляються від твердого регулювання трудових відносин. Пріоритетним ставиться завдання підвищення гнучкості ринку праці, що припускає таке: а) ослаблення прямого втручання державних інститутів у сферу працевлаштування; б) відмову від твердої регламентації поведінки основних контрагентів відносин у царині праці; в) посилення ролі договірних відносин між роботодавцем і працівником; г) зняття різних обмежень щодо форм зайнятості робочого тощо.

Дослідуючи європейський досвід договірно-правового регулювання праці, треба погодитися з Д.М. Величком, що в рамках соціальної політики, яка проводиться в країнах Європейського Союзу, відбувається інституалізація наднаціональних форм управління сферою праці. Упроваджуються нові правила, які регулюють ситуацію на ринку зайнятості і під час колективно-договір-

ного процесу, виробляються нові підходи, формулюються принципи та орієнтири загальноєвропейської соціальної політики. Зокрема, останніми роками були розроблені і реалізуються «Європейська стратегія зайнятості», затверджена Амстердамським договором 1997 року, а також прийнята в 2000 році програма «Відкритий метод координації», що передбачає визначення Євросоюзом головних напрямів соціальної політики і координації діяльності країн-членів за збереження їхнього суверенітету в цій сфері [6, с. 69].

Міжнародно-правове регулювання праці можна визначити як діяльність міжнародних і міжурядових організацій, а також окремих держав щодо впливу на трудові відносини, їх впорядкування шляхом прийняття міжнародних договорів і угод. Тому основними суб'єктами міжнародно-правового регулювання праці є міжнародні організації та окремі держави. Держава є основним суб'єктом міжнародно-правового регулювання праці під час прийняття міжнародних угод. Міжнародні організації здійснюють, перш за все, прийняття інших різновидів міжнародних актів, які в сукупності створюють міжнародні трудові стандарти. До ознак, які притаманні міжнародним трудовим стандартам, як зазначає О.І. Кисельова, можна зарахувати такі:

- міжнародні трудові стандарти є нормами міжнародного публічного права, що встановлюють вимоги до правової поведінки у сфері праці;
- формою зовнішнього вираження міжнародних стандартів є міжнародні договори та угоди, обов'язкові для виконання всіма державами;
- зміст міжнародних трудових стандартів є результатом компромісу між суб'єктами, які їх приймають;

– міжнародні трудові стандарти закріплюють мінімальний рівень вимог щодо забезпечення прав у сфері трудових відносин [7, с. 268].

Правильно зазначає В.С. Венедіктов про те, що сучасна держава, яка прагне належати до цивілізованого світу, не може відокремитися від інших країн і відсторонитися від міжнародних відносин. Міжнародні відносини є сукупністю економічних, політичних, ідеологічних правових дипломатичних та інших зв'язків між державами та їхніми системами, між головними соціальними, економічними, політичними силами, організаціями, громадськими рухами, що діють на світовій арені [8, с. 200–201].

**Висновки.** Наша країна є європейською державою не лише з огляду на її географічне розташування, але й за своєю суттю. Сьогодні в Україні вже номінально сформовані і діють усі необхідні соціальні інститути, однак, без сумніву, є необхідність приведення їхніх функцій у відповідність із прийнятими Європейськими стандартами, на-

самперед тими, що сформовані Європейським Союзом. Водночас у зв'язку з тим, що Україна з моменту отримання незалежності обрала напрям розвитку, спрямований на вступ до зазначеного економічного та політичного об'єднання, необхідним убачається запозичення позитивного досвіду для правового впорядкування трудових відносин, зокрема, шляхом подальшого розширення договірних відносин для їх встановлення та розвитку.

### Література

1. Трудове право України: академ. курс: / А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк, С.В. Дріжчана та ін.; за заг. ред. Н.М. Хуторян. К.: Видавництво А.С.К., 2004. 608 с.
2. Шабуніна А.В. Приватноправові та публічно-правові тенденції у розвитку права в країнах Західної Європи. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 4. С. 213–220.
3. Кальян О.С. Становлення правового регулювання трудових відносин у країнах Західної Європи. *Держава і право: зб. наук. пр. Серія: «Юридичні і політичні науки»*. 2004. Вип. 26. С. 387–396.
4. Современные тенденции в регулировании коллективных трудовых отношений в мире. *Труд за рубежом*. 2000. № 2.
5. Киселёв И.Я. Трудовой договор при капитализме: проблемы найма и увольнения. М.: «Наука», 1989.
6. Величко Д.М. Джерела міжнародно-правового регулювання праці: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Х., 2008. 199 с.
7. Кисельова О.І. Поняття та суб'єкти міжнародного регулювання праці. *Науковий вісник Академії міжнародного управління*. Серія: «Право». 2014. Вип. 2. С. 265–270.
8. Венедіктов В.С. Сучасні проблеми трудового права України: навч. посіб. для магістрів та аспірантів (напрямок підготовки 081 «Право»). Харків: «Право», 2018. 294 с.

### Анотація

**Голопич Т. П. Зарубіжний досвід правового регулювання договірних відносин.** – Стаття.

У статті зроблено аналіз зарубіжного досвіду регулювання договірних відносин. Зазначено, що міжнародні відносини, перш за все, є сукупністю економічних, політичних, ідеологічних правових дипломатичних та інших зв'язків між державами та їхніми системами.

**Ключові слова:** міжнародні організації, міжнародні відносини, соціальна політика, міжнародні угоди, ринок праці.

### Аннотация

**Голопич Т. П. Зарубежный опыт правового регулирования договорных отношений.** – Статья.

В статье сделан анализ зарубежного опыта регулирования договорных отношений. Отмечено, что международные отношения, прежде всего, представляют собой совокупность экономических, политических, идеологических правовых дипломатических и иных связей между государствами и их системами.

**Ключевые слова:** международные организации, международные отношения, социальная политика, международные соглашения, рынок труда.

### Summary

**Holopych T. P. Foreign experience of legal regulation of contractual relations. – Article.**

The article deals with the analysis of foreign experience in the regulation of contractual relations. It is noted

that international relations, above all, are a set of economic, political, ideological legal diplomatic and other ties between states and their systems.

*Key words:* international organizations, international relations, social policy, international agreements, labor market.

УДК 349.2

*З. Я. Малишевська**здобувач**Східноукраїнського національного університету  
імені Володимира Даля*

## ПОНЯТТЯ РЕЖИМУ РОБОЧОГО ЧАСУ

Перехід до ринкової економіки в Україні зумовив реформування ринку праці, що мало своїм наслідком зміну кількості робочих місць, а також форм трудової діяльності. Конституційно закріплене право на працю є важливим напрямом діяльності держави, оскільки, забезпечуючи населення зайнятістю, держава створює нормальні умови для функціонування усіх сфер економіки, а також надає змогу громадянам реалізовувати й інші права. Гарантування права на працю – це відкриття кордонів щодо розвитку особистості та реалізації нею своїх можливостей, які також регламентуються правовими нормами, зокрема нормами трудового права.

Актуальність обраної теми пояснюється взятими Україною зобов'язаннями щодо приведення національної нормативно-правової бази, зокрема у сфері праці, в належний стан, що відповідатиме європейським стандартам та нормам міжнародного права. Обраний курс на євроінтеграцію зумовив прискорення процесу розробки нового кодифікованого нормативно-правового акту, який здійснюватиме чітку і повну регламентацію трудо-правових відносин, учасниками яких є працівники, роботодавці, а також держава.

Зважаючи на це, важливим є питання дослідження правової природи режиму робочого часу, оскільки останній є основною категорією трудового права. Це питання є також актуальним тому, що чинний основний акт законодавства – Кодекс законів про працю – не містить жодного правового припису щодо тлумачення змісту дефініції «режим робочого часу», що є значним недоліком національного законодавства України у цій сфері регулювання суспільних правовідносин. Саме тому необхідно детально проаналізувати наукові позиції щодо розуміння цього поняття, а також розглянути його правову природу, виділити основні характерні риси режиму робочого часу з метою встановлення об'єктивної істини, яка неодмінно доповнить дійсний обсяг науково-теоретичних знань.

Проблему визначення поняття «режим робочого часу», а також його складників досліджували такі видатні науковці в галузі трудового права, як В.І. Прокопенко, Н.Б. Болотіна, П.Д. Пилипенко, Н.Д. Гетьманцева, Г.І. Чанишева, Т.М. Додіна, Д.О. Карпенко, О.Л. Олейніков, В.Г. Короткін, О.Л. Гуменюк, Л.П. Грузінова, Ю.П. Дмитренко та інші.

Не применшуючи значення наукових доробок зазначених учених, необхідно більш детально розглянути категорію «режим робочого часу».

Перш ніж перейти до безпосереднього аналізу категорії «режим робочого часу», необхідно з'ясувати сутність терміна, яке входить до його змісту, зокрема поняття «робочий час». Пліуралізм думок науковців щодо розуміння цього поняття зумовлюється фактичною відсутністю законодавчо-закріпленого визначення «робочий час». Основний нормативно-правовий акт у сфері праці – Кодекс законів про працю України не надає конкретизованого, комплексного тлумачення ні дефініції «робочий час», ні дефініції «режим робочого часу». Поняття «робочий час» знайшло своє нормативно-правове відображення в підзаконному нормативно-правовому акті Міністерства транспорту та зв'язку України. Відповідно до Наказу № 340 від 07.06.2010, яким затверджено Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, робочий час водія – час, протягом якого водій зобов'язаний виконувати свої обов'язки, визначені трудовим договором і правилами внутрішнього трудового розпорядку [1]. Законодавча невизначеність і розмаїття наукових позицій щодо розуміння категорії «робочий час» лише підсилює актуальність цього дослідження, створюючи потребу в якісному та ґрунтовному теоретико-правовому аналізі цього суспільно-правового явища.

Л.П. Грузінова та В.Г. Короткін надають таке тлумачення робочого часу, під яким розуміється час, упродовж якого працівник здійснює свою трудову діяльність, що встановлюється угодою, договором, а також підпорядковується внутрішньо-трудоваму розпорядку. Підсумовуючи, автори вказують на те, що робочим часом є період, протягом якого працівник здійснює свою роботу у відповідному робочому місці та з урахуванням відповідних умов праці [2, с. 3]. Таке розуміння є достатньо доцільним, адже автори висвітлюють важливі аспекти, які й визначають це поняття. До них належить робоче місце, встановлені умови трудової діяльності, а також наявність трудового договору і трудового розпорядку, які регламентують робочий час. Так, режим робочого часу встановлюється у трудовому договорі за домовленістю між працівником та роботодавцем.

М.І. Гордієнко під робочим часом розуміє проміжок часу, тривалість та інші ознаки якого чітко визначені законодавством, колективним та трудовим договором, протягом якого працівник має виконувати свою трудову функцію з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку підприємства, установи, організації [3, с. 5]. Автор також вміщує у поняття робочого часу не лише безпосередню тривалість здійснюваної працівником роботи, а й інші характерні особливості трудової діяльності. Окрім того, режим робочого часу вміщує тривалість перерв у роботі, час простою не з вини працівника тощо.

На думку Ю.П. Дмитренка, робочий час – це відрізок календарного часу, протягом якого працівник (відповідно до чинного законодавства, колективного договору, правил внутрішнього трудового розпорядку і графіка роботи) має перебувати у визначеному йому місці й виконувати свої функціональні обов'язки, зумовлені трудовим договором [4, с. 268]. Згідно з цим твердженням, є особлива прив'язка робочого часу до певного робочого місця. Ми погоджуємося з цим положенням, оскільки робота характеризується тим, що вона здійснюється безпосередньо у визначеному робочому місці. Однак слід зауважити, що надомна праця або дистанційне здійснення трудової діяльності фактично не визначає конкретного місця роботи.

Таким чином, проаналізувавши позиції науковців щодо тлумачення категорії «робочий час», потрібно надати власне бачення цієї категорії. Отже, під **робочим часом**, слід розуміти календарний проміжок часу, який визначено нормативно-правовими актами у сфері трудового законодавства, актами локально-правового регулювання, а також який безпосередньо окреслено та диференційовано в трудовому договорі, протягом якого працівник зобов'язаний виконувати покладені на нього трудові обов'язки у визначеному робочому місці або в іншому, що зумовлено трудовим договором.

Дослідивши поняття «робочий час», варто зосередити увагу саме на теоретико-правовому аналізі поняття «режим робочого часу». Розуміючи сутність виведеної вище категорії, не виникатиме значних труднощів у тлумаченні дефініції «режим робочого часу».

Говорячи про це поняття, Ю.П. Дмитренко розуміє під ним установлений локальними нормативними актами порядок поділу норми робочого часу на певні календарні проміжки, який є обов'язковим для всіх працівників відповідного підприємства [4, с. 276]. Зважаючи на наведене положення, доцільно зазначити, що режим робочого часу – це конкретний механізм, який визначає часові періоди, що можуть або не можуть вміщуватися у робочий час. Окрім того, не можна не погодитися із зазначенням, що дотримання цього порядку є одним з обов'язків працівника.

А.М. Соцький вважає, що режим робочого часу – це розподіл нормативів робочого часу в межах певного календарного періоду. Режим робочого часу вміщує структуру робочого тижня, тривалість щоденної роботи, час початку й закінчення робочого дня, час і тривалість перерви для відпочинку та харчування, кількість змін протягом облікового періоду [5, с. 279]. Автор більш широко розкриває зміст поняття «режим робочого часу», що підкреслюється вміщеними у дефініцію такими складниками цього суспільно-правового явища, як «нормативи робочого часу». Варто вказати, що нормативи робочого часу розподіляються протягом певного календарного періоду. Під цим мається на увазі, що встановлений робочий час поділяється на відповідний часовий термін.

Л.В. Кулачок також характеризує режим робочого часу як порядок розподілу норми часу роботи впродовж відповідного календарного періоду. Автор зазначає, що це трудо-правове явище визначається локальними правовими актами, однак не виключається можливість його централізованого регулювання [6, с. 11–12]. Автор, як і попередні науковці, акцентує увагу на сутності режиму робочого часу. Так, суть цього явища проявляється у тому, що воно є певним порядком, механізмом розподілу тощо. Варто також зауважити, що режим робочого часу регулюється централізовано, а також може визначатися актами колективно-договірного регулювання праці.

Є.П. Смирнова вважає, що режим робочого часу – це чіткий розподіл норми робочого часу для конкретних категорій працівників у межах певного календарного періоду [7, с. 128]. Як можна констатувати з положення науковця, режим робочого часу передбачає певну диференціацію залежно від специфіки суб'єкта трудового права. Таке формулювання досліджуваної категорії є доцільним, оскільки воно деталізує правову природу і зміст цього поняття, а тому має бути враховане під час виведення власної дефініції.

За О.М. Кравчуком, режим роботи або робочого часу є певним порядком поділу часової норми, яка передбачає вміщення в цей режим перерв у трудовій діяльності, час початку і завершення виконання трудової функції працівником. Режим праці містить певну тривалість робочого часу за відповідний період: робочий тиждень, робочий день, робочу зміну, поділ робочого часу на частини, ненормований робочий час, нічний робочий час, надурочні роботи, чергування та облік робочого часу [8, с. 292]. О.М. Кравчук конкретизує зміст календарного періоду часу. Із наведеного можна з'ясувати, що календарний проміжок є певною часовою межею, яка може визначатись днем, тижнем тощо. Необхідно акцентувати увагу на загальній тенденції до залучення у зміст досліджуваного поняття проміжків часу, які відводяться праців-



никові для відпочинку, прийому їжі. Однак цей науковець не передбачив урахування часу, відведеного для перерви.

Схоже визначення надає О.Г. Середа, який указує, що режим робочого часу є розподіленням часу роботи в межах доби або іншого календарного проміжку часу. Режим робочого часу передбачає 5-ти або 6-денний робочий тиждень, початок та кінець робочого дня, час і тривалість обідньої перерви, кількість змін протягом облікового періоду [9, с. 263]. Отже, науковець зазначає, що режим робочого часу може розподілятися протягом дня, що є доцільним та обґрунтованим. Однак режим робочого часу характеризується тижневим часовим проміжком, який обмежений максимальною тривалістю у 40 годин.

Н.Б. Болотіна та Г.І. Чанишева також розуміють під режимом часу роботи поділ норми робочого часу упродовж визначеного календарного періоду. До складників режиму роботи науковці відносять:

- час початку і закінчення роботи;
- час і тривалість перерв;
- тривалість і правила чергування змін

[10, с. 134].

Ці науковці також встановили складники режиму робочого часу та надали тлумачення, під яким режим роботи становить собою певний поділ. Слід звернути увагу на доцільність акцентування уваги на можливій диференціації режиму робочого часу залежно від певної категорії працівників. Національне законодавство передбачає, що час початку і закінчення роботи визначається безпосередньо трудовим колективом у правилах внутрішнього трудового розпорядку.

Тобто під час визначення режиму робочого часу роботодавець та працівник обов'язково керуються принципом єдності та диференціації, який у цьому контексті передбачає вміщення до робочого часу таких відповідних періодів часу, як, наприклад, час підготовки автомобіля водієм, час перевірки зошитів учителем удома та інше. Так, урахуваючи принцип диференціації, до такого елемента робочого часу, як «час відпочинку», також зараховуються відповідні додаткові перерви, зокрема перерви між уроками для вчителів тощо.

М.С. Міщенко, виходячи з положень Трудового кодексу Республіки Білорусь, визначає режим робочого часу як порядок розподілення тривалості часу роботи та часу відпочинку протягом доби, тижня, місяця й інших календарних періодів [11, с. 128]. Отже, науковець конкретизував можливі календарні періоди, в межах яких установлюється норма часу роботи. Така тенденція до тлумачення поняття «режим робочого часу» є особливим засобом конкретизації змісту досліджуваної категорії.

Для розуміння правової природи режиму робочого часу важливо більш детально розглянути його складники.

Л.П. Грузінова та В.Г. Короткін вміщують до режиму робочого часу:

- п'ятиденний і шестиденний робочий тиждень і тривалість щоденної роботи, кількість робочих днів на тиждень чи інший період;
- час початку й закінчення робочого дня;
- час і тривалість обідньої перерви, кількість змін упродовж облікового періоду, тривалість і правила чергування змін [2, с. 8].

Виходячи з наданого науковцями положення, елементами режиму робочого часу є безпосередньо робочий час, його тривалість, час початку та закінчення роботи, а також відпочинку, тобто проміжок часу, протягом якого працівник вільний від виконання ним своїх трудових обов'язків.

**Робочий час.** Робочий час – це встановлений законодавством відрізок календарного часу, протягом якого працівник (відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку, графіка роботи та умов трудового договору) має виконувати свої трудові обов'язки. Розрізняють нормальний, скорочений і неповний робочий час. Так, відповідно до ст. 50 Кодексу законів про працю України нормальна тривалість робочого часу працівників не може перевищувати 40 годин на тиждень. Робочий тиждень – це тривалість робочого часу протягом календарного тижня. Звісно, застосовуються два види робочого тижня: 5-денний із двома вихідними днями і 6-денний з одним вихідним днем. 40-годинна гранична норма робочого часу має дотримуватися при 5 і 6-денному робочому тижні. При 6-денному робочому тижні тривалість робочого дня напередодні вихідного дня не може перевищувати 5 годин, а напередодні святкових і неробочих днів – скорочується на одну годину [12, с. 292]. Робочий час (як основний складник режиму робочого часу) відрізняється залежно від специфіки здійснюваної працівником трудової діяльності, а також безпосередньо від характеру діяльності підприємства, установи чи організації де останній виконує свої трудові обов'язки.

**Час початку та закінчення роботи.** Час початку й закінчення щоденної роботи (зміни) передбачається правилами внутрішнього трудового розпорядку, а також графіками змінності відповідно до законодавства (ст. 57 Кодексу законів про працю України), в розробці яких теж бере участь виборний орган профспілкової організації (ст. 247 Кодексу законів про працю України) [2, с. 8–9]. Цей елемент режиму робочого часу не закріплюється законодавчо, а регламентується локальними нормативно-правовими актами безпосередньо на кожному підприємстві, установі чи організації, які використовують найману працю.

**Час відпочинку.** В.В. Собченко нагадує, що нормальна тривалість робочого часу в Україні не може перевищувати 40 год. тиждень. Час відпочинку визначається у правничій літературі як такий, протягом якого працівник вільний від виконання трудових обов'язків і має право використовувати його на власний розсуд. Основними видами часу відпочинку є перерви протягом робочого дня, щоденний відпочинок, вихідні дні, святкові та неробочі дні, щорічні відпустки [13, с. 158]. Час відпочинку є елементом режиму робочого часу, який залежний та взаємопов'язаний із робочим часом і фактично встановлюється враховуючи тривалість останнього.

Отже, враховуючи наведені положення, під **режимом робочого часу** слід розуміти розподілення норми робочого часу конкретно визначеного працівника у межах певного календарного проміжку часу, яким може бути день, тиждень, місяць тощо, протягом якого працівник здійснює трудову діяльність, а також отримує належний час для щоденного відпочинку.

**Підсумовуючи вищенаведене**, варто резюмувати, що сутність режиму робочого часу полягає у тому, що це є трудо-правове явище, яке вимірює тривалість календарного часу, який використовує працівник задля здійснення ним своїх трудових функцій та отримання заробітної плати. Окрім того, це правове явище має всебічно захищати працівників шляхом полегшення тривалості робочого дня чи тижня.

### Література

1. Про затвердження Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів: Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України № 340 від 07.06.2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0811-10>.
2. Грузінова Л.П., Короткін В.Г. Трудове право України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: МАУП, 2003. 2003. 104 с.
3. Гордієнко М.І. Особливості правового регулювання робочого часу та часу відпочинку працівників ОВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харків, 2004. 19 с.
4. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 624 с.
5. Соцький А.М. Правові основи управління робочим часом працівників. *Митна справа*. 2014. № 6 (2.2). – С. 279–282.
6. Кулачок Л.В. Лекція № 12 Тема 9: Робочий час і час відпочинку. Правове регулювання робочого часу. URL: <http://www-jurfak.univer.kharkov.ua/studentu/newlections/Trudprav12.pdf>.

7. Смирнова Е.П. Новые правила регулирования рабочего времени и времени отдыха. Москва: ГроссМедиа, 2007. 128 с.

8. Кравчук О.М. Методологічні підходи до структуризації робочого часу на підприємстві. *Економічні науки. Серія «Економіка та менеджмент»*. Збірник наукових праць. Луцький державний технічний університет. Випуск 5(18). Ч. 1. Ред. кол.: відп. ред. д. е. н., професор Герасимчук З.В. Луцьк, 2008. 376 с.

9. Трудове право: підручник [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.; за ред. В.В. Жернакова. Харків: Право, 2012. 496 с.

10. Трудове право України: підручник / Н.Б. Болотіна та ін.; ред. Н.Б. Болотіна, Г.І. Чанишева. Київ: Т-во «Знання», КОО, 2000. 358 с.

11. Мищенко М.С. Трудове право: краткий курс. Минск: ТетраСистемс, 2012. 256 с.

12. Богачова Н.В. Правове регулювання робочого часу у сучасній Україні. Україна і світ: гуманітарно-технічна еліта та соціальний прогрес: тези доп. Міжнар. наук.-теор. конф. студ. і аспір., 8–9 квітня 2014 р., м. Харків / ред. Л.Л. Товажнянський. Харків: НТУ «ХП», 2014. С. 292–293.

13. Собченко В.В. Правове регулювання часу відпочинку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 158–163.

### Анотація

**Малишевська З. Я.** Поняття режиму робочого часу. – Стаття.

У статті з'ясовано сутність режиму робочого часу. З'ясовано поняття режиму робочого часу в правовій доктрині трудового права та надано авторську дефініцію. Здійснено теоретико-правову характеристику цього правового явища.

**Ключові слова:** робочий час, режим робочого часу, праця, працівник, роботодавець.

### Аннотация

**Малишевская З. Я.** Понятие режима рабочего времени. – Статья.

В статье выяснено сущность режима рабочего времени. Выяснено понятие режима рабочего времени в правовой доктрине трудового права и предоставлено авторскую дефиницию. Осуществлено теоретико-правовую характеристику данного правового явления.

**Ключевые слова:** рабочее время, режим рабочего времени, работа, работник, работодатель.

### Summary

**Malyshevska Z. Ya.** Concept of working time mode. – Article.

In the article the essence of the working time regime is clarified. The concept of the working time regime in the legal doctrine of labor law and the author's definition are given. The theoretical and legal characteristics of this legal phenomenon are carried out.

**Key words:** working time, working time regime, labor, employee, employer.

УДК 349.22

**В. В. Сичова**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник секретаріату Вченої ради  
Харківського національного університету внутрішніх справ

### ЄВРОПЕЙСЬКА (КОНТИНЕНТАЛЬНА) МОДЕЛЬ ЛОКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ТА МОЖЛИВОСТІ ЇЇ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

В останні роки локальне правове регулювання трудових відносин набирає дедалі більшого значення. З цього приводу цікавою є позиція О. В. Жадан: автор вказує, що кожна країна формує власні підходи до регулювання трудових відносин у мінливих умовах глобальної економіки. На всіх етапах науково-технічного прогресу відбуваються якісні зміни в самому змісті процесу праці, що проявляються як у диференціації, так і в об'єднанні окремих її функцій. У зв'язку зі зміною змісту праці інтенсифікується і процес зміни у системі трудових відносин [1, с. 64]. Тому, як продовжує автор, для України важливим завданням стає вивчення досвіду розвинених країн у цій сфері і, зокрема, європейських держав, які використовують, крім традиційних, що склалися протягом всієї історії розвитку ринкової економіки, зовсім нові підходи до розуміння, оцінки перспектив і розробки політики державного регулювання трудових відносин [1, с. 64]. Необхідність дослідження іноземного досвіду правового регулювання трудових правовідносин також пов'язана з тенденціями розвитку таких відносин у розвинених країнах світу, які домінують у глобалізаційному середовищі.

Дослідженню проблематики використання зарубіжного досвіду правового регулювання трудових відносин приділяли увагу такі вчені: В. С. Венедіктов, В. Г. Ротань, Н. М. Хуторян, Н. Б. Болотіна, О. Є. Сонін, Я. В. Сімутіна, А. М. Островерх, О. М. Акіпова, М. Г. Александров, В. М. Андрійів, П. Б. Бажанова, К. М. Гусов, Ю. В. Ісаєв, В. С. Ковригін, В. О. Кравченко, О. М. Обушенко, Ю. П. Орловський, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, А. І. Ставцева, О. С. Хохрякова, Л. В. Могілевський, Є. Ю. Подорожній та інші. Однак єдиного комплексного дослідження, присвяченого європейській (континентальній) моделі регулювання трудових відносин, так проведено і не було.

Саме тому метою статті є розгляд європейської моделі регулювання трудових відносин та можливості її використання в Україні

Європейська модель регулювання трудових відносин характеризується високим рівнем правової захищеності, жорсткими нормами трудового права, орієнтованими на збереження робочих місць, поширеністю тарифного регулювання

з незначною диференціацією заробітної плати [2, с. 220]. О. В. Жадан зазначає, що європейська модель характеризується такими властивостями й рисами: високий рівень правової захищеності працівника; жорсткі норми трудового права, орієнтовані на збереження робочих місць; галузеве (регіонально-галузеве) тарифне регулювання; високий законодавчо встановлений мінімум оплати праці; порівняно невелика диференціація оплати праці. Крім того, вчена зазначає, що європейська модель правового регулювання трудових відносин є найбільш демократизованою, однак за останнє десятиліття вона зазнала впливу кризових явищ, що проявляється у зростанні безробіття, труднощах пошуку роботи молоддю й особами з низькою кваліфікацією, ослабленні стимулюючої ролі оплати праці [1].

Розглянемо найбільш яскравих представників європейської моделі правового регулювання трудових відносин. Так, у Федеративній Республіці Німеччина (ФРН) участь державних органів у регулюванні трудових відносин дуже обмежена, що, своєю чергою, свідчить про ключове значення локальної нормотворчості. Роль держави зводиться до того, що створити ефективний законодавчий простір задля здійснення діяльності щодо видання локальних нормативно-правових актів. Головні закони – «Про конституцію підприємства», «Про співучасть», «Про сприяння стабілізації та зростанню економіки».

Основою регулювання трудових відносин ФРН є виробнича рада, яка створюється на підприємстві та являє собою консолідований орган представництва робітників і службовців. Через виробничі ради працівники відстоюють свої інтереси перед роботодавцем. Виробничі ради утворюються відповідно до Закону «Про правовий порядок підприємств» [3; 4, с. 87] на основі виборної процедури. У виборах не беруть участь особи, які представляють позиції роботодавця, зокрема, провідні службовці, члени правління акціонерного товариства. Задля формування робочих контрактів між колективом і робочою радою, згідно із законодавством, діють виробничі збори. Виробнича рада має право скликати раз на три місяці виробничі збори з метою обговорення та вирішення завдань, що стоять перед колективом. Виробничі збори мають верховенство перед виробничою радою, яка

мусить звітуватись на їх чергових засіданнях. Роботодавець не менше одного разу на рік має доповідати на виробничих зборах про соціально-економічну ситуацію та перспективу розвитку підприємства [4, с. 87].

Говорячи про виробничу раду, також обов'язково слід вказати, що на практиці найбільш широкі права, надані їй у соціальній сфері, до якої належать питання робочого часу, трудового розпорядку, впровадження технічних засобів, призначених для контролю за роботою і поведінкою працівників. Трохи слабше виглядають позиції ради, коли йдеться про вирішення економічних, фінансових і технічних питань діяльності підприємства, пов'язаних, зокрема, зі зміною його виробничого профілю, структури, впровадженням нових технологій. Тут вона (позиція) обмежується правом на одержання інформації і на участь в обговоренні [5, с. 61].

У контексті нашого дослідження обов'язково варто вказати такий важливий локальний нормативно-правовий акт, який спрямовано на регулювання трудових відносин у Німеччині – тарифні угоди, які, своєю чергою, укладаються на основі «тарифної автономії» – надання профспілкам і підприємцям права регулювання умов праці за взаємною домовленістю без втручання держави [6]. Принцип тарифної автономії, закріплений у Конституції Німеччини, надає підприємцям та найманим працівникам право на вільні переговори з проблем праці без втручання держави. Партнером підприємців під час укладання тарифних угод виступають профспілки, організовані за галузевим принципом. Таке представництво осіб найманої праці закріплено конституційно [7, с. 76]. Рішення про регулювання трудових відносин, які закріплюються тарифними угодами, приймаються на різних рівнях підприємств, округів, земель. Більшість тарифних угод у промисловості укладається на рівні земель та округів. Укладання угод на територіальному рівні дає змогу повніше враховувати місцеві особливості, захищати рівень трудових гарантій [7, с. 76].

Характерною особливістю регулювання трудових відносин у Німеччині, яка відрізняє її від інших західноєвропейських країн, є розподіл функцій між радами підприємства та профспілками. Завданням профспілок є проведення тарифних переговорів і здійснення політики щодо підвищення стандартів життя. У процесі переговорів укладаються рамкові тарифні договори стосовно заробітної плати, посадових окладів і винагород за працю, угоди щодо захисту працівників при раціоналізації виробництва, угоди щодо розв'язання конфліктів мирними засобами тощо [4, с. 88]. Таким чином, узагальнюючи досвід Німеччини у сфері регулювання трудових відносин, зазначимо, що для неї характерним є високий рівень

забезпечення трудових прав працівників. Також варто підкреслити, що цікавим є досвід щодо укладання тарифних угод. В Україні це поки що не набуло широкого поширення, адже в цьому напрямі для нашої держави є більш характерною централізація правового регулювання.

Для Франції, на відміну від Німеччини, характерним є те, що держава відіграє суттєву роль у регулюванні трудових відносин. Г. В. Шонія, досліджуючи трудове законодавство Франції, зазначає, що правове регулювання трудових відносин у цій країні характеризується значною диференціацією, що враховує різноманіття і специфіку праці різних категорій працівників, форм зайнятості [8, с. 26]. У зазначеній країні питання договірного регулювання здійснюється через законодавчу систему й угоди по праці – Кодекс про працю, а також через договірні відношення між профспілками, міністерствами, підприємствами і конкретними робітниками. У Французькій Республіці втручання законодавчої влади в колективно-договірні процеси поєднуються з методом контролю та прямої участі держави в колективних переговорах. Відповідно до Закону про колективні трудові договори і угоди була створена Національна комісія по колективних переговорах [9, с. 83]. До її функцій входять винесення висновків по проектах законів і декретів щодо колективних переговорів, інтерпретація колективних договорів чи угод при виникненні різних позицій у сторін в їх трактуванні, що їх підписали, вивчення динаміки заробітної плати та мінімальної оплати праці, що фіксується у колективних договорах і угодах, а також додержання принципу рівної оплати за рівну працю [9, с. 83]. У разі виявлення порушень у цих сферах трудового законодавства комісія подає Міністру праці пропозиції щодо перегляду відповідного правового акта та практики його застосування [10, с. 386].

Розглядаючи конкретні норми локального регулювання трудових відносин у Франції, треба навести точку зору О. А. Грішанової, яка зазначає, що французьке трудове законодавство може слугувати взірцем рамкової регламентації процедури ведення колективних переговорів та змісту колективних угод (договорів). Колективна угода є договором про умови праці та соціальні гарантії і може містити положення, сприятливіші для трудящих, ніж передбачені чинними законами та інструкціями [11, с. 115]. Автор зазначає, що у Франції колективний договір підприємства може бути звичайним або мати статус розширеного. Звичайний колективний договір є результатом переговорів між представницькими органами, що репрезентують інтереси роботодавця та найманих працівників. Розширеним є колективний договір, дія якого відповідно до рішення державного органу поширюється на підприємство, незважаючи на

те, що його представницькі органи (від роботодавця і найманих працівників) не брали участі в його формуванні [11, с. 115].

Крім зазначеного вище, вважаємо за необхідне зауважити, що важлива роль у регулюванні трудових відносин у Франції відводиться такому локальному нормативно-правовому акту, як трудовий договір. Відмінною особливістю французької системи трудового законодавства є те, що воно не містить вичерпного переліку істотних умов трудового договору. Під істотними умовами трудового договору у Франції розуміються умови, що включаються в договір, у тому числі і за угодою сторін. До істотних умов трудового договору у Франції прийнято зараховувати: професійну кваліфікацію, положення про заробітну плату, а також інформацію про посади і характер передбачуваної роботи, дату початку роботи і термін дії договору, застосовувані на підприємстві колективні угоди і локальні документи, а також найменування та місцезнаходження роботодавця [8, с. 21]. Зауважимо, що у Франції є велика кількість видів трудових договорів, серед яких дуже специфічними є договір із позиковими працівниками, договір із певним терміном дії [12, с. 136]. Отже, підсумовуючи зазначене вище, вважаємо за необхідне погодитись із позицією Г. О. Спіциної, яка, досліджуючи сутність трудового договору у Франції, зазначає, що, незважаючи на те, що трудове право Франції є одним із найбільш орієнтованих на захист інтересів працівників у Західній Європі, загальна концепція трудового договору у вказаній державі має все ж таки цивілістично-виражений характер. Це, на думку автора, виражається в можливості односторонньої зміни роботодавцем з економічних причин умов трудового договору, зростанні ролі строкових трудових договорів, відсутності вичерпного переліку підстав припинення трудових відносин тощо [12, с. 138].

Таким чином, підсумовуючи досвід локального правового регулювання трудових відносин у Франції, зазначимо, що незважаючи на те, що для вказаної держави є характерною значна централізація трудових відносин, локальні норми відіграють дуже важливу роль у регулюванні трудових відносин, зокрема це стосується трудових договорів та колективних трудових договорів (угод). Вважаємо, що для української держави має стати цікавим досвід Франції стосовно високого рівня соціального забезпечення, яке гарантовано шляхом укладення колективних трудових договорів.

У контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне вказати досвід локального регулювання трудових відносин сусідньої Польщі. Дослідження досвіду зазначеної держави є доцільним через те, що, по-перше, Польща була однією з перших країн Східної Європи, яка відмовилась від соціалістичного устрою та декларативно-комуніс-

тичних засад права, по-друге, чітка орієнтація на ринкові відносини стала могутнім поштовхом до становлення у цій державі трудового права європейського типу, по-третє, як історичний зв'язок, так і сучасні партнерські стосунки підштовхують до вивчення саме польського трудового законодавства з метою аналізу та порівняння, співвідношення з вітчизняною трудо-правовою системою, по-четверте, таке дослідження надзвичайно важливе у світлі євроінтеграційних прагнень України, а також практичних інтересів, зумовлених географічним положенням країн-сусідів [13, с. 191].

Основою централізованого правового регулювання трудових відносин у Польщі є Кодекс праці, який характеризується відсутністю декларативних норм, які позбавлені юридичного сенсу і регулятивного значення. Г. О. Спіцина зазначає, що вказаний кодифікований акт доповнений достатньою кількістю проєвропейських та економічно спрямованих правових норм, які дають йому змогу бути досить гнучким щодо сторін трудового договору та своєчасно реагувати на зміни, у тому числі негативні, що відбуваються в державі [12, с. 187]. Як приклад автор наводить ст. 9 Кодексу праці Польщі, за якою в разі виправданого фінансового становища роботодавця може бути укладено угоди про призупинення застосування загалом або в частині трудових норм, що визначають права та обов'язки сторін та не належать до Трудового кодексу і положень інших законів та нормативних актів. Така угода укладається між роботодавцем та профспілкою (трудоим колективом), її примірник направляється до інспекції праці відповідного району [12, с. 187].

Трудовий кодекс Польщі встановлює обов'язкову державну реєстрацію колективних договорів в інспекції праці та угод у Міністерстві праці. Характеризуючи колективні трудові угоди (угоди) Польщі, на нашу думку, обов'язково треба вказати, що в зазначеній країні дозволено включати в колективні угоди норми, які погіршують умови праці працівників порівняно з законодавством, якщо це виправдано необхідністю запобігання або обмеження безробіття. Заради названих цілей і в колективні заводські угоди дозволено включати норми, які погіршують становище працівників порівняно з галузевими і регіональними угодами [14]. Зазначений досвід, на нашу думку, неможливо запровадити в нашій країні, що значною мірою пов'язано з менталітетом. Адже у сучасних умовах соціально-економічного та політичного розвитку України роботодавець намагався би використовувати зазначені норми, насамперед, заради своїх інтересів.

Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, наголосимо, що позитивною стороною європейської моделі правового регулювання трудових

відносин є високий рівень соціальної захищеності працівників. Із недоліків варто визначити те, що для цієї моделі є характерним низький рівень диференціації заробітної плати. Зазначене призводить до того, що заробітна плата втрачає свою стимулюючу функцію, що зрештою може призвести до зниження якості праці. Що ж стосується локального регулювання трудових відносин, то основними його нормами є колективний та індивідуальний трудові договори. При цьому характерним є те, що роботодавцям надано широке коло повноважень у процесі укладання зазначених договорів. Необхідно також зауважити, що відповідно до європейської моделі регулювання трудових відносин важлива роль у локальній нормотворчості відводиться профспілкам.

### Література

1. Жадан О. В. Моделі державного регулювання соціально-трудо­вих відносин: загальна характеристика та порівняльний аналіз. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 64–70.
2. Шкільов О. В. Економіка праці і соціально-трудо­ві відносини: підручник / О. В. Шкільов, О. Д. Балан, В. А. Ткачук та ін.; за ред. О. В. Шкільова. Київ : ЦП «Компринт», 2015. 750 с.
3. Про правовий порядок підприємств. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/>.
4. Дудка О. Особливості трудового права Німеччини. *Юридичний журнал : аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика*. 2012. № 10. С. 86–90.
5. Силин А. А. Германская модель трудовых отношений в эпоху глобализации: (заметки о сути социального партнерства). *Трудовое право*. 2002. № 10. С. 59–65.
6. Чала О. М. Договірне регулювання оплати праці на державному рівні. *Вісник Технологічного університету Поділля*. 2001. Ч. 1. С. 65–68.
7. Соціальне партнерство на ринку праці України / Ю. Н. Маршавін, С. В. Бакуменко, В. М. Данюк та ін. Київ, 1998. 152 с.
8. Шония Г. В. Общая характеристика трудового права Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : специальность 12.00.05 «Трудовое право; Право социального обеспечения». Москва, 2009. 30 с.
9. Рачко А. В. Колдоговорная практика во Франции в 90-х годах. *Труд за рубежом*. 1994. № 2. С. 83.
10. Кодифікація трудового законодавства України : монографія / Хуторян Н. М., Лаврів О. Я., Вишновецька С. В. та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. М. Хуторян, д-ра юрид. наук, проф. М. І. Іншина, д-ра юрид. наук, проф. С. М. Прилипка, д-ра юрид. наук, проф. О. М. Ярошенка. Харків : Вид-во «ФІНН», 2009. 432 с.
11. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудо­ві відносини : Підручник. 5-те вид., оновлене. Київ : Знання, 2011. 390 с.
12. Спіцина Г. О. Правова характеристика трудового договору у Французькій Республіці. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Вип. 4. С. 129–138.
13. Андрушко А. В. Деякі особливості регулювання трудових відносин за законодавством України та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту упр. та права, 2008. № 3 (27). С. 191–194.
14. Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права : Учебник : В 2 т. Том 1. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Статут, 2009. 879 с.

### Анотація

**Сичова В. В. Європейська (континентальна) модель локального регулювання трудових відносин та можливості її використання в Україні.** – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених розглянуто європейську (континентальну) модель локального регулювання трудових відносин та визначено можливості її використання в Україні. Встановлено, що позитивною стороною європейської моделі правового регулювання трудових відносин є високий рівень соціальної захищеності працівників. Наголошено, що відповідно до європейської моделі регулювання трудових відносин важлива роль у локальній нормотворчості відводиться профспілкам.

**Ключові слова:** європейська модель, регулювання, локальне регулювання, трудові відносини, зарубіжний досвід.

### Аннотация

**Сычова В. В. Европейская (континентальная) модель локального регулирования трудовых отношений и возможности ее использования в Украине.** – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых рассмотрена европейская (континентальная) модель локального регулирования трудовых отношений и определены возможности ее использования в Украине. Установлено, что положительной стороной европейской модели правового регулирования трудовых отношений является высокий уровень социальной защищенности работников. Отмечено, что в соответствии с европейской моделью регулирования трудовых отношений важная роль в локальной нормотворчества отводится профсоюзам.

**Ключевые слова:** европейская модель, регулирование, локальное регулирование, трудовые отношения, зарубежный опыт.

### Summary

**Sychova V. V. European (continental) model of local regulation of labor relations and possibilities of its use in Ukraine.** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the European (continental) model of local regulation of labor relations is considered and the possibilities of its use in Ukraine are determined. It is established that the positive side of the European model of legal regulation of labor relations is the high level of social protection of workers. It is stressed that according to the European model of regulation of labor relations, an important role in local rule-making is given to trade unions.

**Key words:** European model, regulation, local regulation, labor relations, foreign experience.

УДК 349.3

*Ю. В. Сокоринський*  
кандидат юридичних наук

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Процес здійснення останніх пенсійних реформ в Україні мав складний та неоднозначний характер, тому нині у вітчизняній правовій літературі спостерігається наукова дискусія щодо його подальшого продовження. Специфіка пенсійної системи полягає у тому, що сучасний стан її правового регулювання та практика реалізації мають постійно реагувати на зміни в політиці, економіці, суспільстві тощо. Тож, сучасні соціально-політичні процеси в українському суспільстві та проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення спонукають вітчизняну науку здійснювати пошук шляхів його удосконалення, які врахують актуальні чинники сьогодення. Саме тому дослідження тенденцій подальшого розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення, а також світового та європейського досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення є важливим для нашого дослідження, адже очевидним є те, що без фундаментальних наукових досліджень можливих напрямів розвитку пенсійного забезпечення в нашій державі, а також без урахування змін у різноманітних сферах нашої держави перехід на якісно новий рівень функціонування пенсійної системи в Україні є неможливим.

Правовому регулюванню пенсійного забезпечення в нашій державі завжди приділяється суттєва увага з боку законодавця, уряду, науковців, населення. Низка пенсійних реформ у новітній українській історії, спрямованих на наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів, не вирішила усіх наявних проблем пенсійного забезпечення в Україні, отже, є підґрунтя для подальшого удосконалення правового регулювання у цій сфері. Тенденції розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення є тією категорією, що окреслює стратегічні напрями, які дадуть змогу здійснити перехід пенсійної системи на якісно новий рівень функціонування. Тенденції за своєю сутністю є тимчасовими явищами, тому на кожному етапі розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення вони відрізняються. Тож питання тенденцій подальшого розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення не втрачає своєї актуальності і залишається важливим для нашого дослідження. У рамках нашого дослідження важливим є встановлення тих тенденцій, які є характерними нині та відповідають чинному правовому регулюванню пенсійного забезпечення в нашій державі.

Починаючи із середини 90-х років минулого століття розвиток правового регулювання усіх сфер суспільного життя України характеризуються встановленням чіткого вектору на інтеграцію в європейське та світове співтовариство. Однією із головних тенденцій втілення цієї задачі є впровадження в різноманітних сферах міжнародних стандартів та принципів, а також удосконалення вітчизняного законодавства на основі зарубіжного досвіду. В умовах євроінтеграційних процесів у нашій державі запозичення в національне законодавство світового та європейського досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення є необхідним, адже аналіз наукової літератури свідчить, що вдосконалення національного законодавства є ефективнішим, якщо при цьому його розробники враховують, як вирішуються такі проблеми в іноземних державах. Тому аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення є вкрай необхідним для нашого дослідження, адже це сприятиме формуванню в Україні пенсійної політики в інтересах населення.

Враховуючи, що зміни у правовому регулюванні пенсійної системи відбуваються постійно, визначення тенденцій подальшого розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення, а також світового та європейського досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення є актуальним питанням для дослідження, адже, незважаючи на те, що протягом незалежності нашої держави пенсійне забезпечення зазнавало неодноразового реформування, наша робота свідчить про те, що усі проблеми не були вирішеними. Встановлення тенденцій розвитку та світового і європейського досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення є одним із шляхів для їх вирішення.

Дослідження питань тенденцій розвитку та світового і європейського досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення постійно перебуває у колі зору вітчизняних науковців. Серед дослідників, які в тій чи іншій мірі здійснили внесок в їх розробку, визначимо таких: В. М. Беницька, С. В. Вишновецька, О. А. Дороніна, С. В. Дріжчана, М. І. Іншин, Т. М. Козак, А. І. Колодін, Н. П. Коробенко, В. Л. Костюк, Т. В. Кравчук, Л. Г. Креховецька, Л. І. Лазор, О. Я. Лаврів, К. В. Павлюк, Н. В. Сاینчук, Я. В. Сімутіна, А. В. Скоробагачко, М. П. Стадник, А. Ю. Стопчак, Г. В. Татаренко, Н. В. Ткаченко, Н. М. Хуторян, В. О. Швець, М. М. Шумило, Г. Я. Яременко тощо. Втім, специфіка дослідження питань тенденцій та за-

рубіжного правового регулювання будь-якого правового інституту полягає в тому, що такі дослідження ніколи не втрачають своє доцільності.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що багато науковців у своїх роботах намагаються прогнозувати шляхи подальшого удосконалення розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення в нашій державі. Так, А. Бережна у своїй роботі звернула увагу на такі тенденції: 1) враховуючи процес старіння населення в Україні, є тенденція збільшення навантаження пенсіонерів на працездатне населення; 2) більш досконале впровадження трирівневої пенсійної системи, що дасть змогу зробити пенсійну систему більш фінансово збалансованою та стійкою, і це, своєю чергою, застрахує працівників від зниження загального рівня доходів після виходу на пенсію [1, с. 16]. Незважаючи на те, що цій позиції вже шість років, обидві тенденції залишаються актуальними до цих пір. Щодо першої тенденції, як нами зазначалось у процесі дослідження проблем, вона є повною мірою негативним напрямом. Старіння населення при теперішній пенсійній системі означає, що в майбутньому в нашій державі виникнуть проблеми із наповненням бюджету Пенсійного фонду, а також із підвищенням рівня пенсійного забезпечення, адже нині весь його тягар, по суті, лежить на працюючих громадянах та на державі, яка з року в рік заповнює дефіцит бюджету Пенсійного фонду коштом Державного бюджету України. Якщо державі так і не вдасться залучити населення до системи недержавного пенсійного страхування, а накопичувальна система не продемонструє своєї ефективності, в умовах кількісного переважання непрацюючого населення над працюючим з'явиться необхідність у кардинальній зміні пенсійної системи. Інша тенденція, виділена А. Бережною, пов'язана із впровадженням трирівневої пенсійної системи. З одного боку, цей напрям не можна назвати актуальним, адже запровадження трирівневої системи варто пов'язати із прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [2], тобто фактично ця система існує протягом останніх шістнадцяти років. З іншого боку, накопичувальна система пенсійного страхування набуває запровадження лише з 1 січня 2019 р. із набуттям чинності відповідного положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 р. № 2148-VIII [3], а недержавне пенсійне страхування за тими показниками, які були наведені нами в цій роботі, із часом не набула поширення. Тому, враховуючи, що в поточному році бюджет Пенсійного фонду України знову є дефіцитним, накопичувальна система пенсійного страхування лише набула запровадження, а недержавне пен-

сійне страхування все ще не користується популярністю, доцільним є припущення, що подальший розвиток правового регулювання пенсійного забезпечення необхідно пов'язати із заходами, спрямованими на належне функціонування усіх трьох рівнів пенсійної системи.

Ще однією тенденцією, виділеною авторами монографії «Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні», є набуття більшої значущості та актуальності питань страхового стажу. Дослідники звертають увагу на те, що на момент написання їхньої праці саме страховий стаж забезпечував можливість отримання пенсії за віком. Наприклад, пенсія за вислугу років ґрунтується саме на стажі роботи, хоча і має спільні риси з пенсією за віком [4, с. 148]. По суті, ця тенденція вже є реалізованою в нормах Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. № 1788-XII [5]. Зокрема, в ст. 12 встановлено, що право на пенсію за віком мають чоловіки після досягнення 60 років і при стажі роботи не менше 25 років та жінки після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше 20 років. Тобто навіть, встановлюючи пенсії за віком, законодавець все одно визначив вимоги мінімального необхідного страхового стажу. Як свідчить подальший аналіз цього нормативно-правового акта, зміни, внесені до його змісту протягом останніх кількох років, також були пов'язані з уточненням страхового стажу спеціальних категорій працівників, як-от працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, трактористи-машиністи, безпосередньо зайняті у виробництві сільськогосподарської продукції в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, жінки, які працюють доярками (операторами машинного доїння), свинарками-операторами в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, жінки, зайняті протягом повного сезону на вирощуванні, збиранні та післязбиральній обробці тютюну тощо. Тобто, на нашу думку, ця тенденція вже є реалізованою, адже в чинному пенсійному законодавстві навіть пенсії за віком ґрунтуються на наявності в осіб страхового стажу. Загалом питанням страхового стажу присвячено низку норм Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. № 1788-XII [5], отже, розвиток пенсійного законодавства у цьому напрямі вже відбувся.

Деякі дослідники у своїх роботах звертають увагу на світові тенденції розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення. На нашу думку, в умовах, коли Україна регулярно запозичує досвід інших держав у питаннях правового регулювання різноманітних правових інститутів, а також з огляду на євроінтеграційні процеси в нашій державі звернення до аналізу загально-



світових тенденцій є цілком припустимим у рамках нашого дослідження. Так, К. В. Павлюк виділила такі світові тенденції розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення: 1) масово підвищується пенсійний вік; 2) з урахуванням зростання кількості пенсіонерів багато держав починають скорочувати витрати на їхнє утримання; 3) посилюються умови для дострокового виходу на пенсію, а також дедалі більше «заохочується» продовження роботи на пенсії та вихід на пенсію після настання пенсійного віку; 4) солідарний принцип пенсійного забезпечення залишається основою для пенсійних систем, але водночас продовжують розвиватися накопичувальна пенсійна система та індивідуальні накопичувальні плани; 5) деякі країни збільшують ставки страхових відрахувань [6, с. 1–2]. Проблема пенсійного віку вже була раніше розглянута нами у цій роботі. К. В. Павлюк звертає увагу на те, що в країнах із перехідною економікою, де раніше пенсійний вік у середньому становив 60 років для чоловіків і 55 років для жінок, тепер пенсійний вік становить у середньому 65 та 63 роки. Для прикладу, наводиться досвід Угорщини, в якій пенсійний вік було підвищено із 62 до 65 років, Португалії – із 65 до 66 років, Словенія з 58 до 60 або 65 років залежно від тривалості сплати внесків. Бельгія, Іспанія, Канада, Німеччина, Нідерланди, Австралія взяли на себе обов'язок поступово підвищити пенсійний вік до 67 років [6, с. 1]. Раніше нами зазначалось, що такий шлях є неприйнятним для України. Наприклад, із 100 000 осіб віком 20–64 роки у 2013 р. не доживали до 65 років 39,7% чоловіків в Україні [7, с. 57]. Тобто при підвищенні пенсійного віку для чоловіків в Україні до 65 років близько 40% не дожили б до нього. Для порівняння, такий відсоток у Польщі становить 25,2%, а у Швеції – 10,5% [7, с. 57]. Іншими словами, передчасна смертність чоловіків України у чотири рази вища, ніж у Швеції, та в півтора рази вища, ніж у Польщі. За таких умов підвищення пенсійного віку в Україні є неприйнятним, адже, як наслідок, значна частина із них не доживатиме до пенсійного віку.

Щодо наступної тенденції, скорочення витрат на утримання пенсіонерів, К. В. Павлюк звертає увагу на те, що Бельгія та Греція зупинили індексацію пенсій, а Фінляндія, Швеція, Португалія, Словаччина, Німеччина відтепер прив'язують розмір пенсійного забезпечення виключно до інфляції, в той час як раніше в цих державах індексація прив'язувалася не лише до темпів інфляції, а й до зростання зарплат [6, с. 1]. Ця тенденція є характерною і для України ще починаючи із запровадження трирівневої системи у зв'язку із прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [2].

Метою трирівневої системи є зменшення навантаження на державу, адже значна частина бюджету Пенсійного фонду України нині покривається коштом Державного бюджету України. Враховуючи, що в майбутньому співвідношення пенсіонерів та працездатних громадян зміниться ще радикальніше, держава вже нині має вживати заходи, у тому числі й нормативно-правові, щоб бути готовою до таких змін. Одним із них є довгоочікуване запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування з 1 січня 2019 р. Спрогнозуємо, що в подальшому держава також намагатиметься зменшувати пенсійне навантаження на Державний бюджет України.

Тенденцію посилення умов для дострокового виходу на пенсію К. В. Павлюк пояснює тим, що в Португалії, в принципі, не передбачено випадків для раннього виходу на пенсію, у Польщі кількість осіб, які мають право на ранній вихід на пенсію, за останні 8 років було зменшено в 2 рази, а в Іспанії в разі дострокового виходу на пенсію її розмір зменшується на 7% за кожен рік [6, с. 2]. В Україні ця тенденція має дещо інший вигляд. Як нами було встановлено раніше у цій роботі, останніми роками законодавець активно скорочує перелік сфер, для яких є притаманним спеціальне пенсійне забезпечення. Зокрема, спеціальне пенсійне забезпечення більше не характерне для сфер, на проблематику яких переважно вказували вітчизняні вчені – державні службовці, народні депутати, судді тощо. На нашу думку, посилення умов для дострокового виходу на пенсію є логічним продовженням для актуальної в Україні тенденції, адже, дійсно, нині для пенсійного забезпечення нашої держави характерна наявність великої кількості сфер, в яких працюючі особи мають право на ранній вихід на пенсію – підземні роботи, роботи з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці: трактористи-машиністи, безпосередньо зайняті у виробництві сільськогосподарської продукції в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, жінки, які працюють доярками (операторами машинного доїння), свинарками-операторами в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, жінки, зайняті протягом повного сезону на вирощуванні, збиранні та післязбиральній обробці тютюну тощо [5]. Якщо наявна в Україні тенденція триватиме, то наступним її етапом мають стати поступове зменшення і повна ліквідація випадків для раннього виходу на пенсію.

М. М. Шумило звертає увагу на загальносвітову тенденцію, яка водночас є характерною і для України, – відхід від концепції патерналістичної соціальної держави, згідно з якою основний тягар із соціального захисту лежить на державі, і перехід до більш широкого застосування і розширення методів реалізації соціальної політики, спрямованих

на запобігання соціальним ризикам [8, с. 79]. За такої тенденції поступово відбувається перехід до такої системи, за якої наявність та розмір соціальних виплат залежать від активної трудової діяльності громадян та участі в соціальному страхуванні. Тобто кожна особа самостійно має здійснювати все можливе для забезпечення свого життєвого рівня нині і в майбутньому. За таких умов відбувається перетворення ролі держави із забезпечувача населення пенсіями на гаранта, регулятора та організатора функціонування пенсійної системи. В Україні це знаходить своє підтвердження, зокрема, в запровадженні трирівневої системи пенсійного забезпечення та передачі одного із рівнів недержавним суб'єктам. Також заслуговує на увагу зменшення сфер спеціального пенсійного забезпечення, яке, безумовно, також є свідченням зміни ролі держави в забезпеченні різних категорій населення.

Таким чином, дослідження наукової літератури засвідчило актуальність **тенденцій розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення:**

1) тенденція збільшення навантаження на працездатне населення через поступове старіння населення;

2) тенденція досконалішого впровадження трирівневої пенсійної системи;

3) тенденція кодифікації пенсійного законодавства шляхом прийняття Пенсійного кодексу України;

4) тенденція скорочення витрат держави на утримання пенсіонерів;

5) тенденція зменшення кількості сфер, для яких притаманне спеціальне пенсійне забезпечення;

6) тенденція полегшення страхового навантаження на роботодавців;

7) тенденція перетворення ролі держави із забезпечувача населення пенсіями на гаранта, регулятора та організатора функціонування пенсійної системи.

Тенденція збільшення навантаження на працездатне населення через поступове старіння населення полягає у тому, що в Україні співвідношення працездатного та непрацездатного населення змінюється в сторону останнього. Враховуючи, що нині в Україні повноцінно працює лише солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, основний тягар навантаження щодо формування бюджету Пенсійного фонду України лягає на меншу частину населення держави, а також на Державний бюджет України. Тому очевидно, що подальші зміни до пенсійного законодавства будуть спрямовані на зменшення навантаження на працездатне населення та Державний бюджет України.

Тенденція досконалішого впровадження трирівневої пенсійної системи, по суті, реалізовується сьогодні. Так, одним із проявів цього напряму є запровадження накопичувальної системи пен-

сійного страхування із 1 січня 2019 р. Також передбачається подальший розвиток цієї системи, а також системи недержавного пенсійного забезпечення, оскільки в державі відсутні можливості й надалі здійснювати підтримку бюджету Пенсійного фонду України в тих самих обсягах, в яких вона здійснюється сьогодні.

Тенденція кодифікації пенсійного законодавства шляхом прийняття Пенсійного кодексу України є доволі оптимістичним прогнозом. По-перше, про існування такої тенденції свідчить проект Пенсійного кодексу України № 4290а від 16.07.2014 р. [9]. По-друге, чимало вітчизняних науковців наголошують на тому, що прийняття Пенсійного кодексу України вирішить більшість наявних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення. По-третє, однією з основних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення є складність та заплутаність пенсійного законодавства. Тому, на нашу думку, вітчизняний законодавець ще повернеться до питання прийняття Пенсійного кодексу України.

Тенденція скорочення витрат держави на утримання пенсіонерів мала місце в Україні протягом останніх кількох років. Так, дефіцит бюджету Пенсійного фонду України становив у 2015 р. 31,8 млрд грн, у 2016 р. – 85,6 млрд грн, у 2017 р. – 56,1 млрд грн. У 2018 р. дефіцит бюджету Пенсійного фонду згідно із затвердженим бюджетом Пенсійного фонду на 2018 р. становив 21,4 млрд грн [10]. Тобто ці цифри свідчать про те, що дійсно витрати держави на утримання пенсіонерів поступово скорочувались, і з часом дефіцит бюджету Пенсійного фонду України міг зникнути взагалі. Втім, у Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 р. № 2629-VIII [11] до Державного бюджету України на 2019 р. закладена сума в 166,5 млрд грн. Тобто значно більше, ніж було до того. Водночас довгоочікуване запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування із 1 січня 2019 р. свідчить про те, що законодавець намагається скоротити витрати на утримання пенсіонерів. Тому зробимо припущення, що тенденція скорочення витрат держави на утримання пенсіонерів у майбутньому триватиме.

Тенденцію зменшення кількості сфер, для яких притаманне спеціальне пенсійне забезпечення, ми вже зазначали в цій роботі. Зокрема, раніше в низці спеціальних нормативно-правових актів встановлювались особливі порядки пенсійного забезпечення щодо низки категорій працівників. У багатьох випадках спеціальне пенсійне забезпечення досі має місце – свідченням цього зокрема є положення Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених із військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 р. № 2262-XII та ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпе-

чення» від 05.11.1991 р. № 1788-ХІІ. Водночас у низці сфер спеціальне пенсійне забезпечення було скасоване. Наприклад, згідно із п. 12 ст. 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ, пенсійне забезпечення народних депутатів здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-ІV. Аналогічна норма встановлена в ст. 90 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, нормах Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 р. № 848-VIII та інших нормативно-правових актах. Також є висока ймовірність того, що така політика держави продовжиться і в майбутньому. Отже, у нас дійсно є підстави стверджувати про існування цієї тенденції.

Тенденція полегшення страхового навантаження на роботодавців знаходить своє підтвердження в раніше наведеному нами в цій роботі прикладі – нині ставка Єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування становить 22% від суми нарахування заробітної плати, а в 2014 р. вона становила 34,7% від суми нарахування заробітної плати [12]. Не виключено, що в майбутньому за умови розвитку накопичувальної системи пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення дана тенденція продовжиться.

Тенденція перетворення ролі держави із забезпечувача населення пенсіями на гаранта, регулятора та організатора функціонування пенсійної системи, по суті, окреслює в своєму змісті більшість виділених нами тенденцій. Вона полягає у тому, що всі подальші зміни до пенсійного законодавства України будуть здійснені з метою зменшення ролі держави в пенсійному забезпеченні населення. Поступово здійснюється звуження функцій держави та залучення до пенсійної системи недержавних елементів, щоб розвантажити і без того проблемний Державний бюджет України.

Таким чином, у процесі дослідження нами встановлено низку стратегічних напрямів, згідно з якими розвивається чи буде розвиватись у майбутньому правове регулювання пенсійного забезпечення.

### Література

1. Бережна А. Проблеми фінансового забезпечення Пенсійного фонду України. *Вісник економічної науки України*. 2013. № 2. С. 12–17.
2. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 49. Ст. 376.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 03.10.2017 р. № 2148-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 40-41. С. 5. Ст. 383.

4. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні : монографія / Хуторян Н. М., Вишновецька С. В., Дріжчана С. В., Іншин М. І. та ін. / за ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. М. Хуторян. Київ : Ін Юре, 2012. 540 с.

5. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 3. Ст. 10.

6. Павлюк К. В. Пенсійні системи: світові тенденції та зарубіжний досвід. URL: <http://eterna.law/content/pension.pdf>.

7. Левчук Н. М. Здоров'я і тривалість життя в Україні у контексті формування передумов інноваційної зайнятості. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1. С. 54–65.

8. Шумило М. М. Сучасний стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні (за матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2017. № 2. С. 76–87.

9. Пенсійний кодекс України. Проект № 4290а від 16.07.2014 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51712](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51712)

10. Дефіцит Пенсійного фонду України поступово зменшується. URL: <http://www.fpsu.org.ua/naprjamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/13721-defitsit-pensijnogo-fondu-ukrajini-postupovo-zmenshuetsya>.

11. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 50. С. 5. Ст. 400.

12. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 61. С. 13. Ст. 2108. Код акта 52354/2010.

### Анотація

**Сокоринський Ю. В.** Тенденції розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення. – Стаття.

У статті проаналізовано специфіку напрямів розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення. Виведено їх чіткий перелік. Розкрито зміст кожної з них, надано їх теоретико-правову характеристику.

*Ключові слова:* тенденції розвитку, правове регулювання, пенсійне забезпечення, пенсійне законодавство, соціальне забезпечення.

### Аннотация

**Сокоринский Ю. В.** Тенденции развития правового регулирования пенсионного обеспечения. – Статья.

В статье проанализирована специфика направлений развития правового регулирования пенсионного обеспечения. Выведен их четкий перечень. Раскрыто содержание каждого из них, предоставлена их теоретико-правовая характеристика.

*Ключевые слова:* тенденции развития, правовое регулирование, пенсионное обеспечение, пенсионное законодательство, социальное обеспечение.

### Summary

**Sokorynskyi Yu. V.** Trends in the development of legal regulation of pensions. – Article.

The article analyzes the specifics of the development of legal regulation of pension provision. Their clear list of them is displayed. The content of each of them is disclosed and their theoretical and legal characteristics are given.

*Key words:* development tendencies, legal regulation, pension provision, pension legislation, social security.

## ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 504.064

*Л. О. Ємець*  
кандидат юридичних наук, доцент,  
народний депутат України

### ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ІНДИКАТОРІВ СТАНУ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Формування системи забезпечення екологічної безпеки держави неможливе без формування переліку критеріїв та показників оцінювання ефективності діяльності органів державної влади в цій сфері. Розуміння важливості забезпечення безпечного довкілля для існування людства призвело до формування численних підходів до оцінки стану екології та ефективності діяльності державних органів для її охорони. Процеси реформування системи державного управління зумовлюють необхідність перетворень і в тій його частині, що стосується забезпечення екологічної безпеки держави. Дослідження кращих світових практик у цій сфері є тим більш актуальним, що ціла низка положень Угоди про асоціацію України та ЄС стосується екологічної сфери, що потребує уніфікації та гармонізації показників, які характеризують стан реалізації державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки.

**Аналіз останніх публікацій.** Питання удосконалення системи показників стану навколишнього середовища досліджували Л.Д. Яценко [1], С.М. Шершун [2], М.К. Поколотіна [3] та інші. Разом із цим у сучасних умовах реформування системи державного управління та адаптації стандартів Європейського Союзу актуальності набуває вивчення досвіду функціонування світових систем індикаторів стану навколишнього середовища та можливості їх адаптації до українських реалій.

**Метою дослідження** є аналіз світового досвіду застосування індикаторів стану навколишнього середовища та перспектив їх використання в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Розвиток міжнародної співпраці у сфері забезпечення екологічної безпеки, загострення проблем охорони довкілля, розвиток науки і техніки, реалізація все більшою кількістю держав заходів у сфері охорони навколишнього середовища зумовили необхідність у формуванні показників, які б забезпечили об'єктивну оцінку стану навколишнього середовища. Показники стану навколишнього середовища виконують низку важливих завдань. Вони за-

безпечують отримання необхідної інформації для прийняття управлінських рішень, реалізації заходів із забезпечення екологічної безпеки та оцінки ефективності державної політики в цій сфері.

Світова практика виробила декілька підходів до формування системи індикаторів стану навколишнього середовища, в залежності від цілей, що ставляться перед ними. Найбільш простими для сприйняття є індекси стану довкілля, які являють собою композитні показники, що дозволяють провести одночасну оцінку багатьох факторів, які впливають на екологічну безпеку та загальний стан навколишнього середовища. Так, для рейтингового порівняння держав за ефективністю політики у сфері забезпечення екологічної безпеки в основному використовуються два основних показники.

Індекс екологічної вразливості (Environmental Vulnerability Index) розраховується з метою вимірювання негативних впливів на довкілля. Індекс розраховується на основі 50 індикаторів. Окрім обрахування базового індексу, індикатори застосовуються для визначення низки субіндексів. За характером факторів, що вимірюються індикаторами, виділяються субіндекси «Небезпеки», «Опірність» та «Пошкодження». За категоріями факторів розраховуються субіндекси: «Кліматичні зміни», «Біорізноманітність», «Водні ресурси», «Сільське господарство та риболовля», «Фактори людського здоров'я», «Дезертифікація», «Вплив природних катастроф» [4]. Незважаючи на те, що даний індекс оцінює не стільки діяльність держави та інших зацікавлених суб'єктів, скільки ступінь загроз у сфері навколишнього середовища, динаміка його зміни дозволяє свідчити про ефективність заходів, вжитих державою за напрямом забезпечення екологічної безпеки.

Більш прямо політику у сфері забезпечення екологічної безпеки характеризує індекс екологічної ефективності (Environmental Performance Index, EPI), що розраховується Йельським університетом (США). Станом на 2016 рік індекс являв собою узагальнений показник, розрахований за

19 індикаторами, що характеризують два основних напрями забезпечення екологічної безпеки: захист здоров'я від негативних факторів довкілля та захист екосистеми (див. табл. 1) [5].

Слід зауважити, що індекс екологічної ефективності не претендує на повноту відображення ефективності державної політики у сфері економічної безпеки; враховуються лише проблеми, які вважаються найбільш актуальними на міжнародному рівні; в же той час специфічні аспекти забезпечення екологічної безпеки, характерні для окремих держав, можуть і не враховуватись.

Як бачимо, особливістю індексів є зведення декількох показників в єдине числове значення. Незважаючи на те, що такий підхід забезпечує достатньо легке порівняння держав за станом довкілля, ця легкість досягається за рахунок певного спрощення, що не дозволяє повноцінно використовувати їх для прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення екологічної безпеки. Тим не менш, в Україні застосування підходу композитних індексів може бути доцільним для порівняння стану довкілля та ефективності політики у сфері забезпечення екологічної безпеки в розрізі регіонів, населених пунктів тощо.

Для отримання більш детальної інформації про стан довкілля були розроблені й більш складні та детальні системи показників та критеріїв оцінки екологічної ситуації в цілому та ефективності діяльності держав у цій сфері зокрема.

Найбільш розвинені системи індикаторів навколишнього середовища сьогодні використовують Організація економічної співпраці та розвитку і Європейський Союз.

Індикатори, що застосовуються Організацією економічної співпраці та розвитку, формують розгалужену систему, що постійно розширюється. З метою забезпечення ефективної оцінки Організацією вироблено низку критеріїв для добору індикаторів навколишнього середовища:

- 1) релевантність та корисність;
- 2) аналітична цінність;
- 3) вимірюваність [6, с. 5].

Сьогодні індикатори Організації економічної співпраці та розвитку формують декілька груп:

1. Ключові індикатори довкілля. Ці індикатори спрямовані на проведення загального огляду ключових проблем довкілля та тенденцій, пов'язаних із ними (включають 10-15 індикаторів).

2. Базові індикатори довкілля. Ця група спрямована на відстеження прогресу у сфері охорони довкілля, фактори, що впливають на нього, та моніторинг екологічної політики. Вона складає основу системи індикаторів, включаючи найбільш важливі та стабільно оновлювані показники. Включає близько 50 індикаторів.

3. Набори секторальних індикаторів довкілля. Індикатори цієї групи забезпечують тематичну характеристику стану навколишнього середовища за окремими напрямами (транспорт, енергетика, ліси, сільське господарство, домоволодіння, споживання, туризм).

4. Індикатори, отримані за даними екологічного обліку.

5. Індикатори зменшення тиску економічного зростання на довкілля.

Основа системи індикаторів складають базові індикатори довкілля. Вони розглядаються як мі-

Таблиця 1

	Цілі	Політичні категорії	Індикатори
Індекс екологічної ефективності	Екологічне здоров'я (50%)	Вплив на здоров'я (33%)	Піддання екологічним ризикам (100%)
		Якість повітря (33%)	Якість повітря домогосподарств (30%)
			Середня доза дрібнодисперсійних твердих часток (30%)
			Перевищення рівня дрібнодисперсійних твердих часток у повітрі (30%)
			Середня доза оксиду азоту (10%)
		Вода та санітарія (33%)	Неякісна санітарія (50%)
		Якість питної води (50%)	
	Життєздатність екосистеми (50%)	Водні ресурси (25%)	Очищення стічних вод (100%)
		Сільське господарство (10%)	Ефективність використання азотних добрив (75%)
			Баланс азоту (25%)
		Ліси (10%)	Зміна площі лісів (100%)
		Риболовля (5%)	Запаси риби (100%)
		Біорізноманітність та природні середовища (25%)	Наземні природоохоронні території (захист національного біому) (20%)
			Наземні природоохоронні території (захист світового біому) (20%)
			Морські природоохоронні території (20%)
			Захист рідкісних видів (національних) (20%)
			Захист рідкісних видів (світових) (20%)
Клімат та енергетика (25%)		Тендеція зміни вуглецевих викидів (75%)	
	Тендеція зміни CO <sub>2</sub> на кВт/год. (25%)		

німально узгоджений членами організації показників, що характеризують стан довкілля. У свою чергу, базові індикатори поділяються за двома критеріями.

Першим критерієм є трохелементна модель оцінки стану навколишнього середовища «тиск-стан-реакція». Її вихідним положенням є твердження: людська діяльність створює тиск на довкілля та впливає на якість та кількість природних ресурсів; суспільство реагує на ці зміни за допомогою екологічної, економічної та секторальних політик, а також через зміни в поведінці [6, с. 21]. Відповідно, у складі базових індикаторів виділяються

- 1) індикатори тиску;
- 2) індикатори стану;
- 3) індикатори реагування.

Другим ключовим критерієм поділу є група проблем навколишнього середовища, яку характеризують індикатори. Наразі до них належать: зміна клімату; зменшення озонового шару; евтрофікація; закислення; токсичне забруднення; якість довкілля в містах; біорозмаїття; культурні ландшафти; сміття; водні ресурси; лісові ресурси; рибні ресурси; погіршення якості ґрунтів (дезертифікація, ерозія); матеріальні ресурси; соціально-економічні, секторальні та загальні індикатори [6, с. 8].

Достатньо схожою є модель, що застосовується для оцінки стану навколишнього середовища та ефективності політики держав-членів у ЄС. Основним органом, що забезпечує функціонування системи індикаторів, є Європейська агенція з навколишнього середовища.

Джерелами інформації для розрахунку індикаторів є як дані самої Агенції, так і дані, отримані із зовнішніх джерел (Євростат, Генеральна дирекція Єврокомісії з питань довкілля, органи ООН тощо). Слід наголосити, що методологічно система індикаторів стану навколишнього середовища Європейського Союзу багато в чому базується на системі індикаторів Організації економічної співпраці та розвитку. Зокрема, це відбивається в структурі системи індикаторів за їх характером, оновлюваністю та важливістю для прийняття управлінських рішень. За цим критерієм вони організовані у три великі групи. Набір основних індикаторів складає базу системи показників. До нього належать найбільш важливі для формування політики у сфері забезпечення екологічної показники, які найбільш регулярно оновлюються та для яких найбільш повно розроблена методологія дослідження. Наступну групу складають індикатори, що задовольняють мінімальні критерії важливості для прийняття управлінських рішень, оновлюваності та доступності інформації. Нарешті, третю групу складають індикатори, обчислення яких носить нерегулярний характер, що часто розраховуються третіми сторонами та використо-

вуються Агенцією в підготовці тематичних доповідей та оцінок [7, с. 14].

Система індикаторів, що застосовується Агенцією, також включає класифікацію індикаторів на групи: рушійні сили, тиск, стан, вплив та реагування. Ця модель поділу також подібна до моделі «тиск-стан-реакція», яка застосовується Організацією економічної співпраці та розвитку. Соціальні та економічні зміни є рушійними силами, що здійснюють тиск на довкілля. В результаті стан довкілля змінюється, що має вплив на людське здоров'я, функціонування екосистеми та економіку. Реакція держави і суспільства справляє вплив на довкілля, прямо або опосередковано. Іншими словами, за цією класифікацією індикатори характеризують:

1) рушійні сили – соціально-економічні фактори та види діяльності, що посилюють або зменшують навантаження на довкілля (напр., ріст населення, ВВП);

2) тиск – пряме антропогенне навантаження на довкілля, що здійснюється через викиди та скиди забруднюючих речовин, використання природних ресурсів (напр., рівень викидів у повітря або у воду);

3) стан – відносяться до поточного стану та тенденцій змін навколишнього середовища, що включають також параметри якості основних складових частин довкілля (напр., якість повітря, біорозмаїття, концентрація двоокису вуглецю у повітрі тощо);

4) вплив – наслідки зміни довкілля для здоров'я населення, наслідки для природи та біорозмаїття;

5) реагування – конкретні дії, що спрямовані на вирішення екологічних проблем (напр., бюджетні витрати на охорону довкілля, рівень переробки відходів тощо) [7, с. 15].

Сьогодні система управління індикаторами включає 137 індикаторів за 13 тематичними розділами:

- 1) забруднення повітря;
- 2) біорозмаїття;
- 3) зміна клімату;
- 4) енергетика;
- 5) сценарії розвитку довкілля;
- 6) риболовля;
- 7) «зелена» економіка;
- 8) споживання домогосподарств;
- 9) земельні ресурси;
- 10) ґрунти [7, с. 15].

За природою інформації, яку вони характеризують, індикатори, що застосовуються агенцією, поділяються на п'ять типів:

1) тип А – описові індикатори (найбільш численні, 109 індикаторів);

2) тип В – індикатори досягнення цілей (16 індикаторів);

3) тип С – індикатори результативності (9 індикаторів);

4) тип D – індикатори ефективності політики (3 індикатори);

5) тип E – індикатори загального благополуччя (наразі не застосовуються).

Класифікуються індикатори і за географічним охопленням: глобальні, національні, регіональні та місцеві.

Іншими словами, як індикатори Організації економічної співпраці та розвитку, так і індикатори ЄС являють собою складну та розгалужену систему неоднорідних за своїм характером показників. Для обох можна виділити низку суттєвих рис:

1) близькість методологічного підходу щодо розподілу індикаторів за природою інформації, яку вони характеризують (індикатори тиску; індикатори стану та індикатори реагування в першому випадку та індикатори рушійних сил, тиску, стану, впливу та реагування – у другому);

2) розподіл індикаторів на групи відповідно до їх функціонального призначення, релеванності для прийняття управлінських рішень та оновлюваності інформації, передусім – виділення групи основних індикаторів, які утворюють ядро системи показників;

3) системи індикаторів забезпечує агрегування показників, отриманих із різних джерел;

4) системи індикаторів спрямовані передусім на гармонізацію систем оцінки стану навколишнього середовища державами-членами організації, що їх застосовують.

Характеризуючи сучасний стан застосування показників стану навколишнього середовища, слід зауважити, що показники стану навколишнього середовища застосовуються в, передусім, системі державного моніторингу довкілля. Її функціонування регулюється низкою нормативно-правових актів: постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 343 «Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря»; постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 № 815 «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод»; постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 № 661 «Про затвердження Положення про моніторинг земель»; постановою Кабінету Міністрів України від 26.02.2004 № 51 «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення». Сьогодні Міністерство екології та природних ресурсів України виділяє низку показників моніторингу та оцінки стану навколишнього природного середовища (показники забруднення атмосферного повітря та порушення озонового

шару атмосфери; зміни клімату; водних ресурсів; біорізноманіття та стану лісів; стану земельних ресурсів та ґрунтів; сільського господарства; енергетики; транспорту; відходів) [8]. Іншими словами, тематика показників є достатньо близькою до тієї, що застосовується Агенцією. Разом із цим перелік показників нормативно не закріплений. З одного боку, це відповідає світовій та європейській практиці. Як вказувалося вище, набір показників постійно розширюється та змінюється; крім цього, слід звернути на неоднорідності показників. Якщо ключові та базові індикатори (які становлять відносно невелику частину загальної кількості індикаторів) є відносно стабільними, низка індикаторів може носити разовий характер або вимірюватися протягом невеликого часу; відповідно, нормативно-правове закріплення вичерпного переліку показників стану навколишнього середовища не є раціональним. Разом із цим закріплення загальних засад функціонування системи показників (класифікація індикаторів, критерії добору індикаторів тощо) видається корисним із метою гармонізації та упорядкування системи оцінки стану навколишнього середовища та ефективності державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Окремо слід звернути увагу на співпрацю з Європейським Союзом у сфері розроблення індикаторів стану навколишнього середовища. Так, у межах Політики сусідства ЄС була реалізована програма, спрямована на запровадження регулярного розрахунку 11 пілотних індикаторів стану навколишнього середовища. В умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачається поглиблення співпраці з Європейською агенцією з навколишнього середовища, враховуючи, що саме на неї покладена реалізація низки природоохоронних директив, імплементація яких передбачена угодою.

**Висновки.** Оцінка стану навколишнього середовища та ефективності державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки потребує системного характеру. У зв'язку із цим доцільним є формування системи національних показників ефективності державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки з нормативно-правовим закріпленням загальних підходів до відбору індикаторів, методики їх розрахунку, пріоритетних напрямів дослідження. Важливою є також імплементація та нормативно-правове закріплення низки підходів, що застосовуються Європейською агенцією з навколишнього середовища, зокрема щодо структурування системи індикаторів (виділення основних індикаторів, набір яких доцільно гармонізувати з тими, що застосовуються агенцією), застосування моделі «рушійні сили – тиск – стан – вплив – реагування». Забезпечення єдності підходу до розрахунку показників стану

навколишнього середовища не лише сприятиме вдосконаленню методологічної бази державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки, але й суттєво спростить імплементацію природоохоронних директив ЄС у національне законодавство, як передбачено Угодою про асоціацію, співпрацю з європейськими установами в даній сфері, та сприятиме інтеграції України до європейських інституцій у частині охорони довкілля.

### Література

1. Яценко Л.Д. Обґрунтування індикаторів стану екологічної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 1(26). С. 134–138.
2. Шершун С.М. Правові критерії оцінки впливів на стан навколишнього середовища. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 203–207.
3. Підходи до розробки екологічних індикаторів сталого розвитку на національному рівні / М.М. Поколюдіна, Н.О. Телюра, О.С. Ломакіна. *Комунальне господарство міст : науково-технічний збірник*. 2011. № 101. С. 150–153.
4. Environmental Vulnerability Index. URL : <http://www.vulnerabilityindex.net/category/indicators/>.
5. Environmental Performance Index : 2016 Policymakers Summary. URL : [http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI\\_Policymakers\\_Summary.pdf](http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Policymakers_Summary.pdf).
6. OECD Environmental Indicators. Development, Measurement and Use : Reference Paper. 37 с. URL : <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/24993546.pdf>.
7. Digest of EEA Indicators 2014 / European Environment Agency // EEA Technical Report. # 8. 2014. 48 с. URL : [https://www.eea.europa.eu/publications/digest-of-eea-indicators-2014/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/digest-of-eea-indicators-2014/at_download/file).
8. Міністерство екології та природних ресурсів України. Екологічний моніторинг довкілля. URL: <http://www.menr.gov.ua/monitoring>.

### Анотація

**Ємець Л. О. Застосування міжнародних індикаторів стану навколишнього середовища та перспективи їх використання в Україні.** – Стаття.

У статті розглянуті найбільш значущі індикатори стану навколишнього середовища, що застосовуються міжнародними та регіональними організаціями. Досліджено їх характерні риси та засади використання. Запропоновані шляхи використання досвіду їх застосування в Україні.

*Ключові слова:* навколишнє середовище, індикатори стану навколишнього середовища, Європейська агенція з навколишнього середовища.

### Аннотация

**Ємець Л. А. Применение международных индикаторов состояния окружающей среды и перспективы их использования в Украине.** – Статья.

В статье рассмотрены наиболее значимые индикаторы состояния окружающей среды, применяемые международными и региональными организациями. Исследованы их характерные черты и принципы использования. Предложены пути использования опыта их применения в Украине.

*Ключевые слова:* окружающая среда, индикаторы состояния окружающей среды, Европейское агентство по окружающей среде.

### Summary

**Yemets L. O. Application of international indicators of the state of the environment and prospects of their use in Ukraine.** – Article.

The article deals with the most significant environment indicators used by the international and regional organizations. Their features and principles of application are explored. Ways of their implementation in Ukraine are proposed.

*Key words:* environment, environment indicators, European Environment Agency.



УДК 551.583:339.5

**С. М. Орехов***кандидат юридичних наук, докторант  
Інституту законодавства Верховної Ради України*

## ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ ТА ЄС У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Питання реалізації норм та стандартів ЄС у сфері охорони довкілля, адаптації до таких стандартів профільного законодавства набули значущості вже в перші роки незалежності України. Водночас національна правова доктрина тривалий час приділяла цим аспектам не зовсім велику увагу.

У цьому контексті можна навести праці О.О. Орендарець (2015 р.) про розвиток науки екологічного права, Т.І. Діденко (2011 р.) щодо розвитку екологічного законодавства, А.В. Котелевець (2000 р.) з питань правозастосовної діяльності, В.А. Зуєва (2003 р.) про організаційно-правові механізми, С.В. Кузнецової (2000 р.) і Н.О. Комісарук (2016 р.) стосовно бюджетного фінансування, К.О. Лозицької (2015 р.) щодо інвестування у цій сфері. У монографічних роботах вітчизняних авторів, як правило, згадувалася сама потреба такої реалізації та вказувалися окремі ключові документи ЄС із питань охорони довкілля. Аналіз самих стандартів ЄС у сфері охорони довкілля серед іншого здійснювався у реферативних публікаціях Інституту законодавства Верховної Ради України.

Водночас більшість авторів згадує про значущість у відповідних адаптаційних та імплементаційних процесах засобів програмного регулювання. Указані тези були деталізовані у роботі Б.В. Бабіна 2012 р., за якою механізми програмного регулювання ЄС носять експансіоністський характер, оскільки програми ЄС розраховані для реалізації як у правовому полі ЄС, так й у форматі взаємодії ЄС із третіми країнами (зокрема програми допомоги, програми сусідства та рамкові програми).

**Метою статті** є дослідження еволюції нормативного забезпечення взаємодії України та ЄС у сфері охорони довкілля.

Початок реального застосування стандартів охорони довкілля ЄС в Україні слід пов'язати з набуттям чинності у березні 1998 р. Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та державами-членами від 14 червня 1994 р. Стаття 63 цієї Угоди (як підґрунтя співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища) називає Європейську енергетичну хартію та Декларацію конференції в Люцерні 1993 р. До пріоритетів співробітництва цією статтею Угоди було віднесено моніторинг забруднення, оцінку стану довкілля, його віднов-

лення, системи інформації в цій сфері, боротьбу із забрудненням атмосферного повітря та води, екологічно безпечне виробництво, сільське господарство, використання енергії та хімічних речовин, якість води; знищення відходів, захист лісів, збереження біологічної різноманітності, планування землекористування, глобальні кліматичні зміни, екологічну освіту тощо. До форматів співробітництва Угодою 1994 р. було, окрім іншого, віднесено спільну дослідницьку діяльність та планування заходів, обмін інформацією та експертами, розробки стратегій та «удосконалення законодавства в напрямі стандартів Співтовариства».

Формою відображення вказаних приписів Угоди 1994 р. та Спільної стратегії щодо України, схваленій Європейською Радою 11 грудня 1999 р., слід уважати главу 9 «Співробітництво у галузі охорони довкілля» Стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженої указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98, яка визначила Угоду 1994 р. та міжнародні угоди з питань довкілля базисом державної політики задля формування «загальноєвропейського екологічного простору». Детальніше положення Угоди 1994 р. було розвинуто у підрозділі 11.1 розділу 11 «Якість життя та навколишнього природного середовища» Програми інтеграції України до ЄС, схваленій указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072/2000.

Підрозділ 11.1 Програми 2000 р. містив сім глав («Законодавство у сфері охорони довкілля», «Якість повітря», «Якість води», «Захист навколишнього природного середовища», «Генетично-модифіковані організми», «Ядерна безпека» та «Хімічні речовини»), кожна з яких мала спільну структуру, зокрема опис поточної ситуації та короткострокові (на 2000-2001 роки) й середньострокові (на 2001-2003 роки) пріоритети. При цьому багато напрямів цієї програми взагалі не передбачали врахування приписів актів ЄС з указівкою лише на потребу імплементації окремих міжнародних угод.

Із питань охорони повітря Програмою констатувалася відсутність в органів влади України «повного переліку (українською мовою) директив ЄС у галузі охорони атмосферного повітря». Стосовно захисту довкілля Програмою передбачалося здійснити «переклад директив 92/43/ЕЕС, 79/409/ЕЕС, 338/97 українською мовою з метою

надання можливості її опрацювання» центральним органам влади. У вимірі генетично-модифікованих організмів Програма констатувала наявність профільних директив 90/119/ЄЕС та 90/220/ЄЕС та містила загальну тезу про потребу розробки «адаптованих до відповідних правових норм ЄС підзаконних актів» та стандартів. Із питань хімічних речовин Програма констатувала, що вимоги з реєстрації пестицидів директиви 91/414 ЄС нібито «практично повністю враховані в українському законодавстві», водночас із цього напрямку передбачалося утворення «повного переліку директив ЄС щодо обігу хімічних речовин», переклад та оцінку вартості впровадження вимог в Україні.

Варто вказати на те, що питання наукового та технологічного співробітництва підіймалися у ст. 4 Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво від 4 липня 2002 р. За нею спільні з ЄС наукові дослідження навколишнього середовища можуть містити фундаментальні, технологічного розвитку та демонстраційної діяльності. Ці норми Угоди, яка неодноразово подовжувалася в наступні п'ятирічні періоди, не отримали розвитку в підзаконних планових чи програмних актах.

Наступним важливим актом із питань посилення взаємодії ЄС та України став План дій «Україна – ЄС», схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і ЄС 21 лютого 2005 р. План дій 2005 р. мав окремий розділ «Навколишнє середовище», який за структурою відтворювався й у щорічних Заходах щодо виконання Плану дій Україна – ЄС у 2005 р., 2006 р. та 2007 р. відповідно; ці Заходи схвалювалися розпорядженнями КМУ від 22 квітня 2005 р. № 117-р, від 27 квітня 2006 р. № 243-р та від 26 квітня 2007 р. № 238-р.

Цікаво, що не всі приписи Плану дій 2005 р. послідовно реалізовувалися в Заходах. Так, ст. 15 Плану «Реалізація заходів для забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування впровадження» містила три компоненти, лише один із яких був відтворений послідовно у Заходах 2005–2007 рр. Цей компонент стосувався зміцнення структур та процедур, необхідних для оцінки впливу на довкілля, зокрема таких, як транскордонні питання, впровадження комунікаційних стратегій стосовно вигод політики у сфері охорони довкілля; підтримки суб'єктів громадянського суспільства та місцевих органів влади.

Інші компоненти ст. 15 Плану стосувалися завершення формування адміністративних структур і процедур для забезпечення стратегічного планування у сфері екології та координації з відповідними учасниками та визначення процедур щодо доступу до інформації про навколишнє се-

редовище, участі громадськості, зокрема імплементації Орхуської Конвенції (реалізація цих компонентів передбачалася в Заходах 2005 р. та 2007 р.).

У ст. 16 Плану 2005 р. передбачалося вживати заходів для запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, захисту здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів відповідно до зобов'язань Йоханесбурзького самміту. Обидва компоненти цієї статті послідовно відображалися у Заходах 2005–2007 рр. Вони стосувалися потреби розширення або прийняття національних програм та планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, зокрема пріоритетів інвестування для окремих підсекторів. Також ці компоненти стосувалися розвитку рамкового законодавства та основних процедур, розроблення планів для ключових підсекторів, визначених в Основних напрямах державної політики України у галузі охорони довкілля, перших кроків виконання. Компонентами ст. 6 Плану 2005 р. також передбачалося й посилення адміністративних потужностей, зокрема надання дозволів, виконання законодавства та проведення інспекцій.

Статтею 17 Плану заходів 2005 р. передбачалося розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища, у Заходах 2005–2007 рр. відображалися такі компоненти цієї статті, як упровадження положення Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН зі зміну клімату, визначення можливостей розширення регіонального співробітництва з країнами-сусідами, особливо щодо транскордонних питань. Інші компоненти цієї статті Плану не набули поширення в подальших Заходах із його реалізації, що стосується участі України:

- у робочій групі «Дунай – Чорне» море для реалізації транскордонних підходів до водного менеджменту;

- в Ініціативі ЄС із захисту водних ресурсів у Східній Європі, на Кавказі та у Центральній Азії;

- у діяльності Європейського агентства з охорони навколишнього середовища;

- у діяльності спільної Робочої групи Україна – ЄС із питань змін клімату.

Варто вказати, що Заходи щодо виконання у 2008 р. Плану дій «Україна – ЄС», схвалені розпорядженням КМУ від 6 серпня 2008 р. № 1072-р мали відмінність у структурі відповідних компонентів, не винесених в окрему частину Заходів. Низка наведених у Заходах на 2008 р. компонентів не була передбачена Планом 2005 р. та взагалі не стосувалася питань екологічного права ЄС. Так, у Заходах ішлося про укладення угоди з Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів Дністра, ратифікації протоколів до

Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, розробленої під егідою Європейської Економічної Комісії ООН, виконання рекомендацій багатосторонніх угод щодо навколишнього природного середовища (Конвенції Еспоо, Орхуської конвенції, Бернської конвенції, Рамсарської конвенції) у частині відновлення суднового ходу в гирлі Бистре та ознайомлення міжнародного співтовариства з результатами оцінки впливу на довкілля.

Вартими уваги є й засоби реалізації вищезазначених Заходів 2005–2008 років стосовно Плану дій «Україна – ЄС», бо кожен щорічний Захід містив розділ «Проекти та/або програми технічної допомоги з боку ЄС, держав-членів ЄС, інших донорів для підтримки реалізації Плану дій «Україна – ЄС» (із зазначенням суми коштів)». Найперші Заходи на 2005 р. містили дев'ять згадок про такі проекти чи програми у сфері охорони довкілля, але з них лише п'ять стосувалися фінансування з боку ЄС чи країн ЄС, а саме:

- проект ЄС «Запровадження моделей екологічно сталого бізнесу в Україні» на 487 тис. євро;
- проект ЄС «Технічна підтримка процесу виконання Україною та Білоруссю зобов'язань щодо стримування глобальної зміни клімату» на 620 тис. євро;
- проект ЄС «Технічна допомога у підготовці інвестиційних проектів у Чорноморському басейні» на 822,8 тис. євро;
- проект ЄС «Управління басейнами рік Буг, Латориця і Уж» на 2,2 млн. євро;
- проект ЄС «Оцінка ризику та управління поведінкою в Закарпатській області» на 2,2 млн. євро.

Решта проектів фінансувалася з боку США, ООН чи Міжнародного банку реконструкції та розвитку та не мала прив'язки до європейської інтеграції України. У Заходах 2006 р. згадувався лише один проект, але фінансуванням з боку США а не ЄС, у Заходах 2007 р. – три проекти, з яких один передбачався фінансуванням США, інший – Японії а третій – у межах Регіональної програми дій «ТАСІС» 2006 р. «Підтримка виконання Кіотського протоколу». Заходи щодо виконання у 2008 р. Плану дій «Україна – ЄС» містили тільки поодинокі згадки про «залучення експертної допомоги держав-членів ЄС».

Слід додати, що Порядок денний асоціації «Україна – ЄС» для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 23 листопада 2009 р. містив аспекти охорони довкілля як із питань співробітництва у сфері енергетики, так й у вимірі імплементації актів права ЄС, розробки Україною національних стратегій та планів у сфері екології, удосконаленні законодавства, адміністративної практики тощо. Водночас цікавим є вміщення в Порядок 2009 р. списку підписаних та ратифікованих Україною та ЄС тринадцяти між-

народних угод у сфері охорони довкілля і констатацією потреби запровадження щодо них національних імплементаційних інструментів.

Варто вказати й на приписи у сфері охорони довкілля Планів першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС, які щорічно схвалювалися Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) у 2010–2013 рр. Стосовно цих документів, схвалених урядом України ініціативно, Б.В. Бабін указував, що такі національні програми «не є імплементаційними стосовно якоїсь конкретної міжнародної програми», але як засіб виконання Україною міжнародних зобов'язань, такі плани «передбачають реалізацію окремих міжнародних програмних актів», щостосується саме програм ЄС.

Окрему увагу варто приділити Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – ЗПАЗУЗЄС), затвердженій Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, як односторонньому програмному акту наближення вітчизняного права до норм актів ЄС. У розділі V ЗПАЗУЗЄС указано що на першому етапі її виконання пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є довкілля та охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин. На виконання норм ЗПАЗУЗЄС (а також Прогресивного плану адаптації законодавства України до законодавства ЄС, схваленого на шостому засіданні Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС [1, с. 424]) з 2005 р. щорічно урядовими розпорядженнями схвалюються Плани заходів.

Перший із них, затверджений розпорядженням КМУ від 16 червня 2005 р. № 201-р, у частині 12 «Імплементація положень *acquis communautaire* у сфері захисту довкілля» містив заходи лише з одного доволі специфічного питання, зокрема з підготовки технічних регламентів із підтвердження відповідності колісних сільськогосподарських та лісгосподарських тракторів; уповноваженим органам влади приписувалося за рік здійснити адаптацію законодавства України до профільних директив Ради ЄС із цього питання (74/151/ЕЕС від 4 травня 1974 р., 75/322/ЕЕС від 20 травня 1975 р., 76/432/ЕЕС від 6 квітня 1976 р., 77/311/ЕЕС від 29 травня 1977 р. та 77/537/ЕЕС від 28 липня 1977 р.).

Водночас План заходів щодо виконання у 2006 році ЗПАЗУЗЄС, схвалений розпорядженням КМУ від 15 березня 2006 р. № 151-р, у розділі 7 «Захист довкілля» основну увагу акцентував на актах права ЄС у сфері захисту атмосферного повітря. Так, до адаптації протягом року пропонувалися директиви Європейського парламенту та Ради ЄС від 13 жовтня 2003 р. 2003/87/ЕС та від 27 жовтня 2004 р. 2004/101/ЄС із питань Європейської системи торгівлі дозволами на викиди парникових газів, а також директиви Ради ЄС від

28 червня 1984 р. 84/360/ЄЕС від 27 вересня 1996 р. 96/62/ЄС та від 24 вересня 1996 р. 96/61/ЄС, директива Європейського парламенту та Ради ЄС від 23 жовтня 2001 р. 2001/80/ЄС із питань контролю за забрудненням повітря.

Можна вказати лише на декілька схвалених, хоч і з значним запізненням, нормативних актів, передбачених Планами заходів, насамперед ним є Закон України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» від 1 липня 2015 р. № 562-VIII, потреба якого згадувалася у Планах 2008-2013 рр. Також нова Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389, може вважатися виконанням відповідних приписів Планів 2007–2009 рр. щодо реалізації директиви 2006/11/ЄС.

Також слід згадати План заходів щодо підготовки планів інституційних реформ для виконання програми Всеохопної інституційної розбудови в рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство», затверджений розпорядженням КМУ від 10 листопада 2010 р. № 2078-р. Цей документ серед заходів реалізації містить згадку про узгодження з ЄС структури і змісту проектів планів інституційних реформ у декількох сферах, зокрема щодо здійснення санітарних та фітосанітарних заходів [1, с. 419].

Отже, слід дійти таких **висновків**. Національна вітчизняна доктрина екологічного права тривалий час мала здебільшого оглядовий підхід до реалізації в Україні норм права ЄС щодо охорони довкілля та до адаптації, навіть спеціальні дослідження з цих питань містили обмежену кількість конкретних пропозицій. Роботи ж українських фахівців із міжнародного та європейського права не приділяли значну увагу аспектам екологічного права ЄС, хоча й висвітлили значущість для реалізації механізмів міжнародного програмного регулювання. Слід констатувати неповноту природоохоронних приписів цих Планів заходів періоду 2005–2013 років, часте повторювання в них невиконаних заходів попередніх Планів, відсутність визначених механізмів фінансування. У таких Планах заходів найпоширенішим варіантом адаптації конкретно визначених актів права ЄС із питань екології була констатація потреби підготовки проекту абстрактного нормативно-правового акту, актів чи плану з певного напрямку без визначення правової форми, змісту чи назви документа, який мав би готуватися. Передбачені

ж Планами 2005–2013 років окремі заходи щодо потреби опрацювання конкретного законопроекту, проекту акта уряду чи відомчого нормативного акта, як правило, виконані не були. Водночас порівняно вагомий природоохоронний вимір мали акти 2010–2012 років із питань співпраці України та ЄС у сфері енергетики.

### Література

1. Бабін Б.В. Програмне регулювання в сучасному міжнародному праві: теоретичні та практичні аспекти: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2012. 550 с.
2. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/27/ЄС від 11 березня 2008 року про внесення змін і доповнень до Директиви 2001/18/ЄС про навмисне вивільнення у довкілля генетично модифікованих організмів, що стосується виконавчих повноважень, наданих Комісії (затверджений переклад українською мовою). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/direktiva-200827es.pdf>.
3. Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів (кодифікована версія) (затверджений переклад українською мовою). URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%202009\\_147.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%202009_147.pdf).
4. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/412 від 11 березня 2015 року про внесення змін і доповнень до Директиви 2001/18/ЄС стосовно можливості для держав-членів обмежувати або забороняти культивування генетично модифікованих організмів (ГМО) на своїй території (Текст стосується ЄЕП) (затверджений переклад українською мовою). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/es-2015412.pdf>.

### Анотація

**Орхов С. М.** Еволюція нормативного забезпечення взаємодії України та ЄС у сфері охорони довкілля. – Стаття.

У статті досліджено еволюцію нормативно-правових актів, що мають за мету забезпечення взаємодії України з ЄС у сфері захисту й охорони довкілля, зокрема в таких окремих сферах екологічної політики ЄС, як охорона водних ресурсів, утилізація небезпечних відходів, захист біорізноманіття тощо.

*Ключові слова:* довкілля, екологічна політика ЄС, право ЄС щодо довкілля, екологічне законодавство України.

### Аннотация

**Орхов С. Н.** Эволюция нормативного обеспечения взаимодействия Украины и ЕС в сфере охраны окружающей среды. – Статья.

В статье исследована эволюция нормативно-правовых актов, имеющих цель обеспечение взаимодействия Украины с ЕС в сфере защиты и охраны окружающей среды, в частности в таких отдельных сферах экологической политики ЕС, как охрана водных ресурсов, утилизация опасных отходов, защита биоразнообразия и т. п.

*Ключевые слова:* окружающей среды, экологическая политика ЕС, право ЕС по окружающей среде, экологическое законодательство Украины.

**Summary**

***Oriekhov S. M. Evolution of normative provision of interaction between Ukraine and the EU in the field of environmental protection. – Article.***

The article examines the evolution of regulatory acts aimed at ensuring Ukraine's interaction with the EU

in the field of environmental protection, in particular in certain areas of EU environmental policy such as water protection, disposal of hazardous waste, biodiversity protection, etc.

*Key words:* environment, environmental policy of the EU, EU environmental law, environmental legislation of Ukraine.

УДК 349.6:349.422

**Д. С. Піддубна**  
кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін факультету № 3  
Донецького юридичного інституту  
Міністерства внутрішніх справ України

## ОБНОВЛЕНІ ЗМІНИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ В ОРГАНІЧНІЙ СФЕРІ ТА ПЕРШОЧЕРГОВІ ЕЛЕМЕНТИ ЩОДО ОБҐРУНТУВАННЯ ВТІЛЕННЯ

Україна (і географічно, і завдяки акумуляції природних ресурсів) по праву може бути не лише центром Європи, а й центром щодо виробництва якісної та безпечної продукції та сировини. Відомо, що Україна – аграрна країна. При цьому має всі підстави та можливості для здійснення саме органічного господарювання. Досить складний та відповідальний напрям аграрного виробництва, який потребує низки дій та подальшого детального дотримання визначених критеріїв, параметрів тощо. Така складність вміщує низку елементів, але у цьому дослідженні акцентуємо увагу саме на оновлених змінах нормативно-правового характеру, які набудуть чинності із серпня 2019 року. Знання змін, особливо у сфері спеціального нормативно-правового акту, є запорукою успішності ведення своєї діяльності, а також запровадження швидкої його переорієнтації щодо будь-яких напрямів її розвитку. Саме у зазначених позиціях і буде відображатися практична характеристика визначеного напрямку наукового пошуку.

Згідно з органічним напрямом, наукові напрацювання все ж таки вміщують загальні позиції, які базуються на Законі України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», який втратить чинність із серпня 2019 року, що і визначає потребу висвітлення певних правових питань на його основі. Окрім того, за цим напрямом відбуваються зміни щодо інших елементів, які вносяться до різних за юридичною силою нормативно-правових актів. Однак поміж дослідників можна вказати на представників наукового світу, які займалися висвітленням певних питань. Так, В.І. Андрейцев, М.Я. Ващишин, О.В. Гафурова, А.П. Гетьман, М.В. Гребенюк, В.К. Гуревський, В.М. Єрмоленко, П.Ф. Кулинич, В.І. Семчик, А.М. Статівка, Л.В. Струтинська-Струк, М.В. Шульга та ін..

**Мета статті** полягає у визначенні певних позицій за оновленим нормативно-правовим актом, а також питань щодо доцільності підтримки та розвитку органічного напрямку.

Попереднє становлення органічного виробництва досить часто супроводжувалось гаслом про те, що це досить вартісний процес. Із цим можна погодитися. Однак зазначений вид діяльності – це комплексний механізм вирішення низки проблем

та додатково збільшити отриманий прибуток. Безперечно, значну кількість потрібно вкласти, але світові позиції визначають і зовсім іншу вартісну політику щодо такої продукції, яка ще не є повністю втіленою в Україні, а доступ української органічної продукції чи навіть «звичайної» на світові ринки перебуває лише в процесі становлення.

У міжнародному просторі наявне тривале здійснення органічного виробництва, розроблено відповідні стандарти та провила його ведення. Отож, говорячи про доцільність та збільшення прибутку, можна вказати на досвід іспанських фермерів. Так, «Іспанським фермерам, які перейшли зі звичайних методів сільськогосподарського виробництва на органічні, вдалося збільшити прибуток у 6 разів. Вони брали участь у проекті Crops For Better Soil у межах європейської програми охорони навколишнього середовища LIFE. До проекту увійшли виробники пшениці з чотирьох регіонів Іспанії, які спеціалізувалися на дешевій кормовій пшениці. Вони відмовилися від штучних добрив і пестицидів, стали засівати менші площі, щоб частина землі відпочивала. Таким чином, пшениця отримала сертифікацію як органічний продукт, тому фермери змогли продавати її за набагато вищою ціною. Таким чином, прибуток із гектара у них зріс із 50 до 300 євро за 5 років проекту» [1]. При цьому також указується на факт страху, щодо переходу на такий вид господарської діяльності. Адже можна зазначити, що «творці програми Crops For Better Soil прагнуть показати європейським фермерам, що органічне землеробство може бути прибутковим. Органічне землеробство набагато менше шкодить довкіллю ніж звичайне, зокрема з використанням хімічних добрив і пестицидів. Але фермери досі з побоюванням ставляться до органічних методів через побоювання недоотримати прибуток» [1]. У Європейському Союзі взято курс на встановлення нульових показників щодо викидів парникових газів, що заплановано до реалізації на 2050 рік та у зв'язку з чим Європейська Комісія запланувала направлення 25% довгострокового бюджету Європейського Союзу на користь клімату [1].

XXI століття – це насамперед час прогресу. Хоча потім зіштовхуємось і з проблемами, які від цього прогресу отримуємо, проте сучасні від-

носини, внутрішньодержавні, міждержавні, особливо відносно щодо здійснення відповідного виду господарської діяльності, пов'язані та ґрунтуються на жорстких правилах гри чи так званих ринкових відносинах. Уживання поняття «жорсткі» якраз і має відображати ту специфіку та складність, яка існує. Адже коли йдеться про ведення міжнародної торгівлі, то не лише вимоги за якістю продукції необхідно виконувати, а й дотримуватися уже ustalених міжнародних правил гри та вимог. Тобто перед виробником виникає дві ключові позиції: 1) правильна організація своєї діяльності/виробництва на теренах національної країни; 2) урахування всіх можливих ризиків, правил, вимог, стандартів і т. д., які існують саме у тій країні, куди планується здійснення експорту, якщо ж йдеться про об'єднані позиції – то і вимоги Європейського Союзу чи Міжнародні вимоги, зокрема для третіх країн.

Із такої позиції можливо вказати і на позицію польського фермера, голови AGROunia та Stowarzyszenie Polskich Producentów Ziemiaków i Warzyw Michała Kołodziejczaka, який на прикладі польського аграрного сегменту визначає проблеми, з якими зіштовхнулася Польща та з якими може зіштовхнутись Україна, яка у чомусь проходить схожий шлях сьогодні. Визначається про сімейне фермерське господарство, у якому майже всю роботу виконують члени сім'ї і не досить часто відбувається наймання працівників. Розглядаючи дотації у Польщі, визначається перешкоджання до здійснення господарської діяльності. Таку позицію пояснюють мізерністю дотаційних виплат, а саме так: «Сейчас в Польше мы получаем около 210-230 на гектар. Наши конкуренты (французы, немцы) – они и ваши конкуренты тоже, которые часто появляются на украинских землях – получают намного больше доплат. Так, голландцы получают вдвое больше. А если говорить о ценах на продукцию, то они выровнялись во всей Европе. В то же время многие средства защиты растений в Великобритании, Германии, Франции намного дешевле, чем в Польше. Единственное: у нас стоимость труда немного ниже, чем в Западной Европе. Хотя сейчас и она активно растет. Вот почему такая диспропорция себестоимости производства и господдержки непонятна для нас. Производит агропродукцию в нынешних условиях становится неприбыльным» [2]. При цьому робиться акцент на тому, що землі мають перебувати у тих суб'єктів, які безпосередньо займаються виробництвом на ній, для них має бути створено умови розвитку, а питання дотації взагалі вилучити з предмета регулювання у зазначених видах суспільних відносин. Звертається увага і на те, що німецькі, французькі, англійські, португальські виробники мають більш сприятливі умови до ведення бізнесу, визначається значний досвід, поміж якого,

однією з злагоджених позицій є відпрацьована система збуту товару, тобто ринки реалізації. Також у ринкових відносинах потрібно враховувати зазначену позицію, за якою «если бы у поляков были магазины в Германии, они бы продавали там свою продукцию и были бы заинтересованы в развитии сельского хозяйства своей страны. Но в Польше сейчас нет ни одной значительной польской торговой сети. В Польше торговля принадлежит заграничным корпорациям» [2]. Ринок збуту – основа до здійснення будь-якого виду діяльності, саме тому і визначається, що якщо не буде державної підтримки щодо забезпечення ринку збуту, виникне підстава до знищення сімейних фермерських господарств, а також буде значною перешкодою для осіб, які самостійно здійснюють органічне господарювання. Такі позиції підлягають урахуванню задля того, що, лише володіючи інформацією та піддаючи її постійному аналізу, її можливо сформулювати. Адже за наявності підтримки щодо місця реалізації продукції виникатиме економічна необґрунтованість у здійснюваному напрямі, що буде спричиняти консолідацію земель у великих формах господарської діяльності.

У зазначеному аспекті кроком має стати розвиток та стимулювання розвитку саме відповідних кооперативів.

Ураховуючи зазначене, світовий торговельний ринок визначає низку вимог, які, окрім іншого, розробляються та існують і на рівні національної держави. Безпосередньо щодо України на рівні Міністерства аграрної політики і продовольства України розробляються різнопланові вимоги, які стосуються певного визначеного об'єкта. Так, керуючись потребою до приведення у відповідність до європейських норм, українського законодавства, визначено потребу в розробленні нових вимог щодо фруктових соків та нектарів. Так, «зміни торкнуться пропорцій фруктової частини, води і сухих речовин у напої. Так, для звичних соків уміст фруктової частини не має бути меншим за 50%. Це стосується соків із груш, яблук, ананасів, цитрусових. Для соків зі специфічним сильним смаком (гранат, лимон) допускається зниження фруктової частини до 25–40%. Також нові правила обмежать використання смакових добавок. У Мінагрополітики вважають, що такі нововведення не тільки поліпшають якість продукції в українських магазинах, де 95% соків є українськими, а й суттєво розширяють експортні можливості країни. Повністю реформувати виробництво соків планують до кінця 2022 року. З'явиться декілька найменувань продукції: соки, відновлені з концентрованих (допускається додавання води), фруктові соки (допускається додавання цукру і води), фруктові пюре, фруктовий нектар (допускається додавання води, цукру, меду, підсолоджувачів)» [3]. Крім того, в черговий раз ви-

значаємо й те, що до визначення потрібно піддавати правильне термінологічне закріплення, що є проблемою, оскільки поняття, які визначаються на рівні національного нормативно-правового закріплення, різняться від тих, які передбачаються європейськими нормами. Так, мають здійснюватися імплементаційні процеси задля усунення таких випадків, а значить і єдиний підхід до єдиного розуміння та здійснення світової торгівлі. Щодо такого підходу експерти зазначають, що «нектари у звичному розумінні можуть зовсім заборонити. За словами глави технічного комітету зі стандартизації «Соки та соковмісні продукти» Якова Верхівкера, в ЄС «нектарами» називають соки з додаванням м'якоті, але без цукру. В Україні ж «нектари» – це соковмісний напій. Експерт зазначає, що для гармонізації законодавства з європейським необхідно піти тим самим шляхом. Коли зміни наберуть чинності, то нектарами в Україні будуть називатися натуральні соки, а напої з вмістом ароматизаторів, цукру і лимонної кислоти маркуватимуть як «соковмісний напій»» [3].

Керуючись потребою до приведення національного законодавства у певну відповідність, 11 жовтня 2018 року Міністерство аграрної політики та продовольства України приймає Наказ № 490, за яким визначено новий порядок відбору зразків та перевезення (пересилання) до вповноважених лабораторій для цілей державного контролю та форми акту відбору зразків [4]. Визначено, що «механізм та процедуру здійснення відбору зразків харчових продуктів, кормів, сіна, соломи, біологічних продуктів та патологічних матеріалів, побічних продуктів тваринного походження або будь-яких речовин (зокрема з довкілля), які пов'язані з виробництвом та/або обігом харчових продуктів, кормів, здоров'ям та благополуччям тварин, зокрема такі, що вивозяться (пересилаються) з митної території або ввозяться (пересилаються) на митну територію України з метою перевірки шляхом проведення простих або лабораторних досліджень (випробувань) відповідності до законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [4]. Окрім того, за підписанням Президентом України Законом України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» визначаються як новели такі позиції, як «установлення вимог до забезпечення розбірливості інформації, зокрема до мінімального розміру шрифту, яким надається обов'язкова інформація про харчовий продукт; надання інформації про алергени (виділення шрифтом, стилем або кольором у переліку інгредієнтів); запровадження однакових вимог до надання інформації про харчові продукти, що продаються як у магазині, так і дистанційно; надання інформації про наявність у харчовому продукті рафіновані олії або жирів

рослинного походження (зокрема пальмової олії); надання інформації стосовно того, чи піддавався харчовий продукт заморожуванню/розморожуванню; застосування нового для України підходу до позначення термінів придатності харчового продукту залежно від того, чи є харчовий продукт швидкопсувним у зв'язку з мікробіологічними властивостями. Крім того, цим законом уносяться зміни в низку інших нормативно-правових актів, зокрема в Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», статтю 20 якого доповнено частиною восьмою такого змісту: «Операторам ринку забороняється здійснювати обіг харчових продуктів, отриманих із потужностей, що не пройшли державної реєстрації або не отримали експлуатаційного дозволу відповідно до цього Закону, використовувати такі харчові продукти у виробництві інших харчових продуктів» [5].

Не минуло правового регулювання і питання щодо стандарту на пшеницю, зокрема зазначається: «25 січня в Міністерстві аграрної політики і продовольства відбулася координаційна зустріч з обговорення ключових пропозицій, отриманих під час формування другої редакції стандарту на пшеницю. Рішення щодо коригування ДСТУ на пшеницю було прийнято в 2018 році. Під час підготовки другої редакції було враховано пропозиції, що надійшли від учасників зернового ринку. Метою коригування стандарту є оптимізація техніко-технологічних процесів виробництва зерна пшениці та гармонізації його нормування з міжнародними нормами, зокрема країн Європейського Союзу. При цьому обов'язковим залишається врахування інтересів вітчизняного виробника, а також сприяння умовам бізнесу і міжнародної торгівлі. В оновленому стандарті пропонується зменшити кількість класів непродукційної пшениці, що буде мати позитивне значення, особливо в системі її заготівлі. Також увага приділяється показникам, пов'язаним із хлібопекарськими властивостями зерна, зокрема вмістом білка і клейковини. Уперше в стандарт пропонується ввести показник вмісту зерен, пошкоджених клопом-черепашкою, а як рекомендоване – значення сили борошна. Проект другої редакції ДСТУ на пшеницю буде розглянуто на засіданні Технічного комітету в лютому цього року. Плановий термін уведення в дію нового стандарту після затвердження – травень-червень 2019 року» [6].

Зазначені акти визначають характеристику певних виключних об'єктів, а системним законодавчим актом визначено зміни щодо здійснення органічного виробництва. Так, «Верховна Рада прийняла закон № 5448-д про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. Згідно з прийнятим документом, в Україні запроваджується



механізм реєстрації органів сертифікації, операторів ринку та органічного насіння, прописаний механізм державного контролю за діяльністю суб'єктів ринку органічної продукції та передбачена відповідальність за порушення законодавства у цій сфері. Згідно з прийнятим законом, буде заборонено вказувати інформацію, яка може ввести споживача в оману. Заборона поширюється на рекламу харчових продуктів задля надання точної, достовірної та зрозумілої інформації про продукт. Також передбачено інформування споживачів про вміст у продуктах харчових добавок, допоміжних речовин для переробки та інших речовин або продуктів, які можуть викликати алергічні реакції або непереносимість. Також новий закон установлює вимоги до переліку речовин (інгредієнтів, компонентів), які дозволяється використовувати у процесі органічного виробництва та які дозволені до використання в гранично допустимих кількостях, а також визначено процедуру, за якою вони можуть бути дозволені до використання.

Надання неточної й недостовірної інформації про продукт, зміна інформації про продукт, що супроводжує його, тягне за собою штраф на юросіб у розмірі 15 мінімальних заробітних плат, на фізосіб-підприємців – 10 мінімальних заробітних плат. За маркування продукції державним логотипом для органічної продукції або використання у маркуванні позначень та написів «органічний», «біодинамічний», «біологічний», «екологічний», «органік» за відсутності відповідного сертифіката накладатиметься штраф на юридичних осіб у розмірі восьми мінімальних заробітних плат, на фізичних осіб-підприємців – п'яти мінімальних заробітних плат. Законом передбачено сертифікацію самого процесу виробництва, а не кінцевого продукту, що відповідає законодавству ЄС. Такий підхід гарантуватиме споживачам упевненість у якості продуктів, маркованих як органічні» [7].

На виконання положень за новим спеціальним нормативно-правовим актом визначається запровадження відповідного реєстру. Проте вже наявна інформація щодо створення трьох реєстрів, які будуть всеохопно врегульовувати питання контролю за відповідними суб'єктами господарської діяльності. Так, констатується, що «після введення в дію Закону України про органічне виробництво в Україні буде створено Реєстр виробників органічної продукції, до якого внесуть усіх виробників органічної продукції, які уклали договір з органом сертифікації та здійснюють виробництво відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. Виробник органічної продукції має право укладати договір на проведення сертифікації лише з одним органом сертифікації, який унесено до Державного реєстру органів сертифікації. Також виробник має право додатково укласти

договір з органом іноземної сертифікації, який входить до Переліку органів іноземної сертифікації. Після укладення договору на проведення сертифікації з органом сертифікації Мінагрополітики має внести виробника до Реєстру протягом 10 днів із дня отримання ним відповідної інформації від органу сертифікації» [8].

Надалі робиться акцент на створенні реєстрів, які будуть стосуватися «органів сертифікації, операторів органічного сектора та органічного посівного матеріалу для контролю органічного виробництва та запобігання фальсифікації органічної продукції. Необхідно розробити і затвердити ще близько 15 нормативно-правових актів і привести чинні у відповідність до нового закону, зокрема це стосується правил органічного виробництва. В Україні починають діяти міжнародні проекти у сфері органічного виробництва передбачено навчання і підготовку кадрів для роботи в органічному виробництві» [9].

Додатково необхідно враховувати ситуацію, яка сьогодні складена та існує в площині здійснення органічного виробництва та його тенденцій саме поміж малими та середніми суб'єктами господарської діяльності, а до таких категорій будуть відноситися і власники земельних ділянок. Ідеться про те, що вже відомі факти, за якими суб'єкти господарської діяльності внаслідок втрати ринку збуту знищують об'єкти господарювання [10]. З одного боку, жорстка конкуренція, підписання контрактів, реалізація продуктів (продукції) і т. д., справді є проблемою суб'єкта діяльності, але з іншого – задля розвитку такого виробництва та підтримки має бути передбачено і наявність державного захисту. У наведеному прикладі йшлося про поставку персиків за контрактом на завод, але сталося так, що одна сторона, зокрема переробник, не прийняв усієї партії товару, що визначалася за договором. Безперечно, правові наслідки будуть виникати суто за текстом договору, а незнання закону не звільняє від відповідальності. Однак ринок збуту та його наявність – це головна ознака здійснення будь-якого виду виробництва, у чому має брати участь держава.

Про складність здійснення органічного виробництва без підтримки держави говорять й інші суб'єкти господарської діяльності у зазначеній сфері, акцентуючи увагу на потребі пошуку ринків збуту за кордоном та доступ до таких ринків, про державну підтримку, що надає можливість здійснювати демпінг цінової політики на свою продукцію на міжнародному рівні [11]. Такі потреби пояснюються тим, що «у Німеччині на 1 гектар виплачують 400 євро дотацій від держави, Китай сплачує на гектар по 50 тисяч доларів дотацій» [11].

Перш ніж розробляти будь-яку правову норму з будь-якого правового питання, необхідно вивчи-

ти ринок потреб, можливості здійснення задоволення попиту, врахувати можливості до виробництва в інших суб'єктів господарської діяльності тощо. Цей аналіз – запорука того, що розроблені норми не матимуть декларативного характеру, а будуть відповідати вимогам сьогодення та враховуватимуть усі нюанси за певною сферою. Такий підхід надасть можливість шляхом розробки нормативно-правових актів створити таке правове поле для своїх суб'єктів господарювання, яке сприятиме лише розвитку та впевненості у тому, що, здійснюючи діяльність, отримаєш відповідний прибуток. У питанні забезпечення ринку реалізації продукції чи сировини має відбуватися через подвійний напрям: 1) забезпечення участі держави; 2) розвиток та сприяння створенню кооперативів. Щодо ризиків, які можуть відбуватися за різними позиціями, це і погодні катаклізми, і внаслідок необережності (підпал), є можливості здійснення страхування, але ж про це більшість суб'єктів господарської діяльності в аграрній сфері не освідомлені, а така необізнаність винними робить, безперечно, самих осіб діяльності, проте вважаємо, що така інформація про наявні можливості на рівні нормативно-правових актів має перебувати у більш поширеному доступі для ознайомлення.

### Література

1. Іспанським фермерам на органічній пшениці вдалось збільшити прибуток у шестеро. URL: <https://www.growhow.in.ua/ispanskym-fermeram-na-organichnij-pshenytsiu-vdalos-zbilshyty-prybutok-ushestero/>.
2. Чому Україна стоїть боїться ЄС: взгляд польського фермера. URL: <https://latifundist.com/blog/read/2321-pochemu-ukraine-stoit-boyatsya-es-vzglyad-polskogo-fermera?fbclid=IwAR2SeaYv6W7OeT WGAsQTRZRiMUaWvXRnkgri2ziZYmFVM9Hi2pvILk YCWA1>.
3. Для українських виробників соків і нектарів готують нові вимоги. URL: [https://agronews.ua/node/113400?fbclid=IwAR03gK87SfNhVILDpVAVDvIwH6xgNtgB15s\\_xo1FD6iXlKhesk7hWgazcQ](https://agronews.ua/node/113400?fbclid=IwAR03gK87SfNhVILDpVAVDvIwH6xgNtgB15s_xo1FD6iXlKhesk7hWgazcQ).
4. Уряд затвердив новий Порядок перевірки харчових продуктів. URL: [https://agronews.ua/node/114728?fbclid=IwAR2l5O3hKGLybB1MdoaEI9NPGSjbugKudqD7SF0a7GKdWYpjVT5n2wtHy\\_s](https://agronews.ua/node/114728?fbclid=IwAR2l5O3hKGLybB1MdoaEI9NPGSjbugKudqD7SF0a7GKdWYpjVT5n2wtHy_s).
5. Закон про інформацію для споживачів. URL: [https://www.facebook.com/НАССР.Association/?\\_tn=kCH-R&eid=ARAIxZGn9icc3DYstmG8ROBHHycHixmS1Mvm7DiFUFSez3Ur7fxHXnKqAmY4P7nEPnnv3kG9O0BofkkY&hcref=ARQqv5AU\\_rA9cC5QZM12j3RgTqj3uOT-OZBfuzAitkFRFFFTmwnRmtkS54qmZ0Vrthu8&fref=nf&\\_xts\\_\\_\[0\]=68.ARBfyqqvz19ArBv3JmJub6iT3XFCEbn3FVfv\\_qVJZrz1nutyNGIGBc2AnxwttK3ijCPAfjTzGexuDa4tqxGzV-rMbYg4LG0nUEp7kw6Bl6i587zpD2PdyDJBS1YwLm\\_YzYfz1fn923eXijhZ6Sawo0OaosJtEtD9\\_ivQLNXBcVrOxl5\\_uynvy4kdlgNbPXy7sW5ltTueb3hYgPjytWRH3stjNIDTV7HfSRic4KaK3YwLdYUHPTQM-Yrq9W7Vot5TMeXgdZggw9Bn6MeeX2nPPHx2jE65toak4hoQ8JjzFXi0-2PtwOo5DXJn289y55PB-7E9tI9Je\\_Ut6Wgyjv399t8M](https://www.facebook.com/НАССР.Association/?_tn=kCH-R&eid=ARAIxZGn9icc3DYstmG8ROBHHycHixmS1Mvm7DiFUFSez3Ur7fxHXnKqAmY4P7nEPnnv3kG9O0BofkkY&hcref=ARQqv5AU_rA9cC5QZM12j3RgTqj3uOT-OZBfuzAitkFRFFFTmwnRmtkS54qmZ0Vrthu8&fref=nf&_xts__[0]=68.ARBfyqqvz19ArBv3JmJub6iT3XFCEbn3FVfv_qVJZrz1nutyNGIGBc2AnxwttK3ijCPAfjTzGexuDa4tqxGzV-rMbYg4LG0nUEp7kw6Bl6i587zpD2PdyDJBS1YwLm_YzYfz1fn923eXijhZ6Sawo0OaosJtEtD9_ivQLNXBcVrOxl5_uynvy4kdlgNbPXy7sW5ltTueb3hYgPjytWRH3stjNIDTV7HfSRic4KaK3YwLdYUHPTQM-Yrq9W7Vot5TMeXgdZggw9Bn6MeeX2nPPHx2jE65toak4hoQ8JjzFXi0-2PtwOo5DXJn289y55PB-7E9tI9Je_Ut6Wgyjv399t8M).
6. Новий стандарт на пшеницю затвердять вже у лютому. URL: <https://www.growhow.in.ua/novyy-standard-na-pshenytsiu-zatverdiat-vzhe-u-liutomu/>.
7. Верховна Рада ухвалила Закон про органічне виробництво: штрафи та норми. URL: <https://www.growhow.in.ua/verhovna-rada-uhvalila-zakon-pro-organichne-vyrobnystvo-shtrafy-ta-normy/>.
8. Усіх сертифікованих виробників органічної продукції вноситимуть до єдиного всеукраїнського реєстру. URL: <https://www.growhow.in.ua/usih-sertyfikovanyh-vyrobnikov-organichnoyi-produktsiyi-vnosytymut-do-yedynogo-vseukrayinskogo-reyestru/>.
9. Органічне виробництво контролюватимуть у трьох реєстрах. URL: <https://www.growhow.in.ua/organichne-vyrobnystvo-kontrolyuvatymut-u-troh-reyestrah/>.
10. Через втрату ринку збуту фермер хоче викорчувувати персиковий сад. URL: <https://www.growhow.in.ua/cherez-vtratu-rynku-zbutu-fermer-hoche-vykorchuvaty-persykovyj-sad/>.
11. Ринки збуту для органіки треба шукати закордоном – експерт. URL: <https://www.growhow.in.ua/rynky-zbutu-dlya-organiky-treba-shukaty-zakordonom-ekspert/>.
12. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції: Закон України від 10.07.2018. № 2496-VIII. Набрання чинності: 02.08.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2496-19>.

### Анотація

**Піддубна Д. С. Оновлені зміни нормативно-правового характеру в органічній сфері та першочергові елементи щодо обґрунтування втілення.** – Стаття.

У статті розглянуто зміни нормативно-правового характеру за напрямками здійснення органічного виробництва щодо перевірки якостей харчових продуктів, а також першочергові елементи на шляху підтримки та розвитку органічного господарювання як виду господарської діяльності.

**Ключові слова:** оновлення, зміни, нормативно-правовий характер, органічне господарювання, першочергові елементи, обґрунтування.

### Аннотация

**Поддубная Д. С. Обновленные изменения нормативно-правового характера в органической сфере и первоочередные элементы по обоснованию воплощения.** – Статья.

В статье рассмотрены изменения нормативно-правового характера по направлениям осуществления органического производства по проверке качества пищевых продуктов, а также первоочередные элементы на пути поддержки и развития органического хозяйствования как вида хозяйственной деятельности.

**Ключевые слова:** обновление, изменение нормативно-правовой характер, органическое хозяйствования, первоочередные элементы, обоснования.

### Summary

**Piddubna D. S. Updated changes in the regulatory environment in the organic sphere and priority elements in the substantiation of implementation.** – Article.

The article deals with changes in the legal nature in the areas of implementation of organic production, in relation to the verification of food products' qualities, as well as the priority elements in the way of support and development of organic farming, as a type of economic activity.

**Key words:** updating, changes, normative-legal character, organic management, priority elements, substantiation.

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

УДК 342.9

**С. І. Бевз**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського та адміністративного права  
Київського національного технічного університету  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

### ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У процесі дерегуляції господарської діяльності актуалізуються питання взаємовідносин держави з економікою, з господарською діяльністю, з суб'єктами господарювання. Найбільш яскравим прикладом таких відносин є відносини з приводу державного управління господарською діяльністю, впорядкування яких здійснюється за допомогою правового регулювання. Враховуючи той факт, що діяльність державних органів, через які держава виконує свої функції, є насамперед предметом регулювання адміністративного права, саме адміністративно-правове регулювання відіграє вирішальну роль у регламентації таких відносин, що зумовлює актуальність його дослідження. Аналіз адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю вимагає з'ясування сутності механізму такого регулювання, його поняття та елементів.

Питання механізму адміністративно-правового регулювання було предметом уваги багатьох учених. Воно знаходить відображення у працях таких науковців, як С. Алексєєв, О. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, Т. Гончарук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Селіванов, В. Хропанюк та інші. Проте, незважаючи на наявність великої кількості праць із відповідної проблематики, питання визначення та елементів механізму адміністративно-правового регулювання не знайшло свого вирішення. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю фактично не виокремлювався, тому залишився мало дослідженим.

**Мета статті** – сформулювати поняття механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності та виокремити його основні елементи.

Варто зазначити, що для сучасної теорії права характерним залишається плюралізм підходів до розуміння механізму правового регулювання.

При цьому жоден із них не може претендувати на абсолютність і вичерпність [1, с. 76]. Вивчення стану механізму правового регулювання дає змогу з'ясувати, якою мірою юридично забезпечено здійсненність того чи іншого закону, адже без повноцінного механізму реалізації він «зависає у повітрі», перетворюється на обіцянку, декларацію, гасло. Маючи уявлення про належний «набір» елементів такого механізму, можна встановити, яка його «ланка» відсутня або не спрацьовує через ті або інші вади, а отже, вимагає певного «ремонту» [2, с. 169].

Для розуміння механізму адміністративно-правового регулювання вихідним є з'ясування сутності механізму правового регулювання загалом.

«Великий тлумачний словник сучасної української мови» визначає «механізм» як внутрішню будову, систему, сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [3, с. 523]. С. Алексєєв обґрунтував поняття механізму правового регулювання як сукупності засобів, за допомогою яких забезпечується вплив права на суспільні відносини [4, с. 30]. В. Горшенев зазначав, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу, реалізації прав, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [5, с. 50–55]. У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» «правове регулювання» (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) визначене як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. Головними складниками цього механізму є такі: а) норми права; б) юридичні факти; в) власне правові відносини; г) акти реалізації прав та обов'язків

суб'єктів суспільних відносин; г) правові санкції щодо порушників норм права. Процес правового регулювання також зумовлений рівнем правосвідомості й правової культури громадян [6, с. 715].

«Механізм правового регулювання, – вказує Д. Голосніченко, – є спеціальною конструкцією, здатною переводити приписи законодавця у відповідну поведінку суб'єктів правовідносин» [7, с. 120]. К. Шундіков зазначає: «Механізм правового регулювання – це взята в єдності система всіх правових засобів, організованих послідовним чином, за допомогою яких забезпечується результативний, спеціально-юридичний вплив на суспільні відносини» [8, с. 54]. Правове регулювання завжди здійснюють завдяки особливому «інструментарію», притаманному лише правовому механізму, покликаному юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – «моделей» юридичного впливу [9, с. 348]. Тобто якщо правове регулювання – це один із проявів правового впливу за допомогою правових засобів, то механізм правового регулювання – це сукупність цих засобів, які пов'язані між собою та сприяють досягненню правовим регулюванням визначеної мети.

Як зазначає Ю. Кривицький, наявність різноманітних, досить часто протилежних поглядів дослідників на механізм правового регулювання у правознавстві є однією з проблем, які суттєво ускладнюють аналіз механізму правового регулювання як важливої юридичної категорії. Серед інших проблем учений вказує на такі: складність механізму правового регулювання як масштабної регулятивної системи, свого роду юридичної макроконструкції, що охоплює значний обсяг юридичних явищ; відсутність чітко визначених методологічних підходів до розуміння механізму правового регулювання; суперечливість поглядів теоретиків права на взаємозв'язок механізму правового регулювання і правового регулювання; складність відмежування механізму правового регулювання від таких юридичних категорій, як механізм правового впливу, механізм дії права та правова система [10, с. 24].

В. Колпаков та О. Кузьменко, аналізуючи механізм адміністративно-правового регулювання, визначають, що загальне функціонування правової системи забезпечує комплекс державно-правових механізмів, а в умовах сьогодення детермінована та діє ціла низка правових механізмів, а саме: механізм правового регулювання, механізм дії права, механізм правотворчості, механізм соціального управління, механізм правового впливу, механізм державного управління, механізм забезпечення правових режимів [11, с. 152].

Спираючись на загальнотеоретичне розуміння поняття «механізм правового регулювання», те-

оретики адміністративного права неоднозначно підходять до тлумачення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» [12, с. 184], вважаючи, що адміністративно-правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів [13, с. 150].

Родоначальником поняття механізму адміністративно-правового регулювання є І. Веремеєнко [12, с. 184]. Саме він сформулював його визначення, вважаючи, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності радянської держави [14, с. 55]. І. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [15, с. 14]. В. Хропанюк пропонує під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміти систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкування суспільних відносин відповідно до мети й завдань правової держави [16, с. 341].

Враховуючи розуміння нами адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю як одного з проявів впливу адміністративного права на суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації функцій державного управління щодо такої системи, як господарська діяльність, надаючи їм організаційного змісту за допомогою системи адміністративно-правових засобів, вважаємо за можливе визначити поняття механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Під ним пропонуємо розуміти систему адміністративно-правових засобів, за допомогою якої здійснюється цілеспрямований (з метою досягнення мети державного управління господарською діяльністю) правовий вплив на суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації функцій державного управління щодо такої системи, як господарська діяльність.

Механізм адміністративно-правового регулювання фактично поєднує державне управління і господарську діяльність. Це – механізм, який створює умови за допомогою адміністративно-правових засобів здійснювати державне управління такою системою, як господарська діяльність, завдяки якому здійснюється вплив державного управління на господарську діяльність. Механізм адміністративно-правового регулювання поєднує різноманітні засоби адміністративного права, які є інструментами правового впливу на елементи такої системи, як господарська діяльність, із метою досягнення відповідної мети.

Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має з'єднати в єдиний процес всі функції державного управління господарською діяльністю та забезпечити досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – встановлення правового господарського порядку, за якого забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як у діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або охочих займатися господарською діяльністю. Внаслідок функціонування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю встановлюється адміністративно-правовий режим здійснення певного виду господарської діяльності.

Кожен елемент цього механізму виконує специфічну роль у регулюванні поведінки людей. Ці елементи одночасно виступають як юридичні засоби адміністративно-правового регулювання. При цьому адміністративно-правові засоби включаються в процес регулювання в певній послідовності [17, с. 39]. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має забезпечувати процес впорядкування адміністративних відносин, які виникають, змінюються та припиняються під час здійснення державного управління господарською діяльністю.

Варто зауважити, що в межах дослідження механізму правового регулювання та механізму адміністративно-правового регулювання відсутня також єдина думка щодо кількості елементів такого механізму.

Т. Тарахонич пропонує виокремлювати два способи визначення елементів механізму правового регулювання. Перший із них – це широкий підхід, відповідно до якого механізм правового регулювання охоплює значну сукупність елементів, які беруть участь у процесі упорядкування суспільних відносин: норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правовідносини, тлумачення, реалізація права, законність, правосвідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка, юридична відповідальність. Другий спосіб розгляду складових елементів механізму правового регулювання – вузький, що включає норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізацію права, законність [18, с. 105–106]. С. Алексєєв вважав, що механізм правового регулювання охоплює всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [4, с. 48]. В. Сиріх зазначає, що механізм правового регулювання треба розглядати як складну систему, що включає максимально повно всі його компоненти, до яких належать

правові засоби, суб'єкти, які здійснюють правове регулювання чи правову діяльність, юридично значимі результати їхньої діяльності [19, с. 167]. На наш погляд, включати до елементів механізму правового регулювання суб'єктів є недоцільно. Вважаємо, що насамперед має бути визначений механізм правового регулювання, який сприятиме досягненню мети правового регулювання, а потім – суб'єкти, які потрібні для ефективної роботи цього механізму.

До елементів, які входять до структури механізму адміністративно-правового регулювання, І. Голосніченко зараховує такі: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [20, с. 20–21]. Т. Коломoeць у механізмі адміністративно-правового регулювання виділяє органічні (норми права, акти реалізації норм права, правові відносини) та функціональні (юридичний факт, правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права) складники [21, с. 32–33]. Автори «Курсу адміністративного права» [17, с. 38] до структури механізму адміністративно-правового регулювання включають норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти застосування норм адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права, правосвідомість, правову культуру, законність.

Зважаючи на зазначене, можемо виокремити основні елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – ті елементи, що однаково виокремлюються в поглядах різних учених. До них належать такі: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм. У «Курсі адміністративного права» застосування норм права розглядається як одна з форм реалізації адміністративно-правових норм [17, с. 45]. Тому виокремлювати серед елементів лише акти застосування є необґрунтованим.

Враховуючи те, що предметом адміністративного права і, відповідно, адміністративно-правового регулювання є суспільні відносини, які формуються, зокрема у процесі державного управління [17, с. 24–25; 21, с. 10], можна зробити висновок, що суспільні відносини, які складаються в процесі реалізації функцій державного управління щодо такої системи, як господарська діяльність, є адміністративно-правовими. Отже, під час розгляду механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має розглядатися фактично механізм адміністративно-правового регулювання адміні-

стративних відносин, які виникають, змінюються і припиняються під час здійснення державного управління господарською діяльністю.

Треба пам'ятати, що адміністративно-правові відносини мають об'єктивний характер. Вони з'являються не тому, що хтось суб'єктивно захотів їх нав'язати суспільству, а тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї. Адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру [22, с. 127].

Адміністративно-правові відносини, які існують під час здійснення державного управління господарською діяльністю, є предметом адміністративно-правового регулювання і на перший погляд не повинні бути елементом механізму. Відносини – це те, на що спрямований механізм. Механізм має «перевести» норму права в упорядкування певних відносин. Самі правовідносини можуть бути засобом лише в контексті визначення їхнього суб'єктного складу та порядку реалізації норми права за наявності диспозитивності в самій нормі, засобом конкретизації загального правила поведінки, закріпленого в адміністративно-правовій нормі. Лише за умови, що певна норма права є підставою для відповідних правовідносин, можна стверджувати, що така норма працює. Тому лише конкретні, непотенційні, адміністративно-правові відносини з державного управління господарською діяльністю є елементом механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Внаслідок їх виникнення, зміни та припинення здійснюється відповідний вплив на таку систему, як господарська діяльність.

Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю з'єднує в єдину систему відповідні норми адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм. В окремих випадках для функціонування механізму адміністративно-правового регулювання необхідні також інші елементи.

Норми права є визначальним елементом механізму адміністративно-правового регулювання. Видання норми права, що передбачає державне управління господарською діяльністю, є основою для виникнення відповідних адміністративно-правових відносин, що тягне за собою наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сторін цих відносин. Як елемент механізму адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правова норма має виконувати свої функції шляхом здійснення певного впливу на суспільні відносини, які

внаслідок врегулювання адміністративно-правовими нормами стають адміністративно-правовими відносинами. Практичне використання правил поведінки, які містяться в адміністративно-правових нормах, означає їх реалізацію [21, с. 38]. Належне тлумачення адміністративно-правових норм є запорукою правильної реалізації цих норм. При чому тлумачення норм права безпосередньо залежить від правосвідомості осіб, які здійснюють таке тлумачення, а реалізація суб'єктивних прав і обов'язків сторін правовідносин – від правосвідомості сторін. Тому вважаємо за доцільне серед елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю виділити також правосвідомість учасників цих відносин.

Беручи до уваги наведене в статті, можемо зробити **висновок**, що механізм правового регулювання немає однозначного визначення ні в теорії держави і права, ні в межах галузевих юридичних наук. Відсутнє також єдине розуміння механізму адміністративно-правового регулювання, що пояснюється, насамперед, специфікою сфер застосування цього механізму. Серед основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю вважаємо за доцільне виокремити такі: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм, правосвідомість учасників відповідних відносин. При цьому кожен із цих елементів має свої особливості, зумовлені характером та сферою відносин, до яких застосовується механізм адміністративно-правового регулювання загалом.

### Література

1. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. 9-е вид., зі змінами. Львів: «Край», 2007. 192 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: «Юрид. лит.», 1966. 188 с.
5. Горшенёв В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: «Юрид. лит.», 1972. 258 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-е вид., переробл. і доповн. К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
7. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування: монографія. К.: Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.
8. Шундигов К.В. Механизм правового регулирования: учеб. пособие / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2001. 104 с.

9. Алексеев С.С. Общая теория права: курс: в 2 т. Т. 1. М.: «Юрид. лит.», 1982. 542 с.

10. Кривицький Ю.В. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 22–25.

11. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії: монографія. Дніпропетровськ: «Наука і освіта», 2002. 371 с.

12. Савчук О.В. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання трудової міграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Вип. 48. Т. 1. С. 182–184.

13. Рудниченко С.М. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державної судової адміністрації України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 149–152.

14. Веремеєнко І.І. Механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядку. М., 1981. 350 с.

15. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.

16. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высш. учеб. завед. / Под. ред. проф. В.Г. Стрекозова. М., 1995. 377 с.

17. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. К.: «Юрінком Інтер», 2012. 808 с.

18. Тарахонич Т.І. Механізм правового регулювання: теоретико-правові аспекти. *Правова держава*. Вип. 13. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 584 с.

19. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2012. 704 с.

20. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник. К.: ГАН, 2005. 231 с.

21. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: «Юрінком Інтер», 2011. 576 с.

22. Галуцько В.В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин.

*Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. Вип. 3. С. 126–131.

### Анотація

**Бевз С. І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.** – Стаття.

У статті розглянуто основні підходи до розуміння понять «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання», їхніх елементів, запропоновано визначення та перелік елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

**Ключові слова:** правове регулювання, механізм, адміністративно-правове регулювання, державне управління, господарська діяльність.

### Аннотация

**Бевз С. И. Понятие и элементы механизма административно-правового регулювання государственного управления хозяйственной деятельностью.** – Статья.

В статье рассмотрены основные подходы к пониманию понятий «механизм правового регулирования», «механизм административно-правового регулирования», их элементов, предложено определение и перечень элементов механизма административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, механизм, административно-правовое регулирование, государственное управление, хозяйственная деятельность.

### Summary

**Bevz S. I. Concept and elements of the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity.** – Article.

The article discusses the main approaches to understanding the concepts of “mechanism of legal regulation”, “mechanism of administrative and legal regulation”, their elements, proposed definition and list of elements of the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity.

**Key words:** legal regulation, mechanism, administrative and legal regulation, management, economic activity.

УДК 342.9

О. Й. Бучинський

здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## ОСОБЛИВОСТІ КЛАСИФІКАЦІЇ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ

Аналізуючи загальнотеоретичні аспекти податкових спорів, неможливо розглядати їх безсистемно та хаотично. Тому важливим для системного аналізу податкових спорів є групування їх залежно від притаманних ознак задля можливості уніфікованого дослідження, виокремлення спільних і відмінних рис, загальних властивостей, особливої специфіки. Класифікація податкових спорів має не тільки наукове, але й практичне значення з огляду на те, що процедура їх вирішення залежить від належності таких спорів до тієї чи іншої категорії. У науковому векторі класифікація сприяє ґрунтовному дослідженню всього розмаїття податкових спорів. У практичному векторі вона забезпечує дотримання наукового підходу у виборі методів правового регулювання, спрямованого на встановлення оптимальних форм вирішення спору. Науково-практичне значення класифікації податкових спорів полягає в тому, що вона забезпечує можливість виявлення прогалин у роботі юрисдикційних органів і визначення загальних напрямів вирішення таких спорів. До того ж виокремлення спільних характерних рис, особливостей того чи іншого виду спорів дає змогу досягти ефективності процедури вирішення.

Етимологічно слово «класифікація» (походить від латинського «classis» – розряд і «facio» – роблю) означає систему розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [1, с. 432] або дію за значенням «класифікувати» [2, с. 175]. Отже, класифікація податкових спорів – це проведення умовного поділу податкових спорів на різні види, категорії, групи із виокремленням спільних ознак. Класифікація податкових спорів є необхідною умовою дослідження їхньої сутності, а також визначення порядку та механізму вирішення цих спорів. Наприклад, М.Є. Литвінкова наголошує на тому, що з огляду на наявність різних суб'єктів та об'єктів спору, так само як і способів протікання такого спору, податкові спори мають широку класифікацію, у зв'язку з чим необхідність класифікації податкових спорів зумовлена декількома причинами: 1) визначення різних видів спорів дасть змогу зіставити конкретний спір з іншими правовими спорами; 2) це допоможе систематизувати й узагальнити податкові спори; 3) це дасть можливість провести порівняльний аналіз різних правових спорів [3]. Наприклад, необхідність про-

ведення класифікації податкових спорів є безумовною, у зв'язку з чим варто дослідити наукові позиції з цього приводу.

Фахівці у сфері адміністративного, фінансового та податкового права обирають різні критерії для розподілу податкових спорів на види. Досить часто податкові спори класифікують залежно від ініціатора спору. В.К. Назаров виділяє три групи спорів: 1) спори, які виникають з ініціативи платників податків, зборів чи обов'язкових платежів; 2) спори, що ініціюються контролюючими органами; 3) спори, що ініціюються іншими об'єктами податкових правовідносин [4, с. 26]. І.А. Малярчук, деталізуючи вказану класифікацію, пропонує виділяти такі податкові спори:

- між платником податків – фізичною особою і податковим органом;
- між платником податків – фізичною особою-суб'єктом підприємницької діяльності і податковим органом;
- між платником податків – юридичною особою і податковим органом;
- між платником податків – нерезидентом-фізичною особою і податковим органом;
- між платником податків – нерезидентом-юридичною особою і податковим органом [5, с. 350].

Можна помітити досить широкий підхід до виокремлення суб'єктів-ініціаторів податкових спорів, враховуючи, що кожен такий суб'єкт має особливий правовий статус, тому податкові спори за їхньої ініціативи та участі матимуть свою специфіку в кожному конкретному випадку.

Також пропонується класифікація податкових спорів за предметом оскарження, яка за змістом є досить широкою, наприклад:

- оскарження суми податкового зобов'язання, визначеного податковим органом за причинами, не пов'язаними з порушенням податкового чи іншого законодавства;
- оскарження суми податкового зобов'язання та/або штрафних санкцій, визначених податковим органом у зв'язку з виявленням порушення з боку платників податків вимог податкового чи іншого законодавства;
- відмова в наданні бюджетного відшкодування ПДВ;
- оскарження вимоги про сплату: податкового зобов'язання, яке платник податків узгодив у поданій ним податковій декларації, але не сплатив у встановлені строки; узгодженої суми грошового



зобов'язання, визначеного податковим органом у податковому повідомленні-рішенні, яке платник податків не сплачує в установлені строки;

- оскарження індивідуальної податкової консультації (або відмови в її наданні);
- оскарження нормативно-правового акта у сфері оподаткування;
- оскарження дій або бездіяльності податкового органу;
- оскарження рішень і дій, що здійснюються податковим органом під час перевірки;
- вимога про повне відшкодування збитків (шкоди), завданих незаконними діями (бездіяльністю) контролюючих органів (їхніх посадових осіб) [6, с. 5–10].

Тобто за критерій класифікації обрано те, які саме питання оскаржуються в тому чи іншому податковому спорі.

А.А. Роздайбіда за підставами виникнення податкових спорів виокремлює:

- спори про визнання недійсними актів податкових органів;
- спори про стягнення податків і зборів, штрафів і донарахувань;
- спори про визнання виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню;
- спори про повернення грошових коштів із бюджету, які незаконно стягнуті податковими органами [7, с. 132]. Навряд чи можна стверджувати, що цей перелік підстав виникнення податкових спорів є вичерпним.

І.В. Караченцев пропонує групувати податкові спори за ознакою *шляху вирішення*, у зв'язку з чим виокремлює податкові спори, що вирішуються в адміністративному порядку, та податкові спори, що вирішуються в судовому порядку. Умовність при цьому виявляється у відсутності чітких ознак, що обумовлюють використання судового або адміністративного порядку вирішення податкового спору. Чинне українське законодавство не визначає, які з податкових спорів мають неодмінно вирішуватися в тому чи іншому порядку [8, с. 116]. Така позиція щодо виокремлення адміністративного і судового порядку вирішення в принципі може застосовуватися для будь-яких правових спорів або в інших юрисдикційних провадженнях. Деякий інший підхід пропонує Є.А. Усенко, враховуючи шлях вирішення податкового спору, де конфліктний аспект розмежування податкових спорів з того чи іншого боку призводить до дволанкової конструкції їх: а) податкові спори, які вирішуються самими учасниками податкового конфлікту; б) податкові спори, для вирішення яких об'єктивно необхідне втручання третьої сторони (суду) [9, с. 78]. Цілком логічним є поділ на види за обраним критерієм, однак з уточненням, що втручатися для вирішення податкового спору може не лише суд, але й інші

учасники, наприклад суб'єкти владних повноважень (якщо говорити про адміністративний порядок вирішення спорів).

На думку І.В. Цветкова, податкові спори можна розмежовувати *залежно від судової практики* на три групи:

- спори з питань права – спори, що обумовлені різним тлумаченням чи застосуванням окремих норм матеріального права;
- спори з питань факту – спори, пов'язані з різною оцінкою фактичних обставин справи;
- процедурні спори – спори, пов'язані з порушенням встановленої чинним законодавством процедури проведення податкового контролю чи провадження у справах про податкові правопорушення [10, с. 23]. Таке розмежування є доцільним у разі вирішення податкових спорів у судовому порядку.

В.Г. Паркулаб як ознаку для класифікації податкових спорів виділяє *правові режими*, в межах яких виникає відповідний спір і відбувається його вирішення в адміністративному та/або судовому порядку. Серед таких режимів виділяються: 1) загальний податковий режим (коли права й обов'язки суб'єктів не зазнають особливого впливу специфічних умов на їх здійснення); 2) спеціальний податковий режим (у випадках зі специфічною формою й способом реалізації податкового обов'язку, що визначаються своєрідністю окремих податкових платежів); 3) консолідований податковий режим (який передбачає поєднання в умовах оподаткування як платників податків, так і податкових зобов'язань); 4) податково-митні режими (які передбачають як сполучення податкових і митних платежів, так і специфічних інструментів, наприклад експортного відшкодування по податку на додану вартість); 5) особливі територіальні податкові режими (пов'язуються з існуванням і регулюванням оподаткування у вільних економічних зонах) [11, с. 61]. Така позиція щодо класифікаційного розподілу залежно від правових режимів піддається критиці з огляду на виділення «спеціального» (у зв'язку з поглинанням такого поняття «особливим») та «податково-митного» (у зв'язку з розмежуванням змісту) режимів.

В.В. Тильчик, посилаючись на роботи В.Н. Назарова [4] та Д.А. Шинкарюка [12], пропонує таку системну і розгорнуту класифікацію податкових спорів:

*Залежно від сторони, яка ініціює податковий спір:*

- спори, що виникають з ініціативи платників податків, зборів чи обов'язкових платежів;
- спори, що ініціюються контролюючими органами;
- спори, ініціатором яких виступають інші суб'єкти податкових правовідносин.

Залежно від *предмета* спору:

- спори про дотримання компетентними органами державної влади податкового законодавства;
- спори, що виникають із причини завдання шкоди незаконними актами податкових органів або незаконними діями (бездіяльністю) їхніх посадових осіб.

За *предметом потреб*, які висуваються будь-якою спірною стороною:

- щодо стягнення санкцій з осіб, які порушили податкове законодавство;
- щодо визнання недійсним ненормативних актів податкових органів;
- щодо відшкодування збитків, завданих незаконними діями (бездіяльністю) посадових осіб контролюючих юрисдикційних органів державної влади.

За *підставами* податкового спору:

- спори, які виникають у зв'язку з незастосуванням норми права, що необхідно застосовувати;
- спори, які виникають у зв'язку із застосуванням норми права, що не може бути застосована;
- спори, які виникають у зв'язку з неправильним тлумаченням норми права.

Щодо *обов'язковості досудового* врегулювання:

а) спори, які підлягають обов'язковому досудовому врегулюванню:

- податкові спори про стягнення податкових санкцій, які ініціює податковий орган;
- податкові спори про визнання недійсним рішення про притягнення платника податків до відповідальності за вчинення податкового правопорушення, який ініціює підконтрольний суб'єкт;

б) спори, які не передбачають обов'язкового розгляду в досудовому порядку.

За *сферою виникнення* податкового спору:

- спори, які виникають під час проведення заходів податкового контролю;
- спори, які виникають за інших обставин [13, с. 111–112].

У доктринальних джерелах можна знайти застосування також інших своєрідних критеріїв для класифікації податкових спорів. Наприклад, Н.Л. Баргунаєва пропонує як критерії для поділу таке:

- застосування спеціальних знань у сфері бухгалтерського обліку (спори з приводу основних податкових обов'язків і факультативних);
- спосіб стягнення податку (спори за прямими і непрямими податками);
- фактичний зміст податкового спору (спори з приводу тлумачення окремих норм податкового права і по фактичному складу);
- вид оскаржуваних актів (спори з ненормативними правовими актами і нормативними правовими актами) [14, с. 16–18].

С.М. Миронова за основу використовує такі критерії:

– суб'єктний склад (спори між податковими органами і платниками податків, платниками зборів, податковими агентами, а також іншими особами);

– процесуальне становище (спори за позовами платників податків і позовами податкових органів);

– вид суспільних відносин (спори під час виконання обов'язку зі сплати податків, спори після виплати з приводу надміру сплачених або стягнених сум);

– порядок вирішення податкових спорів (які вирішуються в досудовому порядку та в судовому порядку) [15, с. 34–36].

В.С. Кіценко з метою впорядкування, систематизації знань про наявне різноманіття податкових спорів пропонує виокремлювати не критерії, а підстави класифікації (серед яких суб'єктний склад, ініціатор податкового спору, предмет податкового спору, порядок розв'язання тощо) [16, с. 11]. Є.А. Усенко пропонує класифікувати податкові спори за такими критеріями: за змістом податкових правовідносин, за видами податків і зборів (обов'язкових платежів), за характером знань, необхідних під час їх вирішення; за суб'єктом, який ініціює розгляд спору; за фактичним змістом; за видами актів, які оскаржуються [17, с. 11].

З огляду на досить різноманітні підходи до класифікації податкових спорів, застосування абсолютно різних критеріїв, можна запропонувати авторський варіант такого розподілу, зокрема такі:

1. За *суб'єктом, який ініціює* податковий спір:

- податкові спори, ініційовані суб'єктом владних повноважень;
- податкові спори, ініційовані приватною особою (фізичною або юридичною);
- податкові спори, ініційовані іншим учасником податкових правовідносин.

2. За *кількістю учасників* податкового спору:

- індивідуальні податкові спори (за наявності двох сторін із зустрічними вимогами);
- колективні податкові спори (за наявності множинності учасників з будь-якої сторони або з обох сторін спору).

3. За *суб'єктом, який вирішує* податковий спір:

- податкові спори, які вирішуються самостійно учасниками;
- податкові спори, які вирішуються органами державної влади (адміністративний порядок);
- податкові спори, які вирішуються судом (судовий порядок).

4. За *предметом* податкового спору:

- податкові спори, які виникають у зв'язку з порушенням прав, свобод або законних інтересів особи рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;
- податкові спори, які виникають у зв'язку з порушенням податкових обов'язків суб'єктів.

### 5. За способами судового захисту:

- податкові спори щодо визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- податкові спори щодо визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- податкові спори щодо визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій;
- податкові спори щодо визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- податкові спори щодо встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- податкові спори щодо стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

### 6. За специфікою підстав податкових відносин:

- податкові спори, що стосуються загальнодержавних податків і зборів;
- податкові спори, що стосуються місцевих податків і зборів.

### 7. За сутністю податкових правовідносин, які обумовлюють податковий спір:

- податкові спори, обумовлені матеріальними податковими правовідносинами (сплата податку, декларування доходів, ведення податкового обліку, подання податкових звітів та інше);
- податкові спори, обумовлені процесуальними податковими правовідносинами (вирішення податкового спору);
- податкові спори, обумовлені процедурними податковими правовідносинами (визначення порядку взаємодії суб'єктів владних повноважень і платників податків щодо вирішення податкових спорів).

Можна і далі продовжувати класифікаційний розподіл податкових спорів, проте цих варіантів досить для того, щоб говорити про розмаїття форм їхнього прояву, комплексність ресурсу. Не варто кожний розподіл розглядати окремо, бо таким чином буде неповним уявлення про ресурс податкових спорів. Лише у їх комплексному розгляді можна з'ясувати специфіку податкових спорів, їхній комплексний зміст, багатofункціональність і розмаїття форм зовнішнього прояву. Існування різних авторських підходів до класифікації податкових спорів пояснюється складністю податкових правовідносин, значною кількістю підстав для виникнення спору, специфікою суб'єктного складу, змістом правовідносин, іншими обставинами. Класифікація податкових спорів обумовлюється також тим, в якому розумінні розглядається податковий спір – у широкому чи вузькому.

Якщо податковий спір розглядати в широкому розумінні, то ми повинні досліджувати всю сукупність спорів, що виникають між уповноваженими державними органами і податково зобов'язаними особами. У вузькому розумінні – це спори, що виникають безпосередньо із правовідносин, що регулюються податковим законодавством [4, с. 27]. Отже, треба підсумувати таке: 1) класифікація податкових спорів є необхідною умовою, яка сприяє визначенню порядку та механізму вирішення цих спорів; 2) в основу класифікації податкових спорів можуть бути покладені різні критерії, однак усі вони лише підкреслюють розмаїття форм їхнього прояву та комплексність ресурсу; 3) класифікацію податкових спорів варто розглядати комплексно, а не зосереджуватись на окремому розподілі, що дає змогу з'ясувати їхню багатofункціональну специфіку. Для класифікації податкових спорів можна використовувати велику кількість критеріїв, які мають не лише суто теоретичне, але й практичне значення.

Отже, податкові спори характеризуються різноманіттям видів, що мають не тільки загальні риси, притаманні публічно-правовим спорам, але й своєрідні особливості. У практичному аспекті наведені класифікації можуть бути застосовані законодавцем як додатковий засіб удосконалення правового регулювання ефективного вирішення питань розв'язання податкових спорів і диференційованого підходу до встановлення оптимальних форм закріплення відповідних норм у законодавстві. Теоретичне значення полягає в удосконаленні підходу до розподілу податкових спорів на види з урахуванням переходу від загального до часткового, від абстрактного до конкретного.

### Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
2. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства імені О.О. Потебні; за ред. І.К. Білодіда. Київ: «Наукова думка», 1970–1980. Т. 4. 1973. URL: <http://sum.in.ua/s/klassyfikacija>.
3. Литвинкова М.Е. К вопросу о классификации налоговых споров: анализ подходов в отечественной правовой науке. *Молодой ученый*. 2017. № 45. С. 121–124. URL: <https://moluch.ru/archive/179/46410/>.
4. Назаров В.К. К вопросу о дефиниции и классификации споров, возникающих в связи с взиманием налогов и споров. *Финансовое право*. 2007. № 10. С. 26–28.
5. Мальярчук І.А. Класифікація податкових спорів. *Актуальні проблеми політики*. 2013. Вип. 48. С. 349–357. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2907/Malarchuk.pdf?sequence=1>.
6. Уварова О.О. Коли виникає спір з податковим органом: можливі спірні ситуації. *Податки та бухгалтерський облік*. 2011. № 44 (1437). С. 3–11.
7. Роздайбіда А.А. Класифікація податкових спорів та засоби мінімізації їх кількості. *Право і суспільство*. 2015. № 4 (2). С. 132–136. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2015\\_4%282%29\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_4%282%29_24).

8. Караченцев І.В. Правова природа податкових спорів та їх вирішення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2015. 195 с.

9. Усенко Є.А. Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2010. 199 с.

10. Цветков И.В. Налогоплательщик в судебном процессе: практическое пособие по судебной защите. Москва: «Волтерс Клувер», 2004. 49 с.

11. Паркулаб В.Г. До питання зумовленості суб'єктного складу учасників податкових спорів особливостями юридичних режимів в оподаткуванні. *Право та державне управління*. № 2. 2011. С. 61–63.

12. Шинкарук Д.А. Досудебное урегулирование налоговых споров: финансово-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Омск, 2008. 163 с.

13. Тильчик В.В. Поняття і суть податкових спорів між органами державної податкової служби та платниками податків. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 110–114.

14. Бартунаева Н.Л. Предмет доказывания по налоговым спорам, связанным с привлечением субъектов хозяйственной деятельности к ответственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.15. Москва, 2007. 35 с.

15. Миронова С.М. Механизм разрешения налоговых споров в Российской Федерации (финансово-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Волгоград, 2006. 245 с.

16. Кіценко В.С. Правова природа податкових спорів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2010. 19 с.

17. Усенко Є.А. Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2010. 19 с.

#### Анотація

**Бучинський О. Й.** Особливості класифікації податкових спорів. – Стаття.

У статті обґрунтовано необхідність проведення класифікації податкових спорів, доведено її наукову і практичну значущість. На підставі наукової та навчальної літератури досліджено підходи до класифікації податкових спорів із виокремленням спільних ознак. Запропоновано авторський варіант класифікаційного розподілу із використанням окремих критеріїв (за суб'єктом, який ініціює податковий спір; за кількістю учасників податкового спору; за суб'єктом, який вирішує податковий спір; за предметом податкового спору; за способами судового захисту; за специфікою підстав

податкових відносин; за сутністю податкових правовідносин, які обумовлюють податковий спір). Доведено необхідність комплексного розгляду класифікації податкових спорів, а не кожного розподілу окремо.

**Ключові слова:** класифікація, податковий спір, суб'єкти податкового спору, предмет податкового спору, підстави податкового спору.

#### Аннотация

**Бучинский О. И.** Особенности классификации налоговых споров. – Статья.

В статье обоснована необходимость проведения классификации налоговых споров, доказано ее научную и практическую значимость. На основании научной и учебной литературы исследованы подходы к классификации налоговых споров с выделением общих признаков. Предложен авторский вариант классификационного деления с использованием отдельных критериев (по субъекту, который инициирует налоговый спор; по количеству участников налогового спора, по субъекту, который решает налоговый спор; по предмету налогового спора; по способам судебной защиты; по специфике оснований налоговых отношений; по сути налоговых правоотношений, обуславливающих налоговый спор). Доказана необходимость комплексного рассмотрения классификации налоговых споров, а не каждого распределения отдельно.

**Ключевые слова:** классификация, налоговый спор, субъекты налогового спора, предмет налогового спора, основания налогового спора.

#### Summary

**Buchynskiy O. Y.** Features of tax disputes classification. – Article.

The article substantiates the necessity of classification of tax disputes, proved its scientific and practical significance. On the basis of scientific and educational literature, approaches to the classification of tax disputes with the identification of common features are investigated. The author's variant of the classification distribution with the use of separate criteria is proposed (by the subject, which initiates the tax dispute, by the number of participants in the tax dispute, by the subject, which resolves the tax dispute, on the subject of the tax dispute, on the methods of judicial protection, on the specifics of the grounds of tax relations, on the essence of tax relations, which determine the tax dispute). The necessity of a complex consideration of the classification of tax disputes, and not of each distribution separately, is proved.

**Key words:** classification, tax disputes, subjects of tax dispute, subject of a tax dispute, grounds of a tax dispute.

УДК 342.565

*М. В. Вишневський**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

## ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Беззаперечно, адміністративна діяльність публічної адміністрації – це стратегічний, планомірний і динамічний процес, що базується на низці специфічних принципів. Він вирізняється наявністю компетенційної спроможності окремого суб'єкта щодо вчинення тієї чи іншої дії. Однак розуміння того, як вона здійснюється, за допомогою яких засобів і знарядь, надає найповніше уявлення про весь керівний спектр владної дії щодо регулювання діяльності апарату суду в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На вивчення проблем адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації та окремо форм її реалізації звертали свою увагу досить багато вчених, зокрема такі як Ю. Басова, Д. Бахрах, С. Буткевич, Н. Глазунова, А. Іванищук, Ю. Козлов, А. Кривий, В. Кузьмишин, В. Мурза, Ю. Назар, І. Рачинська, С. Рудниченко, І. Смілий та інші. Однак вони розглядали це питання без аналізу заявленої нами до розгляду проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Варто наголосити, що від оптимального використання форм державного управління залежить ефективність діяльності суб'єкта публічного адміністрування щодо виконання покладених на нього завдань узагалі, а також у частині його спеціальних повноважень [1, с. 356].

Однак аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що загалом форми діяльності органів публічної адміністрації України не повною мірою відображені в наукових дослідженнях. Вченими вживаються такі синонімічні поняття, що визначають зовнішнє вираження управлінської діяльності: «форми управління», «форми діяльності органів щодо здійснення функцій держави», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», а також виявлення цього поняття в окремих сферах діяльності – «форми державного управління», «форми здійснення виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління» та інші [2, с. 71; 3].

За твердженнями А. Коренева, форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють управління. Вони покликані забезпечити найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення цілей управління за найменших витрат сил, засобів

і часу» [4, с. 99]. О. Андрійко вважає, що форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності [5, с. 43; 6, с. 111].

За твердженнями Н. Глазунової, форми діяльності – це реальні, видимі, типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної діяльності управлінців [7, с. 356]. Зі свого боку Д. Бахрах, Б. Російський та Ю. Старілов форму управління визначають як зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, вчинених безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування. Це певна частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів і посадових осіб. На їхню думку, кожна форма управління містить у собі вчинення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [8, с. 362]. Додамо, що Ю. Козлов зазначав, що форма управлінської діяльності являє собою зовнішньо виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції та викликає певні наслідки [9, с. 138; 10, с. 813].

Говорячи про форми державного управління, В. Авер'янов зазначав, що це відмінні за характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [1, с. 356; 11, с. 277]. Сутність цього терміна Т. Коломoeць, визначає як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їхніх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління [12, с. 119].

Як бачимо, в основі цих конструкцій перебуває «зовнішній вираз управлінської діяльності», яка є основою розуміння категорії «форма» в адміністративній науці [11, с. 78] у вузькому розумінні.

Сутнісні характеристики форм адміністративної діяльності конкретної публічної адміністрації надає В. Кузьмишин, які, на його думку, полягають у такому: 1) адміністративні дії, що

виражають зовнішній прояв управлінської (регулятивної) діяльності; 2) суб'єктом застосування дії є владноуповноважена особа або орган відповідної компетенції; 3) основна мета полягає у виконанні поставленого завдання; 4) здійснюється в інтересах громадськості та держави на законних підставах і в межах дозволених рамок; 5) передбачає юридичні наслідки, породжуючи при цьому відповідні адміністративно-правові відносини [11, с. 79].

Форми управлінської діяльності вирізняються незалежністю та універсальністю щодо конкретних галузей і сфер державного управління. Між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості, завдяки чому одні й ті самі форми застосовуються в різних галузях і сферах. Водночас застосування суб'єктом управління тієї або іншої форми багато в чому обумовлюється його завданнями, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, бажанням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим є уміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а в разі необхідності поєднувати вже відомі або знаходити нові форми [13, с. 110].

Враховуючи вищенаведені наукові думки, вважаємо, що під формами адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні треба розуміти прояви реалізації компетенції окремого суб'єкта, що здійснюється на основі закріплених за ним повноважень у сфері здійснення владного впливу на поведінку та діяльність працівників апарату суду, розкриваючи при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

Як зазначає А. Кривий, найбільш поширеною є диференціація форм на правові (юридичні) та неправові (організаційні, фактичні). При цьому правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права та тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин (видання нормативних й індивідуальних актів управління). Неправові (їх ще називають організаційними), навпаки, не мають юридичного характеру, не тягнуть правових наслідків і безпосередньо не пов'язані з прийняттям юридичних актів управління (виконання організаційних дій і здійснення матеріально-технічних операцій) [14, с. 100]. Тобто поділ форм адміністративно-правової діяльності на правові та неправові ґрунтується на настанні або ненастанні юридичних наслідків [10, с. 814], однак вони тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною.

На наш погляд, до форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулюван-

ня діяльності апарату суду в Україні, доцільно зарахувати такі:

1) правотворча, що полягає у виданні адміністративних актів різної юридичної сили, які безпосередньо стосуються діяльності апарату суду, зокрема прямо чи дотично;

2) погоджувальна, що полягає в укладанні адміністративних договорів між уповноваженими суб'єктами на забезпечення окремих благ для судової установи та окремо апарату суду;

3) організаційна, що полягає в реалізації точної управлінської діяльності апаратом суду, зокрема проведення з'їздів, зборів, конференцій, зустрічей;

4) здійснення матеріально-технічних операцій, що полягає у реалізації обслуговуючих дій, – це аналіз і обробка статистичних даних, добір персоналу, ведення діловодства та інше;

5) інтерпретаційна, що полягає в з'ясуванні та тлумаченні змісту окремих юридичних норм, що встановлюють, змінюють чи скасовують окремі функціональні можливості апарату суду. Є специфічною формою, що використовується Верховним Судом.

Зрозуміло, що не всі суб'єкти публічної адміністрації наділені такими формами управлінської діяльності. Здебільшого кожен із них користується декількома різновидами. Однак провідною є саме правотворча. Це зумовлено тим, що всі суб'єкти наділені можливістю застосування такої форми, а в деяких випадках навіть зобов'язані.

Для розкриття цієї форми вважаємо за необхідне навести окремі приклади її реалізації різними суб'єктами, зокрема:

1) акти Вищої ради правосуддя: рішення № 140/0/15-19 «Про погодження Типового положення про апарат суду»; рішення № 720/0/15-13 «Про звернення до Державної судової адміністрації України щодо організації в передбаченому законом порядку службової перевірки діяльності керівника апарату Бабушкінського районного суду міста Дніпропетровська та виявлення всіх нерозглянутих і нерозподілених справ, що перебували в провадженні судді Д.Г. Чулініна та внесення подання до Державної судової адміністрації України щодо виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що підтримують авторитет правосуддя»;

2) рішення Ради суддів України: № 86 від 7 грудня 2018 року «Про заохочення суддів у відставці та працівників апарату суду»; № 83 від 7 грудня 2018 року «Щодо позиції РСУ стосовно змісту Типового положення про апарат суду»; № 81 від 19 листопада 2018 року «Щодо заохочення суддів у відставці та працівників апарату»; № 67 від 26 жовтня 2018 року «Щодо заохочення працівників апарату» та інші;

3) накази Державної судової адміністрації України: «Про затвердження вимог до осіб, які претендують на зайняття посади керівника апарату апеляційного суду та його заступника» від 15 серпня 2016 року № 167; «Про упорядкування структури ДСА України, її територіальних управлінь, апаратів апеляційних та місцевих судів» від 16 лютого 2017 року № 168; «Про тимчасово виконуючого обов'язки керівника апарату Івано-Франківського окружного господарського суду» від 19 червня 2018 року № 211/к та інші;

4) акти голів судових установ: наказ Голови Христинівського районного суду від 4 травня 2012 року № 9 «Про затвердження Типового переліку документів у Христинівському районному суді, що можуть містити відомості, які становлять службову інформацію»; наказ Голови Вінницького апеляційного адміністративного суду від 19 листопада 2014 року № 012 «Про початок проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» та інші.

Окремо треба зазначити, що керівники апарату суду видають накази з кадрових питань щодо працівників апарату суду, зокрема помічників суддів (за поданням судді), а також адміністративно-господарських питань [15]. Він складає плани роботи суду (який затверджує голова суду), графіки проведення різноманітних заходів, оформлює відповідні протоколи нарад [16, с. 104].

Аналізуючи повноваження публічної адміністрації в досліджуваній сфері [17; 18], вважаємо за необхідне навести приклади застосування інших форм їхньої адміністративної діяльності:

– Вища рада правосуддя погоджує Типове положення про апарат суду, Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників (правотворча форма);

– Рада суддів України розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів (правотворча та організаційні форми);

– Державна судова адміністрація України виконує такі дії: а) розробляє та затверджує за погодженням із Вищою радою правосуддя Типове положення про апарат суду (правотворча форма); б) вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів (погоджувальна та організаційна форми, здійснення матеріально-технічних операцій); в) забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації (організаційна форма, здійснення матеріально-технічних операцій);

– голова судової установи організовує ведення в суді судової статистики та інформаційно-аналітичне забезпечення суддів із метою підвищення якості судочинства (організаційна форма);

– керівник апарату суду а) здійснює безпосереднє керівництво апаратом суду, забезпечує організацію роботи структурних підрозділів суду, працівників апарату суду, їхню взаємодію у виконанні завдань, покладених на апарат суду (правотворча, організаційна форми); б) взаємодіє з Державною судовою адміністрацією України, з її відповідним територіальним управлінням, органами суддівського самоврядування, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими установами й організаціями, засобами масової інформації з питань забезпечення діяльності суду (погоджувальна форма); в) організовує та контролює ведення діловодства в суді відповідно до інструкції з діловодства (організаційна форма); г) забезпечує підготовку планів роботи суду (організаційна форма); г) затверджує плани роботи структурних підрозділів суду (здійснення матеріально-технічних операцій); д) здійснює заходи щодо забезпечення належних умов діяльності суддів і працівників апарату суду, інформаційно-нормативного забезпечення їхньої діяльності (організаційна, погоджувальна форми, здійснення матеріально-технічних операцій); е) приймає в межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (правотворча форма).

Говорячи про конкретні приклади, зокрема, Державна судова адміністрація України з метою забезпечення діяльності судів укладає численні адміністративні договори з різними суб'єктами господарювання, зокрема, щодо закупівлі послуг із постачання водяної пари і гарячої води; послуг із постачання електроенергії, послуг із передавання даних і повідомлень щодо оброблення даних, розміщування інформації на веб-вузлах щодо програмного застосування та інші послуги щодо забезпечення інформаційно-технологічною інфраструктурою [19, с. 335].

**Висновки.** Усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким формами адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, є прояви реалізації компетенції окремого суб'єкта, що здійснюється на основі закріплених за ним повноважень у сфері здійснення владного впливу на поведінку та діяльність працівників апарату суду, розкриваючи при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

До форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, доцільно зарахувати такі:

– правотворча, що полягає у виданні адміністративних актів різної юридичної сили, які безпосередньо стосуються діяльності апарату суду, зокрема прямо чи дотично, – Вища рада правосуддя, Рада суддів України, Державна судова адміні-

страція України, голова судової установи, керівник апарату суду;

– погоджувальна, що полягає в укладанні адміністративних договорів між уповноваженими суб'єктами на забезпечення окремих благ для судової установи та окремо апарату суду – Державна судова адміністрація України, керівник апарату суду;

– організаційна, що полягає в реалізації поточної управлінської діяльності апаратом суду, зокрема проведення з'їздів, зборів, конференцій, зустрічей, – Рада суддів України, Державна судова адміністрація України, голова судової установи, керівник апарату суду;

– здійснення матеріально-технічних операцій, що полягає у реалізації обслуговуючих дій, – це аналіз і обробка статистичних даних, добір персоналу, ведення діловодства тощо – Державна судова адміністрація України, керівник апарату суду;

– інтерпретаційна, що полягає в з'ясуванні та тлумаченні змісту окремих юридичних норм, які встановлюють, змінюють чи скасовують окремі функціональні можливості апарату суду. Є специфічною формою, що використовується Верховним Судом.

– не всі суб'єкти публічної адміністрації наділені всіма наведеними формами управлінської діяльності. Здебільшого кожен із них користується декількома різновидами. Однак провідною є саме правотворча. Це зумовлено тим, що всі суб'єкти наділені можливістю застосування такої форми, а в деяких випадках навіть зобов'язані;

Отже, форма – це теоретична конструкція, що формує правові рамки, які є непорушними під час реалізації досягнення мети адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, розкриваючи при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

### Література

1. Смілий І.А. *Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців*. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355–361.
2. Басова Ю.Ю. *Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації*. *Форум права*. 2012. № 1. С. 71–76.
3. Назар Ю.С. *Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень*: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
4. *Административное право: Общая и Особенная части* / Под ред. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. 487 с.
5. Андрійко О.Ф. *Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади*. К.: «Наук. думка», 2004. 304 с.

6. Мурза В.В. *Форми та методи державної контролюючої діяльності*. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116.

7. Глазунова Н.И. *Государственное (административное) управление*. М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2004. 560 с.

8. Бахрах Д.Н. *Административное право: учеб. для вузов: 3-е изд. пересмотр. и доп.* М.: «Норма», 2007. 816 с.

9. Козлов Ю.М. *Административное право: учебник*. М.: «Юрист», 1999. 320 с.

10. Рачинська І.М. *Форми та методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій*. *Форум права*. 2013. № 1. С. 812–816.

11. Кузьмишин В.М. *Адміністрування апеляційних судів в Україні*: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.

12. *Адміністративне право України: підручник* / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. К., 2010.

13. Буткевич С.А. *Форми та методи діяльності Держфінмоніторингу України (адміністративно-правовий аспект)*. *Право і безпека*. 2008. Т. 7. № 2. С. 110–115.

14. Кривий А.О. *Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ*: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 301 с.

15. *Посадова інструкція керівника апарату місцевого загального суду: наказ Державної судової адміністрації України від 19 червня 2011 року*. *Судова влада України*. URL: <https://pl.dn.court.gov.ua/sud0542/2/3/6>.

16. Рудниченко С.М. *Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України*: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; НДІПІ. Київ, 2017. 226 с.

17. *Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI*. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41; № 41–42; № 43; № 44–45.

18. *Положення про апарат Херсонського міського суду Херсонської області: затверджено протоколом зборів Херсонського міського суду Херсонської області № 2 від 1 квітня 2016 року*. *Судова влада України*. 2017. URL: [https://ksm.ks.court.gov.ua/sud2125/polozhenya\\_ksm](https://ksm.ks.court.gov.ua/sud2125/polozhenya_ksm).

19. Іванищук А.А. *Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні*: дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2017. 466 с.

### Анотація

**Вишневецький М. В. Форми адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні.** – Стаття.

Статтю присвячено розкриттю форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні. Під ними розуміються прояви реалізації компетенції окремого суб'єкта, що здійснюється на основі закріплених за ним повноважень у сфері здійснення владного впливу на поведінку та діяльність працівників апарату суду, які розкривають при цьому основні специфічні риси такої діяльності.

**Ключові слова:** апарат суду, діяльність, організаційне забезпечення, регулювання, суд, судоустрій, форми адміністративної діяльності.



### Аннотация

**Вишневський М. В. Формы административной деятельности субъектов публичной администрации, осуществляющих административно-правовое регулирование деятельности аппарата суда в Украине. – Статья.**

Статья посвящена раскрытию форм административной деятельности субъектов публичной администрации, осуществляющих административно-правовое регулирование деятельности аппарата суда в Украине. Под ними понимаются проявления реализации компетенции отдельного субъекта, которые осуществляется на основе закрепленных за ним полномочий в сфере осуществления властного влияния на поведение и деятельность работников аппарата суда, раскрывающих при этом основные специфические черты такой деятельности.

**Ключевые слова:** аппарат суда, деятельность, организационное обеспечение, регулирование, суд,

судоустройство, формы административной деятельности.

### Summary

***Vyshnevskiy M. V. Forms of administrative activity of the subjects of public administration, which carry out administrative and legal regulation of the activity of the court apparatus in Ukraine. – Article.***

The article is devoted to the disclosure of the forms of administrative activity of public administration entities, which carry out administrative and legal regulation of the activities of the court apparatus in Ukraine. They are understood as manifestations of the implementation of the competence of an individual entity, which is carried out on the basis of the powers entrusted to him in the sphere of exercising power influence on the behavior and activities of the staff of the court apparatus.

**Key words:** activity, court apparatus, court, forms of administrative activity, judicial system, organizational support, regulation.

УДК 342.9

**Н. Ю. Гуть**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ІСТОРИЯ РОЗВИТКУ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

**Постановка проблеми.** У науковій літературі переважно можна натрапити на критичний аналіз представлених в юридичній літературі концепцій адміністративного процесу без їх прив'язки до історичних умов, в яких ці концепції виникли та набули розвитку. Кожна з концепцій адміністративного процесу заслуговує особливої уваги, адже більшість із них формувалася в правових системах, де була відсутня адміністративна юстиція. Наприклад, сучасні системні знання про адміністративний процес в країнах Західної Європи базувалися, перш за все, на уявленнях про адміністративне судочинство, яке виникло у другій половині XIX століття та до сьогоднішнього дня поступово вдосконалювалося. Якщо не брати за основу період Російської імперії, де були перші паростки щодо створення і розвитку адміністративної юстиції, на теренах України адміністративна юстиція виникла лише у 2005 році, що було пов'язано зі створенням системи адміністративних судів і прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Водночас у науковій літературі з адміністративного права, починаючи приблизно з 50-х років XX століття, термін «адміністративний процес» використовувався в дослідженнях радянських учених. Щоправда, цей термін, по-перше, не набув статусу категорії адміністративного права, по-друге, використовувався у поодиноких працях, по-третє, викликав багато нарікань із боку більшості представників радянської доктрини адміністративного права.

Історичний погляд на розвиток наукових ідей, думок, концепцій і знань показує та розкриває особливості трансформації наукового мислення щодо адміністративного процесу як феномена правової дійсності. З огляду на це актуальним видається аналіз історичних факторів, які впливали і впливають на формування уявлень про адміністративний процес.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі дискусійні питання щодо визначення змісту адміністративного процесу піднімалися в працях Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, Є.В. Додіна, О.К. Застрожної, І.О. Картузової, М.Ю. Козлова, Т.О. Коломєць, О.В. Кузьменко, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, І.В. Панової, В.Г. Перепелюка, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, О.В. Фатхутдінової та

інших учених. Водночас сьогодні в юридичній науці з'явилися невтішні тенденції, які свідчать про ігнорування всіх без винятку думок, що були висловлені науковцями в радянський період. Обґрунтовується така думка тим, що радянська правова система була спотворена в умовах тоталітарного режиму, а думки вчених, які працювали в цей період і обслуговували примхи тоталітарного режиму, були хибними. Саме тому ці думки начебто не можуть бути покладені в основу сучасних уявлень про право України. На жаль, такий примітивний підхід до праць радянського періоду лише показує невігластво тих, хто про це заявляє. Навіть в умовах тотального контролю за науковим мисленням та в умовах домінування марксистко-ленінської ідеології завжди були науковці, які іноді завуальовано (посилаючись на праці ідеологів марксизму, критикуючи правові системи країн капіталізму тощо), а іноді відкрито висловлювали цікаві і прогресивні думки. Наприклад, сучасне наукове мислення про адміністративний процес звелось переважно до аналізу рішень адміністративних судів, тоді як праць, які розкривають адміністративний процес як феномен, все менше і менше. Із середовища юристів-науковців вихолощуються аналітики-професіонали, яких поступово замінюють практичними працівниками з багатолітнім досвідом або ж представниками адміністрації навчальних закладів вищої освіти. Тобто є нагальна проблема підміни наукового мислення практично-прикладного характеру, яке позбавлене стратегічних орієнтирів і базується на вирішенні поточних (оперативних) питань.

Отже, історичний погляд на думки вчених минулого десятиліття чи минулого століття про адміністративний процес є корисними для системного сприйняття юридичної науки взагалі та науки адміністративного права зокрема.

**Постановка завдання.** Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1) розкрити передумови виникнення в доктрині адміністративного права концепцій адміністративного процесу;

2) охарактеризувати особливості використання терміна «адміністративний процес» у радянському адміністративному праві та сучасному адміністративному праві України;

3) визначити перспективні напрями досліджень адміністративного процесу з огляду на іс-

нування чисельних концепцій адміністративного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Як уже зазначалося, в радянський період відсутня була адміністративна юстиція, до того ж адміністративне право являло собою переважно систему матеріальних адміністративних норм. Організаційні норми, які пізніше в юридичній літературі почали іменувати «матеріально-організаційними» чи «процедурними» нормами, були представлені в цій системі у вигляді незначних вкрапель і стосувалися, наприклад, порядку накладення адміністративних штрафів, питання оскарження рішень і дій державних органів в адміністративному порядку тощо. Існування цих норм дало привід окремим адміністративістам заявити про існування в межах радянського адміністративного права адміністративного процесу.

Один із перших, хто заговорив про існування адміністративного процесу, був Г.І. Петров, який у 1959 році в праці «Сутність радянського адміністративного права» заявив: «Адміністративний процес – це процес здійснення виконавчої та розпорядної діяльності держави» [1]. Тодішній у теорії права поділ матеріальних і процесуальних норм Г.І. Петров зрозумів буквально, а тому зробив висновок, що адміністративні норми, які регулюють порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади, не є за своєю суттю матеріальними нормами. Якщо такі норми не відповідають усім вимогам, що висувуються до матеріальних адміністративних норм, то залишається їх віднести до процесуальних адміністративних норм. Це були перші паростки зародження концепції широкого розуміння адміністративного процесу.

Подібний підхід було використано в роботах В.І. Попової, яка у 1962 році в колективній праці «Теоретичні питання систематизації радянського адміністративного законодавства» визначала адміністративний процес як явище, яке охоплює собою всі процесуальні форми життя адміністративно-правових норм [2]. Підкреслюємо, що в цей період поняття «адміністративна процедура» взагалі не використовується в юридичній літературі, а тому науковцям доводилося пояснювати природу правових явищ за допомогою того наукового інструментарію, що у них був. По суті, було два шляхи вирішення проблеми, пов'язаної з обґрунтуванням правової природи організаційних адміністративних норм. Перший передбачав віднесення організаційних норм до групи матеріальних норм із подальшою їх характеристикою в наукових працях як «матеріальних норм організаційного характеру» чи «матеріально-організаційних норм». Наприклад, такий науковий підхід обґрунтовується в працях В.М. Протасова [3]. Другий шлях передбачав віднесення організаційних норм до групи процесуальних норм. Обґрунтову-

вався такий підхід тим, що організаційні норми, по-перше, суттєво відрізняються від матеріальних норм, по-друге, за своєю суттю більше схожі з процесуальними нормами.

Трохи пізніше з'явилися праці, в яких цілеспрямовано обґрунтовувалась концепція широкого розуміння адміністративного процесу, яка об'єднувала в собі управлінський (позитивний) і юрисдикційний адміністративні процеси. Яскравим представником концепції широкого розуміння адміністративного процесу в радянському адміністративному праві став В.Д. Сорокін, який потім продовжував відстоювати свою позицію в Російській Федерації в 90-х роках ХХ століття, а також на початку ХХІ століття. Наприклад, у 1968 році в монографіях «Проблеми адміністративного процесу» [4] та «Адміністративно-процесуальні відносини» [5] В.Д. Сорокін пропонує розгорнуту аргументацію концепції широкого трактування змісту юридичного та адміністративного процесів.

З кінця 60-х по кінець 80-х років ХХ століття концепція широкого розуміння адміністративного процесу отримувала все більше прибічників. До праць, в яких обґрунтовувалась ця концепція, можна зарахувати навчальний посібник Д.М. Бахраха «Радянське законодавство про адміністративну відповідальність» [6], монографію А.П. Коренева «Кодифікація радянського адміністративного права» [7], монографію В.Д. Сорокіна «Адміністративно-процесуальне право» [8], монографію О.К. Застрожної «Радянський адміністративний процес» [9] та багато інших науково-дослідних праць.

Водночас частина представників радянського адміністративного права не наважилася так радикально переглянути зміст юридичного процесу, а тому намагалася зв'язати зміст адміністративного процесу тільки з юрисдикційною діяльністю органів влади. Наприклад, у 1961 році А.Є. Луньов у книзі «Адміністративна відповідальність за правопорушення» визначає адміністративний процес як діяльність, яка пов'язана з розслідуванням адміністративних правопорушень та їхнім розглядом в адміністративних і судових органах [10]. Водночас автор не навів у праці ґрунтовних аргументів щодо висловленої позиції та зосередився переважно на описі особливостей правового регулювання порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Більш розгорнута аргументація такого підходу до змісту адміністративного процесу була висловлена у 1964 році Н.Г. Саліщевою в праці «Адміністративний процес в СРСР». У цьому комплексному дослідженні Н.Г. Саліщева переглядає традиційні підходи до поняття «юридичний процес», що домінували в 60-ті роки ХХ століття в теорії права та були навіяні досягненнями науки кримінального про-

цесуального та цивільного процесуального права. Вона обґрунтовувала доречність розширення поняття «юридичний процес» (який пов'язувався доти виключно із вчиненням правосуддя) до діяльності державних органів (підкреслюємо – не тільки судів) із вирішення спорів і застосування заходів правового примусу [11]. Тож судова концепція юридичного процесу, яка ґрунтувалася на діяльності суду як єдиного суб'єкта процесуальної діяльності, була у працях Н.Г. Саліщевої трансформована в юрисдикційну концепцію юридичного процесу, що, у свою чергу, дало можливість говорити про існування адміністративного процесу в межах адміністративного права. Щоправда, зміст адміністративного процесу зводився виключно до діяльності суб'єктів, уповноважених притягувати осіб до адміністративної відповідальності. Цікаво, що сьогодні правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення знову повертає до себе увагу науковців. У зв'язку з формуванням в Україні поряд із матеріальними і процесуальними окремої групи адміністративно-процедурних норм частина науковців стала стверджувати, що порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності регламентується не процесуальними, а адміністративно-процедурними нормами (В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, В.П. Тимощук та інші вчені). Тобто знову посилюються в Україні позиції науковців, які зводять юридичний процес виключно до діяльності судів.

Згодом концепція юрисдикційного адміністративного процесу була розвинена у працях М.Я. Масленнікова, який у монографії «Адміністративно-юрисдикційний процес» критикує концепцію широкого розуміння адміністративного процесу, судового юридичного процесу та наводить аргументи щодо доречності виділення юрисдикційної діяльності як основного критерію розмежування процесуальних і непроцесуальних правових явищ [12].

Наприклад, О.І. Миколенко, який детально аналізує у своїх публікаціях радянський період розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу, констатує, що кінець 60-х років ХХ століття можна вважати точкою координат, з якої беруть свій початок дві теорії адміністративного процесу – «юрисдикційна» та «управлінська», що сьогодні мають своїх прихильників [13, с. 102].

За роки незалежності України якихось суттєвих змін у розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу не відбулося. Усі концепції адміністративного процесу, які виникли в радянському адміністративному праві, продовжують існувати з врахуванням тих змін, що відбулися в національному адміністративному законодавстві. Наприклад, представники концепції судового адміністративного процесу спочатку отрима-

ли підтримку з боку законодавства України, яке у 2005 році в КАСУ визначало адміністративний процес як розгляд адміністративними судами публічних спорів. Але у новій редакції КАСУ від 2017 року термін «адміністративний процес» взагалі зник. Його задля уникнення теоретичних дискусій у науці адміністративного права замінили терміном «судовий процес». Менше представлені сьогодні в науковій літературі прибічники юрисдикційного адміністративного процесу, що, як уже зазначалося, пояснюється появою в категоріальному апараті адміністративного права нового терміна «адміністративна процедура». Цей термін стали використовувати не тільки щодо «позитивної», але й юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації. Яскравими представниками концепції широкого розуміння адміністративного процесу в сучасній доктрині адміністративного права є С.Ф. Демський та О.В. Кузьменко.

Єдиною концепцією, яка не була представлена в радянській доктрині адміністративного права і набула свого розвитку на початку ХХІ століття, є концепція адміністративного процесу, запропонована у працях О.І. Миколенка. Взавши за основу ідею, що адміністративний процес є видом адміністративної процедури (уперше така ідея була обґрунтована в працях В.М. Протасова), О.І. Миколенко, по-перше, стверджує, що норми права поділяються на матеріальні та процедурні (при цьому критикується традиційний поділ норм права на матеріальні і процесуальні норми), по-друге, обґрунтовує необхідність поділу процедурних норм на два види – процедурно-організаційні та процесуальні, по-третє, як критерій поділу процедурних норм на процедурно-організаційні та процесуальні виділяє рівень правової аргументації процедури. Саме тому в працях О.І. Миколенка немає чітко зафіксованих елементів у структурі адміністративного процесу. Сьогодні, на його думку, до процесуальних проваджень належать адміністративне судочинство і провадження у справах про адміністративні правопорушення, бо ці юридичні процедури детально регламентуються нормами адміністративного права. При цьому О.І. Миколенко не виключає, що більш детальна правова регламентація, наприклад, процедури здійснення державного контролю за приватними особами може стати приводом для визнання в структурі адміністративного процесу ще одного процесуального провадження [13].

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Історичний погляд на розвиток наукових ідей, думок, концепцій, знань показує і розкриває особливості трансформації наукового мислення щодо адміністративного процесу як феномена правової дійсності. Відсутність адміністративної юстиції в радянській правовій системі не стала

перепоною для виникнення та розвитку в межах радянського адміністративного права концепцій адміністративного процесу, більша частина з яких сьогодні має своїх прибічників і достатню аргументацію в наукових джерелах. Щоправда, термін «адміністративний процес» використовувався в поодиноких працях, а тому не набув статусу категорії радянського адміністративного права. Водночас кінець 60-х років XX століття можна вважати точкою координат, з якої беруть свій початок дві концепції адміністративного процесу – «концепція широкого розуміння адміністративного процесу» та «юрисдикційна концепція адміністративного процесу».

2. У радянській доктрині адміністративного права концепція широкого розуміння адміністративного процесу обґрунтовувалась у працях Д.М. Бахраха, О.К. Застрожної, А.П. Коренева, Г.І. Петрова, В.І. Попової, В.Д. Сорокіна та інших науковців, а юрисдикційна концепція адміністративного процесу обґрунтовувалась у працях А.Є. Луньова, М.Я. Масленнікова, Н.Г. Салищевої та інших учених.

У сучасній доктрині адміністративного права продовжують свій розвиток, по-перше, судова концепція адміністративного процесу, яка в радянський період стосувалася виключно кримінального і цивільного процесів, по-друге, юрисдикційна концепція адміністративного процесу, яка є на межі зникнення у зв'язку з використанням в адміністративному праві нової категорії «адміністративна процедура», по-третє, концепція широкого розуміння адміністративного процесу, яка, спираючись на традиційний поділ норм права на матеріальні і процесуальні норми, відносить до процесуальних норм усі організаційні норми, що регламентують діяльність органів публічного адміністрування щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. До науковців сучасного періоду, в працях яких розкривається зміст перелічених вище концепцій адміністративного процесу, належать В.М. Бевзенко, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демський, І.О. Картузова, Т.О. Коломонець, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.Ю. Осадчий, В.Г. Перепелюк та інші вчені.

Водночас у доктрині адміністративного права з'явилися також інші концепції, які пропанують новий погляд на зміст адміністративного процесу та його співвідношення з адміністративною процедурою (О.І. Миколенко).

3. Перспективним напрямом досліджень адміністративного процесу в Україні видається аналіз трансформації наукової думки щодо змісту адміністративного процесу під впливом законотворчої діяльності парламенту і навпаки – положень чинного законодавства під впливом наукової думки. Аналіз законопроектів і чинних нормативно-правових актів, які містять адміністративні проце-

суальні норми, підтверджує, що такий взаємний вплив постійно відбувається, що має як позитивні, так і негативні наслідки для розвитку національної правової системи.

### Література

1. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. 184 с.
2. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Е.И. Астрахан, З.С. Беляева, С.Н. Братусь, В.И. Попова и др.; под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М.: «Госюриздат», 1962. 575 с.
3. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: «Юридическая литература», 1991. 144 с.
4. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: «Юридическая литература», 1968. 144 с.
5. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. 75 с.
6. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. 344 с.
7. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. Теоретические проблемы. М.: «Юридическая литература», 1970. 134 с.
8. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: «Юридическая литература», 1972. 240 с.
9. Застрожная О.К. Советский административный процесс: учеб. пособие. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1985. 100 с.
10. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: «Госюриздат», 1961. 187 с.
11. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: «Юридическая литература», 1964. 158 с.
12. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1990. 210 с.
13. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Х.: «Бурун Книга», 2010. 336 с.

### Анотація

**Гуть Н. Ю.** Історія розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу. – Стаття.

У роботі визначаються передумови виникнення в доктрині адміністративного права концепцій адміністративного процесу, розкриваються особливості використання терміна «адміністративний процес» в радянському і сучасному адміністративному праві, пропонуються перспективні напрями подальших досліджень історії розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу. Зазначається, що відсутність адміністративної юстиції в радянській правовій системі не стала перепоною для виникнення та розвитку в межах радянського адміністративного права концепцій адміністративного процесу, більша частина з яких сьогодні має своїх прибічників і достатню аргументацію в наукових джерелах. З кінця 60-х років XX століття беруть свій початок дві концепції адміністративного процесу – «концепція широкого розуміння адміністративного процесу» та «юрисдикційна концепція адміністративного процесу». Доводиться, що в сучасній доктрині адміністративного права продовжують свій розвиток, по-перше, судова концепція адміністративного процесу, яка в радянський період стосувалася виключно кримінального і цивільного процесів,

по-друге, юрисдикційна концепція адміністративного процесу та, по-третє, концепція широкого розуміння адміністративного процесу.

*Ключові слова:* адміністративний процес, концепції адміністративного процесу, юрисдикційний адміністративний процес, неюрисдикційний адміністративний процес.

### Аннотация

**Гуть Н. Ю.** История развития научной мысли относительно административного процесса. – Статья.

В работе определяются предпосылки возникновения в доктрине административного права концепций административного процесса, раскрываются особенности использования термина «административный процесс» в советском и современном административном праве, предлагаются перспективные направления дальнейших исследований истории развития научной мысли относительно административного процесса. Отмечается, что отсутствие административной юстиции в советской правовой системе не стала преградой для возникновения и развития в рамках советского административного права концепций административного процесса, большая часть из которых сегодня имеет своих сторонников и достаточную аргументацию в научных источниках. С конца 60-х годов XX века берут свое начало две концепции административного процесса – «концепция широкого понимания административного процесса» и «юрисдикционная концепция административного процесса». Доказывается, что в современной доктрине административного права продолжают свое развитие, во-первых, судебная концепция административного процесса, которая в советский период касалась исключительно уголовного и гражданского процессов, во-вторых, юрисдикционная концепция административного процесса и, в-тре-

тых, концепция широкого понимания административного процесса.

*Ключевые слова:* административный процесс, концепции административного процесса, юрисдикционный административный процесс, неюрисдикционный административный процесс.

### Summary

**Hut N. Yu.** History of the development of scientific thought about the administrative process. – Article.

The paper defines the preconditions for the emergence in the doctrine of administrative law of the concepts of the administrative process, reveals the peculiarities of using the term “administrative process” in Soviet and modern administrative law, proposes promising directions for further research into the history of the development of scientific thought regarding the administrative process. It is noted that the lack of administrative justice in the Soviet legal system did not become an obstacle to the emergence and development within the Soviet administrative law of the concepts of the administrative process, most of which today have its supporters and sufficient arguments in scientific sources. Since the late 60s of the twentieth century, two concepts of the administrative process – “the concept of a broad understanding of the administrative process” and “the jurisdictional concept of the administrative process” – have begun. It turns out that in the modern doctrine of administrative law the development of, firstly, the judicial concept of the administrative process, which in the Soviet period concerned exclusively with criminal and civil proceedings, and, secondly, the jurisdictional concept of the administrative process, and, thirdly, the concept of a broad understanding administrative process.

*Key words:* administrative process, conceptions of administrative process, jurisdictional administrative process, non-jurisdictional administrative process.

УДК 342.9

**О. Ю. Дубинський**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри морського та господарського права  
Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ТРАНСПОРТІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** В умовах розширення глобалізаційних та інтеграційних зв'язків України з країнами Європейського Союзу та світу питання запозичення міжнародного досвіду з реформування національної економіки та системи державного управління і відповідного наближення вітчизняного законодавства до норм і стандартів, передусім, Європейського Союзу набуває особливого значення. У цьому контексті актуальними для України є можливості використання зарубіжного досвіду державного контролю за додержанням законодавства на транспорті.

Як справедливо стверджує М.В. Ноняк, співробітництво з Європейським Союзом, його органами та інституціями визначено пріоритетним напрямом у міжнародній діяльності Укртрансбезпеки. Причому співпраця з ЄС – це не тільки робота над імплементацією директив і регламентів, але й організація, проведення заходів, які мають на меті навчання персоналу – як теоретичне, так і практичне – та запорука запровадження високих безпекових стандартів і забезпечення ефективної системи контролю за їх дотриманням [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в країнах зарубіжжя висвітлювали у своїх наукових працях з економіки та юриспруденції В.В. Брагінський, І.Р. Бузько, О.В. Васильєв, В.М. Гаращук, І.А. Грицяк, Т.О. Гуржій, О.Ю. Ємельянова, І.В. Заблодська, Т.Г. Затонацька, О.О. Зеленко, Г.Л. Знаменський, Н.І. Кара, Г.В. Корецька, В.Р. Краївська, В.Г. Кухарчик, В.В. Лаптев, В.К. Мамутов, С.П. Міщенко, А.М. Новікова, П.А. Овчар, Д.К. Прейгер, О.В. Собкевич, В.А. Устименко, Є.Д. Федорчук, І.О. Хорошилова, І.Б. Шахов та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте, попри вагомий науковий доробок, зарубіжний досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті та можливості його використання в Україні висвітлені фрагментарно й потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є комплексне дослідження зарубіжного досвіду державного контролю за додержанням законодавства на транспорті та можливостей його використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Варто погодитися, що стабільне функціонування ринку тран-

спортних послуг є необхідною умовою стабілізації та економічного зростання всієї економічної системи загалом, забезпечення національної безпеки та обороноздатності країни. Причому на транспорті, як і в кожній галузі світового господарства, державне регулювання тісно взаємодіє з ринковим механізмом. І, зокрема, у розвинених зарубіжних країнах транспорт більшою мірою піддається управлінню, контролю та регулюванню з боку уряду, місцевих органів влади, а також підприємницьких об'єднань [2, с. 19].

З цього приводу В.Й. Развадовський підкреслює, що радикальні зміни в економіці України, наявність конкуренції на ринку надання транспортних послуг потребує суттєвих змін в організації управління транспортною системою. А вирішенню цього завдання, зокрема визначенню та розробленню стратегічних напрямів удосконалення державного регулювання транспортної системи, сприятиме аналіз світового досвіду розв'язання цієї проблеми [3, с. 92].

Реформування транспортної системи та гармонізація транспортного законодавства України з відповідним законодавством Європейського Союзу сприятимуть більш повному використанню наявного транспортного й транзитного потенціалу, обумовленого вигідним географічним розташуванням країни. Своєю чергою, реформована за європейськими стандартами транспортна галузь України зможе привабити іноземних і вітчизняних інвесторів до вкладання коштів у розвиток новітніх технологій, оновлення та зміцнення матеріально-технічної бази, посилення безпеки (включно з екологічної) функціонування всіх складників транспортної системи, підвищення якості послуг, що ними надаються [4, с. 55].

Сьогодні одним із основних напрямів розвитку міжнародного транспортного процесу є вдосконалення структури міжнародних транспортно-логістичних систем, що передбачає практичне скасування прикордонного контролю в умовах ринку й скорочення витрат завдяки зменшенню штату прикордонних служб, витрат, зумовлених затримками вантажу в процесі виконання прикордонних процедур (економія від цих заходів у країнах Західної Європи становить до 15 млрд дол. на рік). Також світовим транспортним співтовариством впроваджуються інноваційні інформа-

ційно-управляючі технології (інтелектуальні технології), побудовані на моделюванні інтегрованих транспортних систем: «персонал – транспортна інфраструктура – транспортні засоби», які порівняно зі звичайними надають послуги з регулювання транспортними потоками на більш високому рівні взаємодії учасників процесу, з вищим рівнем безпеки та передачі повної інформації про стан і положення у просторі об'єктів у режимі реального часу (невіддільна частина ТЕН-Т політики країн Європейського Союзу, Японії, Китаю, США та інших країн, поєднаних глобальною мережею поставки товарів «від дверей до дверей»). Активізується також розвиток мультимодальних (комбінованих) перевезень із застосуванням інноваційних технологій у перевізному процесі, наприклад, контейнерних і контейнерних потягів («Вікінг» і «Ярослав» на території України), де застосовується спрощена процедура прикордонного контролю, планується запровадження єдиного наскрізного уніфікованого транспортного документа, забезпечення стикування інформаційних систем із контролюючими органами, поетапне впровадження електронного документообігу [5, с. 55; 6, с. 17–23; 7, с. 206–209].

Водночас реалізація Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [8] передбачає протягом 10–15 років перехідного періоду здійснити укладання та реалізацію двосторонніх угод між Україною та країнами ЄС про співробітництво, зокрема, у сфері транспорту, які мають готуватися із врахуванням умов постійної трансформації європейської транспортної політики під впливом викликів сучасного світу та інтенсивного розвитку світової торгівлі (підвищення рівня безпеки на транспорті та адаптація відповідного національного законодавства із застосуванням програм Twinning, Inogate, IBPP, Tacis, CBC тощо) [4, с. 47–50].

Зазначене вище, на нашу думку, свідчить про доцільність вивчення зарубіжного досвіду, передусім, з державного контролю за додержанням законодавства на транспорті. Адже, як слушно зауважує Є.Д. Федорчук, аналіз світового досвіду з державного контролю за роботою транспорту дає підстави стверджувати, що державний контроль та його розвиток у різних формах є в кожній країні, сприяючи уникненню значної частини проблем соціально-економічного характеру, пов'язаних із пристосуванням транспорту як галузі до роботи в умовах глобальної інтеграції [9, с. 102].

У цьому контексті варто звернути увагу на досвід діяльності Європейської організації дорожнього контролю, що нараховує 15 країн: Бельгія, Ірландія, Румунія, Нідерланди, Болгарія, Люксембург, Іспанія, Італія, Великобританія, Франція, Австрія, Угорщина, Німеччина, Польща, Литва. При цьому Латвія, Мальта, Чехія, Словенія та Швейцарія мають офіційний статус

спостерігачів [10]. Цілком погоджуємося, що тоді як в усіх країнах Європейського Союзу впроваджуються процеси лібералізації у транспортному секторі та вільне переміщення транспортних засобів, інспекційні служби не можуть залишатись в ізоляції поза їхніми межами. Тому Європейська організація дорожнього контролю об'єднує європейські організації дорожнього контролю, основною метою якої є підвищення безпеки дорожнього руху, гармонізація процедури контролю, обмін досвідом і практичними навичками, дотримання автотранспортного законодавства та сприяння чесній конкуренції, що нині є досить актуальними напрямками розвитку державного контролю за додержанням законодавства на транспорті для нашої країни.

Визначальною рисою є той факт, що ще в січні 2016 року було запроваджено проєкт технічної допомоги Європейського Союзу «Підтримка імплементації Угоди про асоціацію та Національної транспортної стратегії» (2016–2018 рр.) із метою сприяння інтеграції та модернізації транспортної галузі України та її окремих секторів відповідно до зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також оновлення Національної транспортної стратегії України відповідно до законодавства, стандартів і вимог Європейського Союзу та сприяння у її подальшій імплементації. Нині продовжується реалізація розпочатого ще в 2015 році проєкту Twinning, орієнтованого на підвищення рівня безпеки на дорожньому транспорті відповідно до технічних вимог ЄС і найкращих міжнародних практик із метою зменшення кількості ДТП і спричинених ними смертельних випадків, а також приведення у відповідність національного законодавства до норм і вимог ЄС [11].

У процесі реалізації проєкту Україна так чи інакше вже переймає європейський досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті. Проводяться різноманітні семінари, під час яких експерти з різних зарубіжних країн презентують кращі практики розслідування ДТП в країнах Європейського Союзу із використанням сучасних технологій, надають інформацію українським колегам про функціонування баз даних ДТП в Європі та відповідних шифрувальних книг, щодо застосування тахографів, виявлення протиправних маніпуляцій з ними та кріплення вантажів тощо.

Крім того, у рамках проєкту Twinning «Підтримка у підвищенні безпеки перевезення небезпечних вантажів мультимодальним транспортом в Україні» співробітники Державної служби України з безпеки на транспорті обмінюються досвідом роботи зі своїми колегами з інших країн, проводячи спільні рейдові відпрацювання – перевірку автомобілів, якими перевозяться небез-



печні вантажі, дотримання водіями режиму праці та відпочинку, наявність відповідних дозволів у перевізників, які здійснюють перевезення пасажирів, габаритно-ваговий контроль. Аналогічно на залізничному транспорті – огляд рухомого складу, яким перевозять небезпечні вантажі, та отримання рекомендацій, як це треба робити згідно зі стандартами Європейського Союзу для зміцнення потенціалу Міністерства інфраструктури України під час розроблення політики для створення конкурентного ринку залізничних послуг, встановлення вимог безпеки в залізничній галузі та інтеграції української залізничної системи з транс'європейською транспортною мережею шляхом забезпечення найкращих практик і допомоги Європейського Союзу [1].

У свою чергу, на морському та річковому транспорті з метою імплементації Директиви ЄС 2010/65/ЄС та запровадження морського єдиного вікна розглядається можливість залучення експертної допомоги в рамках проекту *Advanced National Networks for Administrations (AnNa)*, який сприяє налагодженню узгодженого підходу до спрощення адміністративних процедур під час здійснення міжнародної торгівлі та обміну даними між національними системами морського єдиного вікна, подальшому вдосконаленню морської безпеки, підвищенню рівня запобігання забруднення морського середовища, забезпеченню готовності і реагування в регіоні Чорного моря [12] тощо. Тому важливо зазначити, що з кінця 2014 року Україна набула статусу спостерігача в рамках цього проекту.

Цікавим у цьому напрямі дослідження є досвід Іспанії, де заслуговує на увагу, зокрема, діяльність Організації з рятування та безпеки на морі *SASEMAR*. Наприклад, організованим на високому рівні є контейнерний термінал, де проводиться зберігання небезпечних вантажів, командно-диспетчерський пункт, практика розміщення якоря, моніторингу руху та контролю вхідних маневрів до терміналів завантажених суден. Характерною рисою також є якість використання методу «*PORTUS*», методики перевірки вантажів і авторизації прибуття у порт небезпечних вантажів, ступінь централізації інформації про об'єми та нотифікації «*HAZMAT*», підготовки цистерн до періодичної перевірки і загалом процедури контролю допущення транспортного засобу із застосуванням методів завантаження і розвантаження цистерн в автоматизованих портальних конструкціях, обробки хімічних продуктів, заходів із запобігання нещасним випадкам, витокам і розливам, іншим інцидентам [13]. Саме Іспанія є яскравим прикладом країн, які дбайливо ставляться до збереження навколишнього середовища і забезпечення безпечного середовища для життя громадян.

Проте, підсумовуючи вище сказане, треба зауважити, що практичне переймання зарубіжного досвіду державного контролю за додержанням законодавства на транспорті фактично унеможливується встановленим мораторієм на проведення планових і обмеження підстав позапланових перевірок на транспорті Укртрансбезпекою.

Незважаючи на це, цікавим вважаємо досвід Литви з державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, а саме Агентства безпеки транспорту – урядової організації у складі Міністерства транспорту Литовської Республіки, повноваження якої є аналогічними до повноважень Укртрансбезпеки. Передусім, це досвід у сфері адміністративних послуг, електронних сервісів (електронний кабінет перевізника тощо), габаритно-вагового контролю, єдиної інформаційної системи, інтегрованої з відповідними системами Міністерства юстиції України та Державної фіскальної служби України задля забезпечення прозорості та зручності у використанні системи отримання ліцензій і дозволів. Також, переймаючи досвід Литви, планується впровадження єдиної інформаційної системи в заходи контролю, що, на думку експертів, є можливістю відмовитися від паперових протоколів. Зокрема, інспектор, використовуючи електронний підпис, вносить інформацію про порушення в єдину базу, і вона в онлайн-режимі стає доступною як відповідальним співробітникам Укртрансбезпеки, так і перевізнику, зареєстрованому в електронному кабінеті [14], зокрема, шляхом використання ручних комп'ютерів/планшетів під час оперативного контролю, під час реалізації інформаційно-технічного забезпечення габаритно-вагового контролю тощо.

Доречно зазначити також те, що важливим є переймання досвіду щодо налагодженої взаємної інтеграції ІТ-систем і взаємодії контролюючих служб Литви (дорожня інспекція, поліція, прикордонники, митниця, служби організації огляду технічного стану транспортних засобів тощо) за різних сценаріїв проведення контролю з широким використанням наявних телекомунікаційних систем. На особливу увагу заслуговує підхід спілкування інспекторів із водіями та перевізниками, за якого обов'язково позиціонується мета контролю – не покарати, а пробудити усвідомлення особистої відповідальності та вплив кожної дії, рішення на рівень безпеки усього процесу перевезення; вказуються недоліки в організації режиму праці та відпочинку, визначаються причини цих помилок і шляхи їх уникнення надалі [15].

У зв'язку з цим вважаємо важливим відповідне навчання інспекторів Укртрансбезпеки саме в литовських колег, адже під час розроблення технічних завдань для закуплених Укртрансбезпекою габаритно-вагових комплексів (мобільних лабораторій на рівні кращих європейських стан-

дартів) було взято за основу технічну документацію аналогічного обладнання, яке вже успішно працює в Литві та Польщі [14].

Ба більше, неабияк корисним для України вважаємо досвід Державної інспекції автомобільного транспорту Литовської Республіки у м. Вільнюс у контексті міжнародної програми TAIEХ («Інтеграція в автоматизовану систему управління автомобільним транспортом TACHOnet» (ETT IND/STUD 64892)). Зокрема, ідеться про досвід Литви у реорганізації інспекції: злиття окремих служб з безпеки на різних видах транспорту в одну установу для досягнення високого рівня безпеки на транспорті із застосуванням сучасних методологій провідних світових компаній та організацій і чіткого розуміння ролі кожного окремо взятого співробітника в досягненні спільної мети. Зокрема, співробітникам литовської інспекції створюються комфортні умови праці за новітніми дослідженнями психології, соціології та ергономіки для того, щоб працівник міг зосередитися на своїй роботі та був повноцінною ланкою в ефективному та продуманому процесі досягнення високих результатів підрозділом та інспекцією загалом. Ефективність окремого працівника – це не тільки кількість опрацьованих документів або виданих дозволів, аналізуються та узагальнюються десятки параметрів роботи та дій працівників інспекції Литви для визначення серед них критичних і дієвих, важливих для досягнення безпеки транспортної галузі [15]. І не менш значущим вважаємо те, що наведена вище практика приводить до законодавчих ініціатив із боку інспекції, які подаються в Міністерство транспорту та комунікацій Литовської Республіки з метою вдосконалення національного законодавства Литви та ЄС, зокрема, з питань державного контролю на транспорті.

Також, досліджуючи зарубіжний досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, вважаємо за доцільне окремо зупинитися на важливому питанні впровадження «єдиного вікна» як механізму, що дає змогу сторонам, які беруть участь у торговельних і транспортних операціях, представляти стандартизовану інформацію та документи з використанням єдиного пропускового каналу з метою виконання всіх регулюючих вимог, які стосуються імпорту, експорту і транзиту, що регламентується Рекомендацією Європейської економічної комісії ООН № 35 «Вироблення правової основи системи «єдиного вікна» в міжнародній торгівлі» [16]. Зокрема, в Україні нагальним є впровадження системи «єдиного вікна» в Одеському МТП, що передбачає створення центру послуг, призначеного для прийому, обробки та поширення інформації всім зацікавленим сторонам, що здійснюють державний контроль, для прийняття рішення про пропуск вантажів через кордон [17].

**Висновки.** Отже, доходимо до обґрунтованого висновку, що для виконання умов і вимог ратифікованої Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу з орієнтацією на подальший розвиток інтеграційних відносин у майбутньому в Україні доцільно впроваджувати зарубіжний досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, орієнтуючись, передусім, на досвід європейських країн з урахуванням відмінностей державного контролю й загалом транспортної сфери в розвинених країнах і країнах, що розвиваються, а також національних і регіональних особливостей.

Сьогодні основними можливостями використання зарубіжного досвіду державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні вважаємо такі: 1) фактична реалізація дво- та багатосторонніх угод між Україною та країнами ЄС про співробітництво у сфері транспорту з орієнтацією на складник технічної допомоги та практичного навчання з урахуванням умов постійної трансформації європейської транспортної політики, інтенсивного розвитку світової торгівлі, необхідності адаптації відповідного національного законодавства (зокрема, у рамках проектів Twinning, TAIEХ, AnNa тощо); 2) удосконалення структури міжнародних транспортно-логістичних систем із упровадженням інформаційних систем та електронного документообігу, скасуванням в умовах ринку прикордонного контролю й відповідним скороченням витрат, розвитком мультимодальних (комбінованих) перевезень із застосуванням інноваційних технологій у перевізному процесі (досвід країн Західної Європи); 3) упровадження інноваційних інформаційно-управлінських (інтелектуальних) технологій, побудованих на моделюванні інтегрованих транспортних систем, які забезпечують вищий рівень взаємодії контролюючих органів та інших учасників процесу, безпеки та передачі повної інформації в режимі реального часу (досвід країн Європейського Союзу, Японії, Китаю та США); 4) вступ України до Європейської організації дорожнього контролю (набуття офіційного статусу спостерігача) задля гармонізації процедури контролю, сприяння чесній конкуренції, впровадження регулярного та надійного обміну інформацією (досвід Франції, Німеччини, Нідерландів, Люксембургу, Великобританії та інших країн-учасниць) і розвиток співробітництва з іншими міжнародними та європейськими організаціями (CITA, IRU, CORTE, EASA, ERA EMSA тощо); 5) запровадження механізму «єдиного вікна», що дає змогу представляти стандартизовану інформацію та документи з використанням єдиного пропускового каналу з метою виконання контрольних вимог (досвід Європейського Союзу); 6) розвиток баз даних ДТП, практики застосування тахографів і виявлення протиправних

маніпуляцій із ними, кріплення вантажів, габаритно-вагового контролю тощо (досвід Польщі); 7) збереження навколишнього середовища і забезпечення безпечного середовища із використанням процедури контролю допущення транспортного засобу, методів «PORTUS», перевірки вантажів і авторизації прибуття у порт небезпечних вантажів, підготовки цистерн до періодичної перевірки тощо (досвід Іспанії); 8) розвиток адміністративних послуг на транспорті, електронних сервісів (наприклад, електронний кабінет перевізника), використання ручних комп'ютерів/планшетів під час оперативного контролю (досвід Литви); 9) реорганізація інспекції шляхом злиття окремих служб із контролю та безпеки на різних видах транспорту в одну установу (досвід Литви); 10) упровадження системи підтвердження професійної компетентності суб'єктів перевезень (досвід ЄС) тощо.

### Література

1. Укртрансбезпека в рамках проекту Twinning переймає досвід ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ukrtransbezpeka-v-ramkah-proektu-twinning-perejmae-dosvid-yes>.
2. Овчар П.А. Зарубіжний досвід державного регулювання у сфері транспортних послуг. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 6 (28). С. 17–21.
3. Развадовський В.І. Світовий досвід державного регулювання транспортної системи та напрямки його використання в Україні. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 26. С. 92–100.
4. Стратегічні напрями розвитку транспортної галузі України у післякризовий період: аналіт. доп. / Д.К. Прейгер, О.В. Собкевич, О.Ю. Смельянова; за заг. ред. Я.А. Жаліла. К.: НІСД, 2012. 112 с.
5. Заблудська І.В., Бузько І.Р., Зеленко О.О., Хорошилова І.О. Інфраструктурне забезпечення розвитку транспортної системи регіону: колективна монографія. Северодонецьк: Вид-во СНУ ім. В.І. Даля, 2016. 193 с.
6. Карпінський Б.А., Макух Б.В. Транспортна система України в контексті європейської інтеграції. *Економіка України*. 2008. № 7 (440). С. 17–23.
7. Міщенко С.П. Напрямки забезпечення економічної безпеки залізничного транспорту. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2011. № 34. С. 206–209.
8. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. Ст. 2021.
9. Федорчук Є.Д. Контроль у сфері транспорту як функція державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 4 (43). С. 99–104.
10. Європейська організація дорожнього контролю. URL: <http://dsbt.gov.ua/storinka/yevropeyska-organizaciya-dorozhnogo-kontrolyu>.
11. Twinning. EU neighbours. URL: <https://www.euneighbours.eu/en/east-south/eu-in-action/projects/twinning-1>.
12. Міжнародна технічна допомога ЄС у сфері транспорту. URL: <https://mtu.gov.ua/content/mizhnarodna-tehnichna-dopomoga-es-u-sferi-transportu.html>.
13. Переймаємо в іспанських колег досвід транспортування небезпечних вантажів. URL: <http://dsbt.gov.ua/novyna/pereymayemo-v-ispanskyh-koleg-dosvid-transportuvannya-nebezpechnyh-vantazhiv>.
14. Литва: стратегічне партнерство. URL: <http://dsbt.gov.ua/novyna/lytva-strategichne-partnerstvo>.
15. Співробітники Укртрансбезпеки в рамках міжнародного проекту TAIEH відвідали Литву. URL: <http://dsbt.gov.ua/novyna/spivrobitnyky-ukrtransbezpeky-v-ramkah-mizhnarodnogo-proektu-taieh-vidvidaly-lytvu>.
16. Рекомендация Европейской экономической комиссии ООН № 35 «Выработка правовой основы системы «единого окна» в международной торговле». URL: [http://www.unec.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec35/Rec35\\_ECE\\_TRADE\\_401\\_EstablishingLegalFrameworkforSingleWindow\\_R.pdf](http://www.unec.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec35/Rec35_ECE_TRADE_401_EstablishingLegalFrameworkforSingleWindow_R.pdf).
17. Спільні зусилля дозволяють просуватися у визначеному напрямку: підсумки семінару «Концепція локального «единого вікна» портів Одеської області. *Транспорт*. 2012. № 24 (712). URL: <http://www.singlewindow.org/publications/15?lang=ukr>.

### Анотація

**Дубинський О. Ю.** Зарубіжний досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті та можливості його використання в Україні. – Стаття.

У статті обґрунтовано актуальність вивчення й переймання зарубіжного досвіду державного контролю за додержанням законодавства на транспорті з акцентом на досвід країн Європейського Союзу. Проаналізовано та узагальнено основні можливості використання в Україні зарубіжного досвіду з державного контролю за додержанням законодавства на транспорті.

**Ключові слова:** транспорт, зарубіжний досвід, додержання законодавства, державний контроль, можливість використання, Європейський Союз.

### Аннотация

**Дубинський О. Ю.** Зарубежный опыт государственного контроля за соблюдением законодательства на транспорте и возможности его использования в Украине. – Статья.

В статье обоснована актуальность изучения и заимствования зарубежного опыта государственного контроля над соблюдением законодательства на транспорте с акцентом на опыт стран Европейского Союза. Проанализированы и обобщены основные возможности использования в Украине зарубежного опыта по государственному контролю над соблюдением законодательства на транспорте.

**Ключевые слова:** транспорт, зарубежный опыт, соблюдение законодательства, государственный контроль, возможности использования, Европейский Союз.

### Summary

**Dubynskyi O. Yu.** Foreign experience of state control over observance of the legislation on transport and possibilities of its use in Ukraine. – Article.

The article substantiates the relevance of studying and taking on the foreign experience of state control over the observance of legislation on transport with an emphasis on the experience of the countries of the European Union. The main possibilities of using foreign experience in Ukraine on state control over compliance with the legislation on transport are analyzed and summarized.

**Key words:** transport, foreign experience, compliance with legislation, state control, possibilities of use, European Union.

УДК 342.95(477)

*Л. В. Золота**аспірант Сумського державного університету*

## ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У СФЕРІ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Постановка проблеми.** Постійна трансформація Українського суспільства і держави в напрямку наближення їхніх характеристик до світових стандартів, розвиток та покращення якості економічних, інформаційних, технічних, соціальних, правових та інших основ їхнього функціонування безпосередньо залежать від розвитку наукової діяльності в нашій державі. За таких умов питання ефективного захисту інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності стає надзвичайно актуальним. Адже об'єкти права інтелектуальної власності у процесі наукової діяльності створюються безперечно і перманентно як її продукт та очікуваний результат. Відповідно, і якість та ефективність охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності впливає на оцінку її суб'єктами безпеки своїх авторських прав, утворює відчуття правової і фактичної захищеності науковця, формує необхідну мотивацію та стимули до зайняття науковою діяльністю.

У зв'язку з такою великою суспільною важливістю питання ефективної охорони інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності стає одним із важливих напрямків державного регулювання, адже розвиток наукової діяльності та охорона прав інтелектуальної власності науковців відноситься до сфери публічного інтересу держави. Саме тому поряд із неюрисдикційною формою самозахисту права інтелектуальної власності в Україні та тими методами, що обираються самостійно її суб'єктами, активно розвиваються та вдосконалюються юрисдикційні форми захисту і охорони зазначеного права – як судова, так і інші форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти, які стосуються здійснення адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності, були предметом дослідження таких учених, як В.В. Галунько, О.М. Головова, Г.В. Довгань, І.Г. Запорожець, Ф.О. Кіріленко, Г.В. Корчевний, І.С. Кравченко, А.М. Куліш, О.М. Мельник, О.М. Музичук, А.С. Нерсесян, М.Ю. Потоцький, Р.Б. Шишка, Є.В. Юрков, О.М. Юрченко, С.В. Ярошенко тощо. Проте на сьогодні відсутнє єдине комплексне дослідження форм та особливостей адміністративно-правової охорони права інтелектуальної діяльності в Україні, не з'ясований понятійно-категоріальний апарат стосовно зазначеної пробле-

матики, що зумовлює актуальність проведення нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Розкриваючи запропоновану проблематику, слід зазначити, що сьогодні в науковій доктрині відсутнє визначення поняття форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності. Попри те, окремі дослідження присвячені визначенням загального поняття форм захисту права інтелектуальної власності, а також визначенням поняття адміністративно-правової форми охорони права інтелектуальної власності.

Так, велика кількість науковців на сьогодні розробили єдиний підхід до загальної класифікації форм захисту права інтелектуальної власності. Зокрема, В.М. Боковня, В.І. Василенко, Б.М. Гук зазначають, що в законодавстві розрізняють дві основні форми захисту прав інтелектуальної власності: юрисдикційну та неюрисдикційну. Юрисдикційна форма захисту прав інтелектуальної власності полягає в тому, що особа, права якої порушено, звертається за захистом порушених прав до суду, інших компетентних державних органів, уповноважених вжити необхідні заходи для відновлення порушених прав і припинення правопорушення. В рамках юрисдикційної форми захисту прав, у свою чергу, виокремлюють загальний (судовий) і спеціальний (адміністративний) порядки захисту порушених прав інтелектуальної власності. Спеціальною формою захисту прав інтелектуальної власності є адміністративний порядок їх захисту. Він застосовується як виняток із загального правила, тобто тільки в прямо передбачених законодавством випадках. Неюрисдикційна форма захисту права інтелектуальної власності включає дії юридичних і фізичних осіб щодо захисту права інтелектуальної власності та охоронюваних законом інтересів, які здійснюються ними самостійно, без звертання за допомогою до державних або інших компетентних органів (самозахист прав) [1, с. 159].

Слід зауважити, що адміністративно-правовий захист як складова частина адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності є частиною загальної системи форм захисту права інтелектуальної власності, посідаючи в такій системі важливе місце та виконуючи притаманні лише адміністративно-правовому захисту функції та завдання. Адже адміністративно-правова форма охорони права інтелектуальної власності

насамперед (у порівнянні з, наприклад, неюрисдикційними формами охорони) характеризується можливістю застосовувати до порушника державно-владний примус. Під час реалізації заходів адміністративно-правової форми охорони прав інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності за результатами розгляду скарг та заяв, справ про порушення права інтелектуальної власності органи, що їх здійснюють, уповноважені приймати індивідуально-правові акти, що мають обов'язковий для виконання характер, притягати порушників до відповідальності, вживати інші заходи (наприклад, реєструвати право інтелектуальної власності), що тягнуть за собою поміщення окремих об'єктів права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності під державну охорону та гарантування їхнього захисту.

Аналізуючи матеріал, приходимо до висновку про те, що поняття форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності має досить широкий обсяг: включає в себе значну кількість дій та заходів, що вживаються уповноваженими органами з метою охорони права інтелектуальної власності. Поряд із тим зазначене поняття має чіткий зміст, що характеризується наявністю притаманних лише йому правових ознак, які необхідно з'ясувати надалі. Для надання визначення поняттю форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні слід звернутися до загального визначення поняття форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Р.С. Павловський визначав форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації як зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату [2, с. 164]. Т.О. Коломоець форми діяльності публічної адміністрації залежно від їх наслідків ділить на правові та неправові. Правові – форми діяльності публічної адміністрації, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані з установленням або застосуванням норм права. До таких автор зараховує адміністративну нормотворчість; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладення адміністративних договорів; здійснення (вчинення) реєстраційних та інших юридично значущих дій. Окрім того, до правових науковцем віднесено також такі специфічні вияви реалізації функції адміністрування, як участь суб'єктів виконавчої влади в судах як позивачів або відповідачів, діяльність із забезпечення громадського порядку й громадської безпеки, застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників [3, с. 172].

На нашу думку, поняття форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної

власності у сфері наукової діяльності в Україні теж позначає собою відповідне зовнішнє вираження конкретних управлінських дій уповноважених органів публічної адміністрації щодо запобігання порушенню прав інтелектуальної власності, створення умов для його використання, здійснення, передання тощо, а також захисту права інтелектуальної власності в разі його порушення. Правова охорона, передбачена Законом України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 року № 3792-ХІІ [4], поширюється лише на форму вираження твору і не поширюється на будь-які ідеї, теорії, принципи, методи, процедури, процеси, системи, способи, концепції, відкриття, навіть якщо вони виражені, описані, пояснені, проілюстровані у творі. Твори науки, літератури і мистецтва можуть бути втілені в таких формах: усній (виступи, лекції, промови, проповіді та інші усні твори); письмовій (статті, повісті, романи тощо); звуко- або відеозапису (відтворення творів на відповідних матеріальних носіях); об'ємно-просторовій (скульптура, твори архітектури, містобудування і садово-паркового мистецтва); зображувальній (малюнки, ілюстрації, карти, плани, креслення тощо).

Наприклад, відкриття в галузі науки охороняються як наукові відкриття відповідно до глави 38 Цивільного кодексу України від 16.03.2003 року № 435-IV [5] і не охороняються в рамках Закону України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 року № 3792-ХІІ [4]. Об'єктом раціоналізаторської пропозиції згідно зі ст. 481 Цивільного кодексу України від 16.03.2003 року № 435-IV [5] може бути матеріальний об'єкт або процес, тому раціоналізаторська пропозиція як така, що містить технологічне (технічне) або організаційне рішення щодо здійснення процесу, не охороняється в рамках Закону України «Про авторське право і суміжні права» [4]. Таким чином, відповідно до Рекомендацій законодавство у сфері права інтелектуальної власності дозволяє можливість вибору кумулятивної (одночасної) охорони в рамках авторського права і права промислової власності та режиму правового захисту [6].

Надаючи конкретне визначення поняттю форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні, звертаємо увагу на думку А.П. Шпака, який зауважив, що адміністративно-правові форми охорони права інтелектуальної власності у сфері освіти – це зовнішнє вираження змісту адміністративної діяльності публічної адміністрації, що здійснюється з метою охорони права інтелектуальної власності у сфері освіти. У свою чергу, система форм охорони права інтелектуальної власності у сфері освіти складається із прийняття адміністративних (індивідуальних актів), укладання адміністративних договорів; прийняття нормативних

актів; укладення і ратифікації міжнародних договорів; патентування об'єктів права інтелектуальної власності; здійснення організаційних дій та виконання матеріально-технічних дій [7].

На нашу думку, форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні входять до загальної системи форм адміністративно-правової діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та в загальному спрямовані на утвердження правопорядку, законності та дотримання норм права усіма суб'єктами правовідносин у державі. Поряд із тим їх специфіка, яка зумовлена спеціальною сферою їх застосування, спричиняє особливості тих заходів та конкретних дій, які здійснюються публічною адміністрацією для досягнення поставлених цілей.

Окремі науковці наводять різні міркування щодо переліку конкретних форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності. Є.В. Юркова вважає, що адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності відноситься до спеціальної юрисдикційної форми охорони, яка здійснюється суб'єктами публічного управління, що здійснюють адміністративно-правову охорону суб'єктів інтелектуальної власності на основі та з виконання вищезазначених Законів України у трьох основних формах: 1) шляхом здійснення державної реєстрації об'єктів інтелектуальної власності та видання на них охоронних документів; 2) застосування до порушників режиму інтелектуальної власності засобів адміністративного примусу; 3) у процесі адміністративного провадження за скаргами та заявами суб'єктів права інтелектуальної власності [8, с. 711].

Також О.С. Барладян стверджує, що адміністративно-правовий захист авторського права – це не владно-управлінська, а адміністративно-юрисдикційна діяльність. Адміністративною юрисдикцією, на його думку, визнається правоохоронна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених законодавством розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Адміністративна юрисдикція у сфері охорони та захисту авторського права розглядається у двох аспектах: а) у матеріальному аспекті – встановлена законодавством України сукупність повноважень державних органів у сфері інтелектуальної власності щодо розгляду і вирішення адміністративно-правових справ у відповідності з їх компетенцією; б) у процесуальному аспекті – діяльність органів виконавчої влади, яка пов'язана з розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів у сфері інтелектуальної власності, правовою оцінкою поведінки їх сторін та застосуванням у необхідних випадках заходів адміністративного примусу.

Загалом адміністративно-правова охорона та захист авторських прав суб'єктів авторського права здійснюється посадовими особами ОВС України, державними інспекторами з питань інтелектуальної власності та деякими іншими суб'єктами публічного управління шляхом складання на порушників, які допускають незаконне використання охоронюваних творів і об'єктів, протоколів про адміністративні правопорушення за ст. ст. 51-2, 164-6, 164-7, 164-9, 164-13 КУпАП [9] і в процесі адміністративного провадження за скаргами та заявами суб'єктів інтелектуальної власності до Апеляційної палати Державної служби інтелектуальної власності [10, с. 124].

Проте з такими твердженням слід не погодитися, оскільки науковцями виділено лише окремі форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності, що реалізуються в конкретних видах діяльності спеціально уповноважених органів. Однак вченими не розкрито всієї системи наявних форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності, не враховано діяльність органів публічної адміністрації загальної компетенції щодо охорони права інтелектуальної власності.

У зв'язку з наведеним, доцільно виокремити такі форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні:

1) превентивні – спрямовані на запобігання порушенням права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності:

– загальні превентивні (видання нормативно-правових та нормативних актів уповноваженими органами, надання нормативних роз'яснень, прийняття регуляторних актів, укладення міжнародних договорів тощо).

Загальні превентивні форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні реалізує велике коло центральних органів державної влади: Верховна Рада України – шляхом прийняття законодавчих актів у сфері захисту права інтелектуальної власності, а також міжнародних угод у зазначеній сфері (Закону України «Про авторське право і суміжні права» [4], Кодексу України про адміністративні правопорушення [9] тощо, також, наприклад, ратифікація Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів, Римської конвенції про охорону суміжних прав тощо [11]), Кабінет Міністрів України – шляхом прийняття постанов та розпоряджень, що регулюють питання і порядок захисту права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності (постанова Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір» від 27.12.2001 року № 1756 [12], «Про затвердження Положення про

державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 17.05.2002 року № 674 [13] тощо), Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – шляхом прийняття методичних рекомендацій, регуляторних актів, нормативних роз'яснень тощо (наприклад, роз'яснення про поняття «дохід», з якого користувачі повинні виплачувати винагороду за використання об'єктів авторського права і суміжних прав тощо), Міністерство освіти і науки України – прийняття нормативних актів із питань захисту права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності;

– конкретні превентивні – форми, що реалізуються в конкретних правовідносинах (здійснення державної реєстрації об'єктів інтелектуальної власності та видання на них охоронних документів).

Конкретні превентивні форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні, такі як здійснення державної реєстрації об'єктів інтелектуальної власності та видання на них охоронних документів, реалізуються спеціальною установою, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони авторського права і суміжних прав. До 11.05.2017 року зазначені функції та завдання були покладені на Державну службу інтелектуальної власності України. Проте із зазначеної дати відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» від 11.05.2017 року № 320 [14] функції і повноваження Державної служби інтелектуальної власності, що ліквідується, покладені на Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір» від 27.12.2001 року № 1756 конкретними превентивними формами адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності зазначеної структури є: приймання заявок, поданих на реєстрацію, і розгляд їх із метою визначення відповідності вимогам розділів II і III цього Порядку, прийняття рішень про реєстрацію авторського права на твір, рішення про реєстрацію договору, який стосується права автора на твір, внесення відомостей про реєстрацію авторського права на твір та відомостей про реєстрацію договорів, які стосуються права автора на твір, до відповідного Державного реєстру, видання свідоцтва тощо [12]. Також, на наш погляд, до конкретних превентивних форм охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності можна віднести і форми діяльності державного інспектора з питань інтелектуальної власності – проведення перевірок будь-яких документів, що підтверджують дотри-

мання законодавства з питань інтелектуальної власності, надання в установленому порядку висновки щодо правомірності використання об'єктів права інтелектуальної власності та ін. (постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 року № 674 [13], якою затверджено Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Державної служби інтелектуальної власності, на сьогодні не втратила чинність).

Також конкретні превентивні форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності реалізуються і центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Відповідно до ст. 398 Митного кодексу України він веде митний реєстр об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, на підставі заяв правовласників. Правовласник, який має підстави вважати, що під час переміщення товарів через митний кордон України порушуються чи можуть бути порушені його права на об'єкт права інтелектуальної власності, має право подати до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на об'єкт інтелектуальної власності шляхом внесення відповідних відомостей до митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону [15];

2) захисні – форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні, що застосовуються в разі виявлення вчиненого порушення.

Розкриваючи особливості захисних форм охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні, слід відзначити, що вони реалізуються як спеціальною установою, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони авторського права і суміжних прав, так і правоохоронними органами. Зокрема, спеціальна установа, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони авторського права і суміжних прав (Департамент інтелектуальної власності при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, державний інспектор із питань інтелектуальної власності), здійснюють охорону права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в таких захисних формах: складення протоколу про адміністративне правопорушення, що передбачене ст. 51-2, 164-9 та 164-13 Кодексу України про адміністративні правопорушення [9], та направлення його на розгляд до місцевого суду загальної юрисдикції (районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів), проведення планових та позапланових перевірок, проведення огляду речей, видання інспектором розпоряджень (приписів) про усунення порушень права інтелек-

туальної власності, розгляд заяв та скарг суб'єктів права інтелектуальної власності тощо.

Відповідно до ст. 399 Митного кодексу України в разі, якщо орган доходів і зборів на підставі даних митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, виявляє ознаки порушення прав інтелектуальної власності щодо товарів, пред'явлених до митного контролю та митного оформлення, їх митне оформлення призупиняється, а товари підлягають розміщенню на складі цього органу [15]. Відповідно, захисними формами адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні, що реалізуються органом доходів і зборів, є прийняття рішення про призупинення митного оформлення товарів, розгляд заяв та скарг суб'єктів права інтелектуальної власності, порушення, розгляд і вирішення по суті справи про порушення митних правил та застосування заходів адміністративного примусу, притягнення до адміністративної відповідальності.

Застосування захисних форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні здійснюється і судовими органами шляхом розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушників заходів адміністративного стягнення та притягнення до адміністративної відповідальності;

3) допоміжні – дії організаційного та матеріально-технічного характеру, які здійснюються органами публічної адміністрації з метою реалізації інших зазначених вище форм, удосконалення та планування і організації своєї діяльності – проведення нарад, семінарів, роз'яснень, складання звітів тощо.

**Висновки.** Існування розгалуженої системи форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні свідчить про важливу роль захисту права інтелектуальної власності у процесах реалізації державної внутрішньої та зовнішньої політики, забезпечення належного функціонування всіх сфер життєдіяльності суспільства.

### Література

1. Інтелектуальна власність : навчальний посібник для студ. вищих навч. закладів / В.М. Боковня та ін. Черкаси : Чабаненко Ю.А., 2014. 452 с.
2. Советское административное право : учебник / под ред. Р.С. Павловского. Київ : Вища школа, 1986. 414 с.
3. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

4. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 13.

5. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV. *Голос України*. 2003. № 45.

6. Рекомендації щодо вибору способів правової охорони та захисту прав на об'єкти авторського права і відповідні об'єкти права промислової власності. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=8c53ce3b-e605-454a-a134-2859c17167bb&tag=Rekomendatsii>.

7. Шпак А.П. Адміністративно-правові форми й методи охорони права інтелектуальної власності у сфері освіти: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 7. С. 150–152.

8. Юркова Є.В. Межі адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 710–714.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс, Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51.

10. Барладян О.С. Адміністративно-правовий захист права інтелектуальної власності правоохоронними органами України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип.1. Т. 2. С. 123–126.

11. Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів : Конвенція від 24.07.1971 р. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 2006. № 5. Книга 2. С. 320.

12. Про державну реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1756. *Офіційний вісник України*. 2002. № 52. С.114.

13. Про затвердження Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 р. № 674. *Офіційний вісник України*. 2002. № 21. С. 68.

14. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2017 р. № 320. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 90.

15. Митний кодекс України : Кодекс, Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Голос України*. 2012. № 73-74.

### Анотація

**Золота Л. В. Форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності.** – Стаття.

У статті з'ясовано зміст форм адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності. Автором виділено такі форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності, як: превентивні, які спрямовані на запобігання порушенням права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності; захисні, що застосовуються в разі виявлення вчиненого порушення прав інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності; допоміжні, та здійснено їх характеристику.

**Ключові слова:** форма, адміністративно-правова охорона, інтелектуальна власність, наукова діяльність.



**Аннотация**

**Золотая Л. В. Формы административно-правовой охраны прав интеллектуальной собственности в сфере научной деятельности. – Статья.**

В статье выяснено содержание форм административно-правовой охраны прав интеллектуальной собственности в сфере научной деятельности. Автором выделены следующие формы административно-правовой охраны прав интеллектуальной собственности в сфере научной деятельности: превентивные, направленные на предотвращение нарушений права интеллектуальной собственности в сфере научной деятельности; защитные, применяемые в случае обнаружения совершенного нарушения прав интеллектуальной собственности в сфере научной деятельности; вспомогательные, а также осуществлена их характеристика.

**Ключевые слова:** форма, административно-правовая охрана, интеллектуальная собственность, научная деятельность.

**Summary**

**Zolota L. V. Forms of administrative and legal protection of intellectual property rights in the field of scientific activity. – Article.**

The article clarifies the content of the forms of administrative and legal protection of intellectual property rights in the field of scientific activity. The author identifies the following forms of administrative and legal protection of intellectual property rights in the field of scientific activity as preventive, which are aimed at preventing violations of intellectual property rights in the field of scientific activity, protective ones that are used in case of detection of a committed violation of intellectual property rights in the field of scientific activity, auxiliary, and their characterization has been made.

**Key words:** form, administrative-legal protection, intellectual property, scientific activity.

УДК 342.9

**О. В. Іванов***аспірант кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ*

## НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

**Постановка проблеми.** Науковий інтерес до корупції зріс протягом останніх десятиріч і в значній мірі пов'язаний із формуванням серед вчених консенсуального твердження про негативність наслідків цього явища. Серед них підкреслюють підрив демократичного та громадянського суспільства, ускладнення економічного розвитку та підвищення загального цинізму в політичній сфері. Наразі активне поширення в Україні корупційних схем підтверджується даними, представленими аудиторською компанією Ernst & Young. Згідно з дослідженням національний розвиток корупції випереджає 41 країну [1]. На міжнародному рівні прослідковуємо європейські тенденції реалізації прогресивних заходів протидії корупції та створення спеціальних владних органів. Усе зазначене в комплексі свідчить про необхідність впровадження оновлених підходів в організації діяльності вже існуючих національних органів публічної влади, спрямованих на запобігання та протидію корупції, а також створення спеціалізованих суб'єктів у сфері боротьби з корупцією. Суттєвим кроком у цьому напрямі стало створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням зазначеного напрямку займалися такі науковці: В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О. В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицький, Р.В. Миролюк, О.М. Музичук, О.П. Рябченко, Є.Ю. Соболев, В.В. Сокурченко, В.П. Тимощук, М.М. Тищенко, О.С. Шатрава, Х.П. Ярмачі та інші.

**Метою даної статті** є визначення місця Національного агентства з питань запобігання корупції в системі суб'єктів, діяльність яких пов'язана із запобіганням корупції.

**Виклад основного матеріалу.** Характеризуючи місце НАЗК у системі суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції, доцільним буде сформулювати визначення основних елементів категоріального базису, а саме: «державне управління» та «публічна адміністрація», «суб'єкт», «система», «корупція».

Почнемо з тлумачення «державного управління», яке є вихідним для аналізу адміністративно-правового аспекту дефініції. Так, Словник тер-

мінів і понять із державного управління трактує це поняття як один із напрямків діяльності держави, що має на меті здійснення впливу з використанням владних повноважень та забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя [2, с. 47]. У вузькому розумінні, що водночас є і основним в адміністративно-правовій науці, державне управління уособлює діяльність органів виконавчої влади з приводу здійснення ними виконавчо-розпорядчих повноважень [3, с. 18].

Часто в юридичній термінології державне управління хибно ототожнюють із терміном «публічна адміністрація». Проте вітчизняні науковці визначають останній як сукупність органів виконавчої влади, на які покладено виконання управлінських функцій [4, с. 26]. Слід зазначити, що публічна адміністрація є сукупністю владних суб'єктів, які здійснюють державне управління.

У свою чергу, саме органи виконавчої влади є основними суб'єктами адміністративного права, які забезпечують виконавчо-розпорядчу діяльність держави [5]. Під суб'єктом державного управління В. Бакуменко розуміє систему державної влади, що представлена спеціально утвореними органами, які взаємодіють між собою та розподіляють функціональні управлінські повноваження [6, с. 13].

Як узагальнюючий дефінітивний компонент поняття системи є структурою, що становить єдність закономірно функціонуючих елементів та об'єднаних спільним призначенням [7, с. 203]. Таким чином, під системою суб'єктів публічної адміністрації вбачаємо сукупність спеціально утворених органів, на які покладено управлінські функції. Спільне призначення системи суб'єктів, елементом власне якої є НАЗК, вбачається в реалізації антикорупційної політики держави.

Із метою розуміння специфіки діяльності саме цього кола органів виконавчої влади розглянемо сутність поняття корупції. Зауважимо, що єдиного чіткого визначення дефініції «корупція» правовою наукою не надано. Вітчизняна та зарубіжна фахова література містить чимало мультиаспектних визначень корупції. Вважаємо за доцільне розглянути теоретико-правові позиції вчених щодо цього терміну як юридичного явища.

Так, юридична наука трактує поняття корупції як дії офіційної особи, яка незаконно і непра-

вомірно використовує власну посаду або статус для отримання будь-якої вигоди для себе або для іншої особи, всупереч службовим обов'язкам та правам інших осіб [8].

Шумакер та Лонгсдорф, автори юридичного словника 1910 року, характеризували корупцію як діяння з наміром надати деяку перевагу, несумісну з офіційними обов'язками та правами інших осіб. Варто зауважити, що найпоширенішою формою протиправних дій суб'єктів владних повноважень науковці вважають хабарництво. При цьому підкреслюють комплексність корупції, оскільки злочинна дія може бути скоєна з приводу надання інших переваг [9].

У широкому розумінні корупцію часто ототожують зі службовими та посадовими правопорушеннями. Однак корупційним діянням властива підвищена суспільна небезпека, оскільки суб'єкт мотивується власними корисливими інтересами, і при цьому поведінка посадової особи формується в залежності від визначеної ціни та особистих інтересів [10, с. 21–35]. У вузькому ж розумінні корупцію тлумачать як прийняття посадовою особою протиправних рішень, спрямованих на користь іншої сторони, вчинюване посадовцем із метою отримання незаконної винагороди [11, с. 2].

Підсумовуючи вищезазначене, в юридичному контексті розуміємо корупцію як вид правопорушення, що посягає на інтереси держави та здійснюється посадовими особами з метою особистої вигоди.

Формуючи зазначений підхід до трактування системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції, необхідно також чітко розмежовувати поняття «запобігання» та «протидія». Розгалуженість тлумачення зазначених понять має вагоме теоретичне та практичне значення з позиції створення спеціалізованих суб'єктів публічної адміністрації, безпосередня діяльність яких буде спрямована на запобігання корупції, а також системи суб'єктів, безпосередні повноваження яких будуть спрямовані на протидію корупції. З теоретичної точки зору це дасть можливість: чітко відмежувати поняття «запобігання» та «протидія» корупції; зорієнтувати повноваження суб'єктів публічної адміністрації на виконання превентивних та профілактичних функцій у даному напрямі. З практичної позиції формування організаційно-правових заходів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації повинно включати блок заходів запобігання та протидії корупції; організаційно-штатна структура сформованих суб'єктів повинна відповідати їх повноваженням, спрямованим на реалізацію заходів запобігання чи протидії; формування антикорупційних програм повинно включати систему заходів, спрямованих на запобігання чи протидію корупції.

Академічний тлумачний словник української мовивизначає етимологічну сутність поняття «запобігання» як «недопущення», «відвернення». Тобто запобігання корупції передуює реагуванню держави на вже вчинений факт правопорушення і є елементом загальної системи державної протидії корупції. Протидія має на меті вчинення активних дій, спрямованих на перешкоджання неправомірних дій [12, с. 10]. Таким чином, протидія є більш широким поняттям, позаяк включає в себе і запобігання.

Одним із фундаментальних методів запобігання та гарантії недопущення вчинення будь-якого правопорушення є якісна галузева нормативно-правова база. У сфері запобігання корупції законодавча антикорупційна політика відіграє однозначно вирішальну роль у попередженні вчинення протиправних дій. Є. Скулиш зазначає, що варто звернути увагу законодавця, в тому числі, на закріплення в галузевому законодавстві цілісного механізму протидії корупції [13, с. 26]. Таким чином, науковець наголошує на необхідності створення та нормативного визначення спеціальної системи органів у сфері запобігання та протидії корупційним правопорушенням.

Зазначимо, що в Україні яскраво виражений мультиорганізаційний механізм боротьби з корупцією. Безперечно, розподіл обов'язків у структурі органів державної влади є позитивним чинником на шляху до подолання корупції як системного владного явища. Для визначення ролі НАЗК серед органів публічної влади перейдемо до безпосереднього аналізу *спеціальної системи суб'єктів*, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію корупції. За функціональним призначенням та наданими їм повноваженнями виокремлюють:

- 1) суб'єкти із загальними антикорупційними повноваженнями;
- 2) суб'єкти зі спеціальними антикорупційними повноваженнями;
- 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів [14].

Тож ці три групи відповідно до напрямків діяльності є учасниками антикорупційних процесів в Україні. Окрім названих вище, на нашу думку, до класифікації доцільно було б додати ще одну групу – 4) спеціалізовані антикорупційні суб'єкти.

Коротка характеристика кожної з представлених груп дасть змогу комплексно дослідити призначення НАЗК серед кола суб'єктів антикорупційних процесів.

Першу групу складають державні інституції та посадові особи із загальними повноваженнями у сфері запобігання та протидії корупційним правопорушенням. Відповідно, такими суб'єктами є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Генеральний прокурор України.

Суб'єктами зі спеціальними повноваженнями є державні органи, які забезпечують попередження, профілактику, виявлення, розкриття та блокування протиправних корупційних діянь. Так, у діючій системі державних антикорупційних служб та сервісів реалізують свої повноваження Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національна поліція та органи прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Третя група підкреслює особливість статусу суб'єкта як учасника антикорупційних заходів. Ці суб'єкти мають право брати участь у заходах щодо попередження та припинення корупційних правопорушень та включають:

- 1) органи публічної влади (державні органи та місцеве самоврядування);
- 2) підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, а також їх посадові та службові особи;
- 3) громадяни та об'єднання громадян [14].

Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» (далі – Закон) роль громадськості в запобіганні та протидії корупції здебільшого акцентується на громадському контролі та інформаційній роботі серед населення [15].

Четверта група представлена вперше запропонованою складовою частиною класифікаційного переліку – спеціалізованими антикорупційними суб'єктами, які виконують роль внутрішнього контролю в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та установ, організацій, підприємств. Такі суб'єкти є автономними структурними підрозділами та виконують локальну Антикорупційну стратегію з метою недопущення проявів корупції в діяльності установи. Утворення та організація діяльності уповноважених підрозділів передбачена Методичними рекомендаціями, затвердженими рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.07.2017 р. № 317 [16]. Зауважимо, що методологічну основу роботи локальних підрозділів складають нормативні акти НАЗК. Так, наприклад, під час розроблення та прийняття Антикорупційної програми окремої юридичної особи необхідно базуватись на вихідних положеннях Типової антикорупційної програми юридичної особи [17].

Отже, НАЗК є органом публічної адміністрації зі спеціальними антикорупційними повноваженнями, що спрямовані на формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні. Досліджуючи його місце в державній структурі, необхідно акцентувати увагу на специфічних ознаках, притаманних йому як органу з управлінськими функціями.

За Н.П. Матюхіною, основні риси будь-якого органу виконавчої влади, зокрема, полягають у передбаченому законодавством порядку створення, відокремленій апаратній та штатній структурі, територіальній визначеності його діяльності, встановленому колі повноважень державного управління у відповідній сфері суспільного життя [18, с. 75].

Висновок. Тож Національне агентство з питань запобігання корупції як суб'єкт державного управління характеризується такими особливостями:

1. Правовими засадами утворення та діяльності, що передбачені спеціальним галузевим нормативно-правовим актом – Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014.

2. Спеціальним статусом центрального органу виконавчої влади, який передбачає спеціальний порядок утворення, функціональну специфіку, особливий порядок кадрової та штатної політики, підконтрольності та підзвітності, а також додаткових гарантій діяльності членів НАЗК [19, с. 115–118].

3. Адміністративно-правовою самостійністю, тобто автономністю діяльності в межах, встановлених законом. Як суб'єкт адміністративних правовідносин, НАЗК характеризується адміністративною правосуб'єктністю – здатністю мати права, обов'язки та реалізовувати їх. Окрім цього, владному органу притаманна деліктоздатність, тобто здатність бути учасником також адміністративно-процесуальних відносин та нести юридичну відповідальність [20].

4. Організаційна відокремленість (персоніфікація) полягає в наявності статусу юридичної особи та її атрибутів, а саме самостійної внутрішньої структури, офіційного найменування, символіки (логотипа та банера НАЗК), майнової відокремленості, здатності бути позивачем та відповідачем у суді. Тобто, маючи розгалужену внутрішню структуру та визначену кількість штатних працівників, у рамках державного управління агентство виступає відокремленим персоніфікованим суб'єктом.

5. Апаратною та штатною оформленістю. НАЗК здійснює функціональну діяльність організаційно оформленим колективом, до якого входять Голова та члени НАЗК.

6. Метою створення НАЗК є формування та реалізація антикорупційної політики держави.

7. Ієрархічною міжвідомчою підпорядкованістю, в якій НАЗК виступає суб'єктом державного управління щодо постійного складу та уповноважених підрозділів (осіб) із питань запобігання та виявлення корупції.

8. Додатковими гарантіями незалежності діяльності та захисту від будь-якого незаконного впливу на прийняття рішень. Згідно з пунктом 2 статті 6 і статті 36 Конвенції ООН проти корупції

спеціальний антикорупційний орган повинен виконувати своє функціональні завдання незалежно від будь-якого неправомірного впливу та невинного тиску [21].

9. Особливим порядком фінансового та матеріально-технічного забезпечення агентства, що є однією з гарантій незалежності його діяльності. Відповідно до статті 17 Закону основним джерелом видатків для реалізації повноважень суб'єкта виконавчої влади є Державний бюджет України [15]. Варто підкреслити, що поряд з особливою формою фінансовою організації для НАЗК характерним є контроль за законністю та раціональністю використання коштів. Так, контролюючим органом за господарськими операціями владного органу є Рахункова палата, що проводить аудит двічі на рік [22]. Зауважимо, що законодавством забороняються будь-які позабюджетні фінансові надходження для діяльності антикорупційної структури. Однак виняток складають міжнародні договори та проекти міжнародної технічної допомоги. Прикладом такої технічної допомоги є Угода Уряду України, Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй [22] та розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 787-р «Про затвердження плану заходів із впровадження системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій та модернізації програмно-апаратного комплексу інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [23]. На підставі вищезазначених актів забезпечується законне використання та подальший перехід у власність НАЗК доопрацьованого Модулю логічного та арифметичного контролю декларацій.

### Література

1. Корупційне дослідження компанії Ernst&Young. URL : [http://ey-fraudsurvey-prod.living-digital.com/media/1274/16079\\_ey\\_emea\\_fs\\_p\\_a4\\_2017\\_lr\\_single.pdf](http://ey-fraudsurvey-prod.living-digital.com/media/1274/16079_ey_emea_fs_p_a4_2017_lr_single.pdf).
2. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с. URL : <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/8477/1/slovník.pdf>.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
4. Коліушко І. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів). Київ, 2006. 32 с.
5. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
6. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
7. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. URL : <http://sum.in.ua/p/9/203/2>.
8. Юридичний енциклопедичний онлайн-словник. URL : <https://thelawdictionary.org/>.
9. Shumaker, Walter A. The cyclopedic law dictionary : comprising the terms and phases of American jurisprudence : including ancient and modern common law, international law, and numerous select titles from the civil law, the French and the Spanish law, etc, etc. : with an exhaustive collection of legal maxims. Chicago, Ill. : Callaghan and Company, 1922. URL : <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=coo1.ark:/13960/t0ms48z4m;view=1up;seq=9>.
10. Лопашенко Н.А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-правовых мер. Проблемы борьбы с проявленными криминального рынка. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2005. С. 21–35.
11. Александров С.Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания. История государства и права. 2007. № 11. С. 2–8.
12. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2016. 20 с.
13. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. Вісник Національної академії прокуратури України. № 2. 2011. С. 22–28. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2011\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2011_2_6).
14. Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції. Інформація з сайту Головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області. URL : <https://www.pfu.gov.ua/lg/873-sub-yekty-u-sferi-zapobigannya-ta-protydiy-korupsiyi/>.
15. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 в редакції від 31.08.2018. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
16. Рішення НАЗК від 13.07.2017 № 317 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17>.
17. Рішення НАЗК від 02.03.2017 № 75 «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17>.
18. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. 2-ге вид., перероб та доп. Харків : Право, 2013. 656 с.
19. Лавренова А. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Адміністративне право і процес. № 8. 2016. С. 115–118. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/23.pdf>.
20. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. 1С : Істина, 2012. 528 с. URL : [https://pidruchniki.com/1471032055836/pravo/subyekti\\_administrativnogo\\_prava](https://pidruchniki.com/1471032055836/pravo/subyekti_administrativnogo_prava).
21. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
22. Лучковська С.І. Фінансове право: навч. посібник. Київ : КНТ, 2010. 296 с. URL : [https://pidruchniki.com/20080215/pravo/pravovi\\_osnovi\\_finansovogo\\_kontrolyu](https://pidruchniki.com/20080215/pravo/pravovi_osnovi_finansovogo_kontrolyu).
22. Угода між Урядом України і Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй від 18.06.1993. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_400](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_400).
23. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 787-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250411754>.

### Анотація

**Іванов О. В. Національне агентство з питань запобігання корупції в системі суб'єктів запобігання та протидії корупції. – Стаття.**

У статті проаналізовано понятійний апарат у сфері запобігання та протидії корупції. Досліджено поняття «запобігання», «протидія» та окреслено їх відмінність. Визначено систему суб'єктів у сфері протидії та запобігання корупції, проаналізованої суб'єктний склад. Окреслено місце Національного агентства з питань запобігання корупції в системі суб'єктів запобігання та протидії корупції. Наведено авторське бачення ознак зазначеного спеціалізованого суб'єкта в досліджуваній сфері.

*Ключові слова:* протидія, запобігання, корупція, суб'єкти, державне управління, публічна адміністрація.

### Аннотация

**Иванов А. В. Национальное агентство по предупреждению коррупции в системе субъектов предотвращения и противодействия коррупции. – Статья.**

В статье проанализирован понятийный аппарат в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Исследованы понятия «предотвращение» и «противодействие», очерчено их различие. Определена система субъектов в сфере противодействия и предот-

вращения коррупции, проанализирован субъектный состав. Определено место Национального агентства по вопросам предупреждения коррупции в системе субъектов предупреждения и противодействия коррупции. Приведено авторское видение признаков указанного специализированного субъекта в исследуемой сфере.

*Ключевые слова:* противодействие, предупреждение, коррупция, субъекты, государственное управление, публичная администрация.

### Summary

**Ivanov O. V. National Agency for the Prevention of Corruption in the System of Anti-Corruption Prevention and Counteraction. – Article.**

The article analyzes the conceptual apparatus in the sphere of prevention and counteraction of corruption. The concept of “prevention”, “counteraction” and their difference is outlined. The system of subjects in the sphere of counteraction and prevention of corruption, the analyzed subjective structure is determined. The place of the National Agency for the Prevention of Corruption in the system of subjects of prevention and counteraction of corruption has been determined. The author's vision of the signs of the indicated specialized subject in the field under study is given.

*Key words:* counteraction, prevention, corruption, subjects, state administration, public administration.

УДК 347.73

**Н. В. Карпенко**  
здобувач кафедри фінансового права  
Університету державної фіскальної служби України

## ПОНЯТТЯ ПЕНІ ЯК КАТЕГОРІЇ ПОДАТКОВОГО ПРАВА ТА ГЕНЕЗА ЇЇ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Постановка проблеми.** Проблема розуміння пені як категорії податкового права є актуальною та має істотне значення у вирішенні питання нарахування плати боржникові (платникові) у вигляді процентів. Дане питання регулюється багатьма нормативно-правовими актами, зокрема: Податковим кодексом України, нормативними актами Кабінету Міністрів України та ін. Призначенням пені є нарахування та погашення за платежами, що контролюються органами державної фіскальної служби.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми зазначеної тематики у своїх наукових працях висвітлювали: М. Кучерявенко, Є. Імикшенова, Є. Латипова. Ці вчені в аспекті призначення пені наполягають на тому, що пеня використовується в податковому регулюванні виключно як один із засобів забезпечення виконання податкового обов'язку. Також досліджували це поняття і В. Спасибо, П. Дуравкін та інші.

**Не вирішені раніше проблеми.** Незважаючи на постійне перебування проблематики вчасної реалізації податкового обов'язку серед науковців та практиків, низка питань досі залишається недостатньо розкритою. Стосується це, насамперед, правового регулювання пені та її неоднозначного тлумачення в різних галузях права, способів обрахування, обчислення суми пені.

**Метою** даної роботи є визначення суті даного поняття, призначення пені, а також її структури, оскільки пеня є динамічною категорією, що зумовлено різними факторами, від яких залежить її розмір.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативно закріплена податково-правова конструкція пені в сучасній Україні вперше з набуття незалежності з'явилась у Декреті Кабінету Міністрів України «Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів». Даний нормативний акт закріплював перелік органів стягнення та визначав їх права, регулював стягнення недоїмки з підприємств, установ, організацій та іноземних юридичних осіб, містив механізми відстрочки і розстрочки податків і неподаткових платежів, визначав джерела погашення недоїмки та, зокрема, закріплював визначення недоїмки і пені за несвоєчасну сплату податків і неподаткових платежів й порядок зарахування пені із сум недоїмки. Встановлювалося, що пеня із сум недоїмки

нараховується з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України від суми недоплати, розрахованої за кожний день прострочення платежу [1, с. 144]. При цьому власне визначення терміну «пеня» вказаний Декрет не містив.

Більш детально конструкція пені була врегульована Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» [2, с. 44]. Цей нормативний акт тривалий час регулював цілу низку податкових відносин і фактично був спеціальним законом із питань оподаткування, яким закріплювався порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами, а також порядок нарахування і сплати пені та штрафних санкцій, що застосовувалися в той час до платників податків контролюючими органами. На відміну від Декрету Кабінету Міністрів України «Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів», у цьому Законі з'явилось нормативне визначення терміна «пеня», під якою розумілася плата у вигляді процентів, нарахованих на суму податкового боргу (без урахування пені), що справляється з платника податків у зв'язку з несвоєчасним погашенням податкового зобов'язання.

Порядок застосування пені визначався ст. 16 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», якою було регламентовано положення щодо визначення строків нарахування пені, їх зупинення та закінчення; визначення розміру пені; відповідальності банків за порушення строків перерахування податків, зборів, що могло призвести до початку перебігу строків нарахування пені тощо. При цьому варто зазначити, що більш деталізовано порядок застосування пені регулювався Інструкцією про порядок нарахування та погашення пені, яка багато в чому дублювала положення ст. 16 вказаного Закону, але додатково містила визначення певних термінів, таких як: «податкове зобов'язання», «узгоджене податкове зобов'язання», «податковий борг (недоїмка)», «реструктуризація податкового боргу», «штрафна санкція (штраф)» тощо [3, с. 508].

Більшу деталізацію механізм пені в податковому регулюванні отримав через декілька років

після набуття чинності Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», коли Державною податковою адміністрацією України було розроблено Інструкцію про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби [4].

Після проведення кодифікації податкового законодавства у 2010 році податково-правовий механізм пені регулюється нормами Глави 12 Податкового кодексу України [5]. Тривалий час окремі положення його застосування було деталізовано в Інструкції про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби, яка також була прийнята у 2010 році [6]. Наразі деталізація процедур обчислення та нарахування пені деталізується Порядком ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [7].

Для найбільш повного та всебічного аналізу будь-якої категорії податкового права необхідно, перш за все, визначитися з тим, які вона має ознаки. Через з'ясування характерних ознак можна визначити поняття пені. Втім, перш ніж характеризувати ці ознаки, варто окреслити призначення пені. П.М. Дуравкін, аналізуючи погляди вчених на суть категорії «пеня», зосереджує увагу на трьох напрямках, згідно з якими пеня розуміється як [8, с. 1]:

- спосіб забезпечення;
- санкція;
- має подвійну правову природу й об'єднує властивості санкції і способу забезпечення.

Прихильниками першої концепції є М. Кучерявенко, Є. Імикшенова, Є. Латипова тощо. Ці вчені наполягають на тому, що пеня використовується в податковому регулюванні виключно як один із засобів забезпечення виконання податкового обов'язку. Наприклад, М. Кучерявенко пише: «Раніше пеня закріплювалася як захід, спрямований на припинення (запобігання) порушення податкового законодавства, а в сучасних умовах вона переважно характеризується як спосіб забезпечення виконання обов'язку щодо сплати податку» [10, с. 600].

Інші вчені обстоюють місце пені серед санкцій. Це такі вчені, як: З. Будько, М. Сокалі, В. Вищновецький та ін. Наприклад, на переконання З. Будько, «пеня носить виключно компенсаційний характер, спрямована на відшкодування втраченої державою вигоди через несвоєчасну сплату податків. Що, у свою чергу, може бути використано як ще один критерій розмежування фінансової та адміністративної відповідальності

в силу того, що адміністративна відповідальність має виключно каральний характер» [19].

Обидва приведені вище підходи до розуміння призначення пені намагаються поєднати автори деяких підручників із податкового права, коментарів до Податкового кодексу України тощо [20, с. 448]. При цьому варто відзначити, що з прийняттям Податкового кодексу України та з плином часу автори, що відстоювали першу або другу точку зору, поступово схиляються до подвійного призначення пені, що можна побачити, проводячи хронологічний аналіз положень їх робіт.

Учені-правники неоднаково підходять до визначення «пені», що може застосовуватися в регулюванні податкових відносин. В.С. Соловійов вважає, що пеня є формою «майново-правовідновлювальної відповідальності приватного суб'єкта» [23]. В.В. Спасибо розглядає пеню як правовідновлювальну фінансово-правову санкцію. На думку фахівця, така санкція може застосовуватися під час порушення платником або його податковим агентом строків виконання однієї зі складових частин податкового обов'язку – обов'язку зі сплати податку до Державного або місцевого бюджету. Він пише: «Пеня має нараховуватись на суму несвоєчасно сплаченого податкового зобов'язання починаючи з першого дня прострочення по день фактичної повної сплати. Звільнення від сплати пені має бути можливим виключно за процедурою податкового компромісу» [24, с. 30]. В науковій періодиці пеня часом розглядається як різновид неустойки. При цьому робиться порівняння її із штрафом та зазначається, що кожен із цих заходів впливу має свої особливості за підставою виникнення і методом обчислення залежно від характеру порушень зобов'язання [25, с. 46].

Укладачі юридичної енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученко дають таке визначення пені: «Пеня (латин. – роена, від грец. ποινή – покарання, кара) – один із видів неустойки, визначена законом або договором грошова сума, яку боржник повинен сплатити кредиторі в разі прострочення виконання зобов'язання» [26, с. 720]. На наш погляд, у даному разі йдеться не про податково-правову природу пені, а про її цивільно-правове значення. Різниця у правовій природі пені як цивільно-правової та податково-правової категорії зумовлена, на наше переконання, низкою факторів. По-перше, це її функціональне призначення. Не зупиняючись зараз детально на функціях, які виконує пеня в податково-правових відносинах (цьому аспекту присвячено окремий розділ нашої роботи), варто зазначити, що вони відмінні від функцій пені, що встановлюється в цивільно-правових угодах. В останньому випадку основне її призначення зводиться до стимулювання належним чином виконувати взяте на себе,



як правило, за власною волею, суб'єктом цивільних відносин зобов'язання.

По-друге, механізми обчислення пені в цих двох випадках є різними. Це витікає з різних методів, що застосовуються в регулюванні відповідних відносин: диспозитивного – в цивільно-правових, та імперативного – в податково-правових відносинах. Відповідно, по-третє, різним за ступенем процедурної регламентації є закріплення порядку обрахування пені в цих двох сферах регулювання. Таким чином, запропоноване в юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученко визначення пені не може застосовуватися в регулюванні податкових відносин.

Дуже влучно характеризує податково-правову природу пені П.М. Дуравкін. Він пише: «Встановлюючи походження функціональних властивостей пені, можна побачити, що загроза її нарахування покликана застерігати від порушення строків сплати податків і зборів, тобто виконує функцію превенції, яка властива санкціям. У випадку ж виникнення прострочення та реального нарахування пені її функціональний потенціал проявляється у припиненні і компенсації прострочення. При цьому компенсаційний вияв пені неминуче передбачає додаткові майнові втрати для платника податків, що, знову ж таки, притаманно санкціям. Тому означені функціональні властивості пені свідчать про те, що вони походять від податково-правової природи пені як санкції» [27, с. 87]. При цьому варто підкреслити позицію Б.Н. Закаряна: «Не можна вважати, що це класична категорія публічного права. Скоріше за все, йдеться про появу певної родової категорії, яку залежно від галузевого аспекту можуть або мають застосовувати в різних галузях права» [28, с. 93].

Водночас П.М. Дуравкін на користь забезпечувальної природи пені в якості аргументу наводить особливості її обчислення в Російській Федерації. Спираючись на досвід нормативного регулювання конструкції «пені» цієї країни, він підкреслює, що її віднесено до способів забезпечення (ч. 1 ст. 72 ПК Російської Федерації) [29]. Проте далі вчений вдається до порівняльного аналізу конструкції пені в законодавствах пострадянських країн та вказує: «Згідно з п. 111.2 ст. 111 Податкового кодексу України пеня належить до різновиду фінансової відповідальності [5], в ч. 1 ст. 49 Податкового кодексу Республіки Білорусь – до способів забезпечення виконання податкового зобов'язання [30], а в ч. 2 ст. 126 Податкового кодексу Грузії [31] – до податкових санкцій» [8, с. 1]. Отже, наразі навряд чи можна однозначно вивести універсальний підхід до розуміння пені як податково-правової категорії, що зумовлено, перш за все, диференціацією нормативного визначення пені національними законодавствами різних країн світу та, як наслідок, різним ступенем превалювання

в цих країнах тих або інших функцій, які виконує пеня в податкових відносинах.

На необхідності ґрунтовного осмислення нормативного визначення терміну «пеня» наполягає В.В. Спасибо. До 2011 року в Україні термін «пеня» в податкових відносинах визначався як плата у вигляді процентів, нарахованих на суму податкового боргу (без урахування пені), що справляється з платника податків у зв'язку з не своєчасним погашенням податкового зобов'язання [32, с. 44]. У такому визначенні містилася певна тавтологія, а сам термін «плата» при цьому має багато значень та фактично характеризується міжгалузевим характером. Із моменту набуття у 2011 році чинності Податковим кодексом України під терміном «пеня» розуміється «сума коштів у вигляді відсотків, нарахована на суми грошових зобов'язань у встановлених Податковим кодексом України випадках та не сплачена у встановлені законодавством строки» [5]. При цьому більш чітко визначено, на що саме нараховується пеня – на суму грошових зобов'язань, а не на суму податкового боргу. Це принципово важливо, адже в податкових відносинах за правилами обчислення пені можуть сплачуватися суми, що нараховуються до факту моменту утворення податкового боргу. Саме тому необхідно чітко визначити, з яких елементів складається пеня, яка її структура.

Наразі немає єдиного підходу між науковцями, практиками та законодавцем щодо структури пені. На наше переконання, пеня є динамічною категорією, що зумовлено декількома факторами, від яких залежить її розмір. По-перше, найчастіше нарахування пені є наслідком порушення платником нормативно встановленого порядку реалізації податкового обов'язку. Отже, пеня пов'язується з деліктною, а не законослухняною, поведінкою платника. По-друге, на розмір пені впливає визначення в часі факту скоєння платником відповідного правопорушення. По-третє, розмір пені з початку її нарахування щоденно збільшується, тобто її розмір залежить від моменту погашення платником податків податкового боргу. По-четверте, плин строків нарахування пені залежить від факту оскарження платником податків податкового повідомлення-рішення та обраного ним способу оскарження.

У будь-якому разі, для обрахування пені необхідно: 1) визначення в нормативно-правовому акті відсоткового розміру пені; 2) підстав, що зумовлюють початок плину строків нарахування пені; 3) визначення бази нарахування пені. У ст. 129 Податкового кодексу України встановлено, що пеня нараховується на суми грошового зобов'язання, включаючи суму штрафних санкцій за їх наявності, за кожний календарний день прострочення його сплати, включаючи день погашення, з розрахунку 120 відсотків річних облікової став-

ки Національного банку України, діючої на кожний такий день [5].

**Висновки.** Наразі немає єдиного підходу між науковцями, практиками та законодавцем щодо структури пені. На наше переконання, пеня є динамічною категорією, що зумовлено декількома факторами, від яких залежить її розмір. По-перше, найчастіше нарахування пені є наслідком порушення платником нормативно встановленого порядку реалізації податкового обов'язку. Отже, пеня пов'язується з деліктною, а не законслухняною поведінкою платника. По-друге, на розмір пені впливає визначення в часі факту скоєння платником відповідного правопорушення. По-третє, розмір пені з початку її нарахування щоденно збільшується, тобто її розмір залежить від моменту погашення платником податків податкового боргу. По-четверте, плин строків нарахування пені залежить від факту оскарження платником податків податкового повідомлення-рішення та обраного ним способу оскарження.

У будь-якому разі, для обрахування пені необхідно: 1) визначення в нормативно-правовому акті відсоткового розміру пені; 2) підстави, що зумовлюють початок плин строків нарахування пені; 3) визначення бази нарахування пені. У ст. 129 Податкового кодексу України встановлено, що пеня нараховується на суми грошового зобов'язання, включаючи суму штрафних санкцій за їх наявності, за кожний календарний день прострочення його сплати, включаючи день погашення, з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, діючої на кожний такий день.

### Література

1. Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів : Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 8-93. *Відом. Верхов. Ради України*. 1993. № 13. Ст. 114.
2. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III. *Відом. Верхов. Ради України*. 2001. № 10. Ст. 44.
3. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування та погашення пені : Наказ Держ. податк. адмін. України від 01.03.2001 р. № 77. *Офіц. вісн. України*. 2001. № 12. Ст. 508.
4. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби : Наказ Держ. податк. адмін. України від 11.06.2003 р. № 290. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 27. Ст. 1347.
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Голос України*. 2010. № 229-230.
6. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби : Наказ Держ. податк. адмін. України від 17.12.2010 р. № 953. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 101. Ст. 3644.
7. Порядок ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Наказ Міністерства фінансів України від 07.04.2016 р. № 422. *Офіційний вісник України*. 2016. № 43. Ст. 1594.
8. Дуравкин П.М. Пеня в податковому праві: між способом забезпечення і санкцією. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_2\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_19).
9. Имякшенова Е. Пеня как способ обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов (сборов). *Хозяйство и право*. 2003. № 2. С. 100–106.
10. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: Общая часть : в 6 т. Харків : Право, 2002. Т. 3 : Учение о налоге. Харків : Легас-Право, 2005. 600 с.
11. Латыпова Е.У. Обеспечение исполнения обязанности по уплате налогов и сборов: финансово-правовой аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец 12.00.14. Москва, 2004. 31 с.
12. Кучерявенко М.П. Податкове право України. Академічний курс : підручник. Київ : Правова Єдність, 2008. 544 с. С. 314.
13. Будько З.М. Функціональне призначення пені в податковому праві. *Вісник Запорізького державного університету : зб. наук. статей. Юридичні науки. Запоріжжя : Запорізький державний університет*, 2004. С. 92–94.
14. Сакали М.Я. Відповідальність юридичних осіб за податкові правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2011. 20 с.
15. Вишновецький В.М. Юридична відповідальність платників податків та інших обов'язкових платежів. Теоретичні та практичні проблеми становлення правової держави в Україні : матеріали доп. і тези виступів наук. конф. викладачів, аспірантів та студентів юрид. ф-ту Чернівецького держ. ун-ту ім. Ю. Федьковича (4-5 травня 1995 р.). Чернівці, 1995. Вип. 2. С. 150–154.
16. Ровинський Ю. Поняття та види відповідальності за порушення фінансового законодавства України. *Право України*. 2010. № 11. С. 147–153.
17. Усенко Р.А. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. 19 с.
18. Філіпов В. Відповідальність за несвоєчасну сплату податків (пеня в податковому законодавстві). *Підприємництво, господарство і право*. 1996. № 5. С. 18–22.
19. Будько З.М. Місце пені у системі заходів державного примусу сфери оподаткування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2003\\_24\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_24_44).
20. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : в 3 т. / кол. авт. [заг. ред. М.Я. Азаров]. Київ : Міністерство фінансів України, 2010. Т. 1. 448 с.
21. Податкове право : навч. посіб. / Г.В. Бех та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 400 с.
22. Кириченко В.В. Способи забезпечення виконання податкового обов'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 20 с.
23. Соловьев В. Правовосстановительная ответственность частного субъекта в налоговом законодательстве. *Хозяйство и право*. 2001.
24. Спасибо В.В. Перспективи реформування інституту пені у податковому праві України. Адвокат.

2010. № 2. С. 28–31. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv\\_2010\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2010_2_4). – С. 30.

25. Неустойка: штраф і пеня — договірне право (ч. 2). Економіка. Фінанси. Право. 2013. № 7. С. 46. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr\\_2013\\_7\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2013_7_18).

26. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н-П. Київ : Укр. енцикл., 2002. 720 с.

27. Дуравкін П.М. Походження функціональних властивостей пені в податковому праві. Форум права. 2015. № 4. С. 84–88. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2015\\_4\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_16.pdf).

28. Закарян Б.Н. Пеня в системі забезпечувальних засобів при регулюванні відносин оподаткування. Журнал східноєвропейського права. 2014. № 2. С. 92–95. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr\\_2014\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2014_2_14).

29. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ. URL : <http://duma.consultant.ru/page.aspx71127935>.

30. Налоговый кодекс Республики Беларусь от 19.12.2002 г. № 166-З. URL : <http://www.taxpravo.ru/legislation/law/topic289902>.

31. Налоговый кодекс Грузии от 22.12.2004 г. № 692-вс. URL : <http://taxpravo.ru/legislation/law/topic289919/s04ch08>.

32. Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» № 2181—III від 21 грудня 2000 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2001. № 10. Ст. 44.

#### Анотація

**Карпенко Н. В. Поняття пені як категорії податкового права та генеза її нормативного регулювання.** – Стаття.

У статті розглядається низка питань, які стосуються правової природи походження пені. Значну увагу зосереджено саме на вирішенні питання призначення та ознак пені, її місця серед санкцій. Доведено міжгалузевий характер відносин. Застосовано системний підхід до аналізу нормативного регулювання плати пені, що проявляється в зіставленні чинних норм Податкового

та Цивільних кодексів України з метою виявлення розбіжностей у регулюванні цього питання.

**Ключові слова:** пеня, санкція, неподаткові платежі, відсотки, структура пені, податкове зобов'язання.

#### Аннотация

**Карпенко Н. В. Понятие пени как категории налогового права и генезис ее нормативного регулирования.** – Статья.

В статье рассматривается ряд вопросов, касающихся правовой природы происхождения пени. Значительное внимание уделяется именно решению вопроса назначения и исчисления пени, ее места среди способов влияния на поведения плательщика. Доказан межотраслевой характер отношений по исчислению пени. Применен системный подход к анализу нормативного регулирования уплаты пени, который проявляется в сопоставлении действующих норм налогового законодательства Украины и других стран с целью выявления расхождений в регулировании этого вопроса.

**Ключевые слова:** пеня, санкция, неналоговые платежи, проценты, структура пени, налоговое обязательство.

#### Summary

**Karpenko N. V. The concept of a fine as a category of tax law and the genesis of its regulatory regulation.** – Article.

The article discusses a number of issues relating to the legal nature of the origin of fines. Considerable attention is paid to the solution of the question of the appointment and calculation of penalties, its place among the ways of influencing the payer's behavior. The inter-branch nature of relations on the calculation of penalties is proved. A systematic approach has been applied to the analysis of the regulatory regulation on the payment of fines, which is manifested in the comparison of the current tax legislation of Ukraine and other countries in order to identify differences in the regulation of this issue.

**Key words:** penalty, sanction, non-tax payments, interest, penalty structure, tax liability.

УДК 342.922

**С. В. Кобко***кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ***СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

**Постановка проблеми.** Забезпечення національної безпеки, попередження зовнішніх та внутрішніх загроз різного характеру є однією з фундаментальних засад розвитку суспільства і держави. Стан захищеності в будь-якому осередку соціуму дає можливість всебічної реалізації прав і свобод людини, розкриття всього багатства суспільних відносин в умовах повноцінної сучасної демократії. В цьому сенсі поняття безпеки має не тільки публічно-правовий, але і чітко виражений людиноцентристський характер, а сама безпека визначає параметри самозбереження нації в глобальному світі.

Механізм реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України представляє собою системне утворення юридичних засобів, закріплених у нормах права, за допомогою яких досягається упорядкованість суспільних відносин у сфері безпеки з метою забезпечення правомірної поведінки їх учасників і нейтралізації різного виду загроз. Ключовий аспект у забезпеченні безпеки полягає в соціальному балансі між задоволенням особистих інтересів і підвищенням колективного благополуччя, зумовлений тими законами, в яких людина, її права і свободи проголошуються вищою цінністю, а певні обмеження прав і свобод людини та громадянина виправдані станом безпеки. Досягнення такого балансу в Україні можливе шляхом ефективного публічного адміністрування відносин, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки публічною владою, суб'єкти якої потребують систематизації та чіткого законодавчого визначення правового статусу.

**Стан дослідження.** В останні роки в науці адміністративного права спостерігаються тенденції оновлення категоріального апарату, зокрема інкорпорація в управлінські відносини такого явища, як «публічна адміністрація». Загальне уявлення про публічну адміністрацію можна отримати з аналізу робіт В. Авер'янова, О. Джафарової, В. Колпакова, Т. Кравцової, О. Кузьменко, Ю. Панейко та багатьох інших авторів. Комплексне дослідження питань публічної адміністрації, що стало своєрідним підсумком теоретичних пошуків у цьому напрямку, здійснили: І. Патеріло в роботі «Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України» (2015) та Т. Карабін у роботі «Розподіл повнова-

жень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз)» (2016). Безпосередньо розробленням питань публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України у вітчизняній правовій науці займалися такі науковці: Ю. Битяк, Д. Беззубов, А. Качинський, Ю. Ковбасюк, В. Ліпкан, О. Резнікова, А. Семенченко, Г. Ситник, О. Тихомиров, З. Чуйкота ін. Цікавою та корисною для поглиблення досліджень із цієї проблеми є дисертація С. Чумаченко «Адміністративно-правовий статус суб'єктів національної безпеки України» (2017). Однак дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України, особливо після оновлення законодавства в цій сфері (2018), становить високу актуальність та корисність для доктринального розуміння національної безпеки в нашій державі в умовах виникнення нових загроз зовнішнього та внутрішнього характеру.

**Метою** статті є визначення системи суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі *завдання*: а) з'ясувати сучасний зміст категорії «публічна адміністрація» відносно забезпечення національної безпеки України; б) дослідити ознаки суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України; в) визначити критерії та здійснити системну класифікацію суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Новий формат забезпечення безпеки, визначений Законом України «Про національну безпеку», Стратегією національної безпеки України, іншими законами і програмно-стратегічними документами, що представляють собою систему поглядів на забезпечення різних видів безпеки в загальній системі національної безпеки України, визначає зміст публічного адміністрування відносин, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Змістом публічного адміністрування правовідносин у сфері забезпечення національної безпеки охоплюється різноманітна діяльність законодавчих і нормотворчих органів, пов'язана з визначенням

співвідношення нормативних та індивідуальних засобів адміністрування, формуванням того юридичного інструментарію, який об'єктивно необхідний на даний момент для захисту громадян, суспільства і держави від правопорушень і злочинних посягань на рівні, що відповідає національним інтересам.

Сучасний етап становлення України характеризується, з одного боку, появою нових можливостей для побудови системних відносин із міжнародними організаціями на основі цінностей свободи і демократії, а з іншого – перешкоджанням європейському вибору Українського народу з боку агресивних держав. Як зазначається в Стратегії національної безпеки України, «російська загроза, що має довгостроковий характер, інші докорінні зміни в зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України зумовлюють необхідність створення нової системи забезпечення національної безпеки України» [1]. Зазначена реальність із новою силою привертає увагу до особливої функції держави – забезпечення безпеки суспільства для подальшого розвитку та збереження його потенціалу. Державні інтереси, які передбачають усвідомлення, конкретизацію об'єктивних потреб суспільства і державної влади, безпосередньо залежать від злагодженої дії публічних органів, політико-економічної ситуації всередині країни і за її межами. В загальному розумінні забезпечення національної безпеки може розглядатися як сукупність заходів, що вживаються державними органами, громадськими організаціями, соціальними групами і окремими особистостями щодо захисту інтересів від існуючих зовнішніх та внутрішніх загроз. Таким чином, механізм забезпечення національної безпеки складається з двох взаємопов'язаних механізмів: 1) механізму реалізації інтересів в умовах відсутності (або нейтралізації) загроз; 2) механізму функціонування публічно-правових суб'єктів.

Доробок із дослідження такого явища, як «публічна адміністрація», нараховує багато напрацювань вітчизняних фахівців з адміністративного права, державного управління, інших галузей права, однак більша частина цих праць має головним завданням усвідомлення правової природи адміністрування в умовах дії демократичних інститутів. Головними причинами розвитку цього вкрай важливого напрямку у вітчизняній правовій науці стала політика європейської інтеграції та пов'язана із цим зміна командно-адміністративної ідеології на ідеологію надання державою сервісних послуг. Основою для сучасних визначень поняття «публічне адміністрування», яких у вітчизняній юридичній літературі більш ніж достатньо, стало, по-перше, розмежування державного управління та державного адміністрування як наслідок розвитку в США наукової галузі публічного управління в таких напрямках, як аналіз практики публічного управління і розвиток теорії з урахуванням цієї практики, та, по-друге, сучасне «європейське» розуміння публічного адміністрування як а) сукупності органів, установ, організацій, приватних осіб, які здійснюють адміністративні функції; б) адміністративної діяльності, яка здійснюється цими суб'єктами в інтересах суспільства та в) сфери управління публічним сектором [2, с. 82].

Слід звернути увагу на таку обставину: якщо сучасний рівень усвідомлення українською наукою досліджуваного явища обмежується теоретичними розсудами, в західних країнах вже відбулася свого роду «практична» революція, яка полягає, за висловом провідного теоретика з адміністративного права Ернста Форстгоффа, в «еміграції» публічної адміністрації зі світу високоформалізованої, високоцентралізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, «фрактальної» організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами. Така модель, за умов збереження чітко організованих ієрархічних структур прийняття рішень, призводить до появи стратегічного й оперативного контролінгу [3, с. 279] як ознаки сучасного європейського адміністративного простору, входження до якого є однією з умов повноцінної інтеграції України до європейських співтовариств, і саме таку концепцію сучасного розуміння публічної адміністрації слід застосовувати в дослідженні питань щодо забезпечення національної безпеки. Не претендуючи на авторську оригінальну конструкцію досліджуваного явища, можна здійснити проєкцію концептуальних розумінь західною наукою публічної адміністрації на сферу відносин, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України, і в цьому разі зміст категорії «публічна адміністрація» буде складати адміністративна діяльність суб'єктів (державних органів, установ, організацій, приватних осіб), які здійснюють адміністративні функції у сфері забезпечення національної безпеки, що визначається наявністю чітко організованих ієрархічних структур прийняття рішень, горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами.

За думкою Д. Беззубова, забезпечення національної безпеки пов'язано з двома основними проблемними блоками: перший блок – визначення низки загроз, які в сукупності створюють небезпеку для функціонування суспільства; другий блок – формування та уможливлення функціонування механізму, який дозволяє мінімізувати негативні наслідки реальних загроз суспільству, а також забезпечити створення сприятливих умов для всебічного розвитку суспільства [4, с. 45]. Незважаючи на те, що публічне адміністрування,

в тому числі сферою національної безпеки, змінюється протягом часу, йому притаманні такі базові характеристики: а) охоплює всі сфери державної влади (виконавчу, законодавчу, судову, а також їх взаємозв'язки); б) відіграє значну роль у формуванні публічної політики і, таким чином, є складовою частиною політичного процесу; в) суттєво відрізняється від приватного адміністрування; г) вступає у взаємодію з багатьма приватними групами та індивідами в наданні послуг суспільству [5, с. 4]. Ключовою ланкою публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України є її суб'єкти – сукупність державних і недержавних структур публічної влади. Розуміння категорії «публічна адміністрація», насамперед, як *суб'єктів* присутнє в роздумах багатьох авторів: наприклад, для І. Патерило – це суб'єкти права, які на підставі національних нормативних документів або адміністративних актів (договорів) про делегування повноважень виконують публічні функції державного або місцевого значення, реалізуючи при цьому власні або делеговані повноваження у сфері управлінської діяльності [6].

Національна безпека в силу комплексності свого предмету потребує спеціальної системи її забезпечення, що складається з відповідних суб'єктів – державних органів та посадових осіб, які мають чіткий статус та виконують організаційно-розпорядчі функції для забезпечення національної безпеки, а також приватних суб'єктів із делегованими повноваженнями. О. Резнікова під суб'єктами національної безпеки розуміє органи державної влади, інститути громадянського суспільства, громадян; охоплену єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, утворених відповідно до законів України, військових формувань, правоохоронних та спеціальних органів і служб, діяльність яких відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних цінностей й інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз шляхом проведення спеціальних заходів, правового примусу або застосування зброї в межах наданих їм повноважень [7, с. 37]. Зважаючи на те, що діяльність перерахованих суб'єктів має публічно-правовий характер, можна говорити про існування *системи* суб'єктів публічної адміністрації відносно забезпечення національної безпеки, яка складається з органів законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

Головними *ознаками* суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України є наявність публічно-правового статусу, а також

організаційно-структурний характер їх діяльності, що обґрунтовується багатьма вченими-адміністративістами (В. Колпаков, С. Карабін ін.). При цьому на організацію та структурний розподіл суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки суттєво впливає об'єкт – стан суспільних відносин у конкретній сфері життєдіяльності, що має матеріальний чи нематеріальний вираз. Національна безпека є багатомірним об'єктом у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, для регулювання цих специфічних відносин застосовуються засоби, притаманні кримінальному, цивільному, міжнародному праву, але якщо мова йде про врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення національної безпеки, що характеризуються децентралізацією, горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами, слід прагнути до чіткого розподілу повноважень суб'єктів публічної адміністрації, що позитивним чином вплине на виконання конкретних завдань у цій сфері. Таке завдання вирішується, в тому числі, системною класифікацією суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

Наявність публічно-правового статусу, а також організаційно-структурний характер діяльності суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України дає можливість визначити критерії застосування методу класифікації. Здійснення класифікації суб'єктів публічної адміністрації, що покликані забезпечувати національну безпеку, важливе з точки зору досягнення високих стандартів забезпечення національної безпеки. При цьому, як установлює Закон України «Про національну безпеку», «визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюються основи для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони» [8].

У вітчизняній науковій літературі адміністративного спрямування зустрічаються спроби здійснити класифікацію суб'єктів забезпечення національної безпеки. С. Чумаченко для вирішення цього завдання пропонує брати за основу такі критерії, як: 1) об'єм наданих відповідно до законодавства повноважень і компетенцій у сфері забезпечення національної безпеки; характер цих повноважень; рівень управлінського забезпечен-

ня національної безпеки; роль і ступінь важливості діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки; спеціалізація діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки й об'єкт забезпечення національної безпеки; місце знаходження й географія поширення повноважень суб'єкта забезпечення національної безпеки [9, с. 20]. Можна помітити, що здійснена класифікація має дещо «перевантажений» характер, багато критеріїв пов'язані зі статусом суб'єктів, носять родові характеристики, звідси відбувається їх дублювання; з об'єктивних причин не враховані деякі інші суб'єкти забезпечення національної безпеки. Віддаючи належне автору в його спробі вирішити це питання, ми, спираючись на положення Закону України «Про національну безпеку», запропонуємо власний підхід до класифікації суб'єктів у механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України: а) за розподілом компетенції: суб'єкти публічної адміністрації загальної компетенції; суб'єкти публічної адміністрації спеціальної компетенції (спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення національної безпеки); суб'єкти публічної адміністрації з делегованою компетенцією; б) за функціональним призначенням: суб'єкти публічної адміністрації сил безпеки; сил оборони; оборонно-промислового комплексу; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

*Суб'єкти публічної адміністрації загальної компетенції.* Класифікація за цим критерієм передбачає розмежування суб'єктів публічної адміністрації на суб'єктів публічного адміністрування та суб'єктів політичної діяльності. Суб'єкти публічної адміністрації загальної компетенції у своїй більшості – це суб'єкти політичної діяльності. Слід вважати, що саме суб'єктів публічної адміністрації загальної компетенції мав на увазі В. Ліпкан, виділяючи суб'єктів управління системою національної безпеки, під якими автор розуміє керівників та керівні апарати, які діють на відповідних рівнях і становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів у цілому і кожного з них окремо [10, с. 57]. До суб'єктів публічної адміністрації загальної компетенції в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України відносяться Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України.

*Спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення національної безпеки.* Органи спеціальної компетенції (спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення національної безпеки) відповідно до Закону України «Про національну безпеку» складають сектор безпеки й оборони, до них відносяться: Міністерство оборони

України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислово-політику.

*Суб'єкти публічної адміністрації з делегованою компетенцією.* Делегування компетенції органів державної влади або органів місцевого самоврядування є інституціональною ознакою публічного адміністрування. Природа публічної влади передбачає інститут делегування повноважень на територіальному рівні, коли повноваження делегуються органам місцевого самоврядування, та функціональному рівні, коли повноваження делегуються приватним суб'єктам для здійснення певних функцій. Національна безпека являє собою об'єкт державної важливості, тому делегування повноважень у цій сфері приватним особам здійснюється у виключних випадках і має відбуватися відповідно до чинного законодавства. Можна припустити, що процес делегування влади приватним суб'єктам відносно забезпечення національної безпеки має субсидіарний характер і полягає в наділенні приватних суб'єктів влади функціями із забезпечення національної безпеки в тому випадку, коли виникає об'єктивна необхідність і коли це можливо без залучення спеціальних сили та засобів.

*За функціональним призначенням* суб'єкти публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України діють у визначених законодавцем сферах безпеки, оборони, оборонно-промислового комплексу, а також у сфері цивільного партнерства із залученням громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Так, відповідно до Закону України «Про національну безпеку» сили безпеки – це правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України; сили оборони – це Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією

та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [8]. Окремий предмет для наукових пошуків у контексті дії механізму реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України становлять суб'єкти публічної адміністрації оборонно-промислового комплексу, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Їх можна віднести до суб'єктів публічної адміністрації з делегованою компетенцією, зокрема у формі *державно-приватного партнерства*. Делегування повноважень у вітчизняній правовій науці як окреме явище розглядається не часто, але теоретичні міркування із цього питання окремих авторів [11] дозволяють розглядати його в широкому розумінні як спосіб перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права заради досягнення, як мінімум, двох важливих цілей: 1) стимулювання органу публічної влади до розвитку та 2) ефективного виконання функціональних обов'язків у певному напрямку. Із цієї точки зору, однією з форм делегування повноважень суб'єктам публічної адміністрації у сфері національної безпеки є державно-приватне партнерство.

Державно-приватним партнерством законодавець визначає «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом» [12, ст. 1]. Так, одним із основних завдань нещодавно створеної громадської спілки «Ліга оборонних підприємств України», яка об'єднує понад 50 провідних вітчизняних приватних компаній – виробників оборонної продукції за різними напрямками та є невід'ємною складовою частиною оборонно-промислового комплексу України, є «вдосконалення державно-приватного партнерства в оборонно-промисловій сфері» [13]. Розширюється перелік приватних суб'єктів публічної адміністрації з безпекових питань і у зв'язку із загрозами кібербезпеці держави. Наприклад, Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації», введеним у дію Указом Президента України від 13 лютого 2017 року № 32, Кабінету Міністрів України доручено запровадити в установленому порядку в рамках розвит-

ку державно-приватного партнерства механізм залучення фізичних і юридичних осіб на умовах аутсорсингу до виконання завдань кіберзахисту державних електронних інформаційних ресурсів [14, п. 4].

**Висновки.** Суб'єкти публічно-правової діяльності є обов'язковим і необхідним елементом механізму забезпечення національної безпеки в силу того, що саме держава в кінцевому підсумку формулює перед суспільством завдання, конкретизуючи тим самим його інтереси, і за своєю сутністю покликана захищати ці інтереси і створювати механізми для їх реалізації. Але в умовах дестабілізації та наявних загроз сподіватися на створення та відтворення власного потенціалу вкрай важко. Забезпечення національної безпеки суб'єктами публічної адміністрації, таким чином, може розглядатися як генеральна функція держави. Система суб'єктів публічної адміністрації відносно забезпечення національної безпеки України складається з органів законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. Необхідно мати на увазі, що в разі кризи в тій чи іншій сфері життєдіяльності українського соціуму, наявності загроз його існуванню будь-який суб'єкт публічно-правової діяльності може ставати елементом механізму забезпечення національної безпеки. В цьому разі головними ознаками суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки є наявність публічно-правового статусу, а також організаційно-структурний характер їх діяльності.

### Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 139 с.
3. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адм. права; [пер. з нім.: Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд]. Вид. 2-ге, переробл. та доповн. Київ : К.І.С., 2009. 523 с.
4. Беззубов Д.О. Проблеми теорії публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки. *Наукові записки. Серія: право*. Вип. 5. 2018. С. 45-49.
5. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 3(42). URL : [http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/11560/1/NMP\\_172.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/11560/1/NMP_172.pdf).
6. Патерило І. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2015. 35 с.



7. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2015. 58 с.

8. Про національну безпеку: Закон України від 21 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

9. Чумаченко С.В. Поняття та види суб'єктів забезпечення національної безпеки. *Право.иа* № 1. 2017. С. 17–21.

10. Ліпкан В.А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. *Право і безпека*. 2003. № 2(4). С. 57–60.

11. Тулик І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 16 с.

12. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.

13. Громадська спілка «Ліга оборонних підприємств України». URL: <http://ldc.org.ua/pro-ligu/>.

14. Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації». Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/447.html>.

#### Анотація

**Кобко Є. В. Система суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України.** – Стаття.

У статті досліджуються проблемні питання систематизації суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. З'ясовано сучасний зміст категорії «публічна адміністрація» відносно забезпечення національної безпеки України. Визначено основні ознаки суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. Запропоновано авторський підхід до системної класифікації суб'єктів у механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. Акцентується увага на суб'єктах публічної адміністрації з делегованою компетенцією; наводяться аргументи про те, що державно-приватне партнерство у сфері забезпечення національної безпеки є формою делегування компетенції як ознака публічного адміністрування відносин у сфері забезпечення національної безпеки.

**Ключові слова:** національна безпека, публічна адміністрація, суб'єкти публічної адміністрації, механізм реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України, ознаки, критерії, класифікація.

#### Аннотация

**Кобко Е. В. Система субъектов публичной администрации в механизме реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности Украины.** – Статья.

В статье исследуются проблемные вопросы систематизации субъектов публичной администрации в механизме реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности Украины. Выяснено современное содержание категории «публичная администрация» относительно обеспечения национальной безопасности Украины. Определены основные признаки субъектов публичной администрации в механизме реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности Украины. Акцентируется внимание на субъектах публичной администрации с делегированной компетенцией; приводятся аргументы о том, что государственно-частное партнерство в сфере обеспечения национальной безопасности является формой делегирования компетенции как признак публичного администрирования отношений в сфере обеспечения национальной безопасности.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, публичная администрация, субъекты публичной администрации, механизм реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности Украины, признаки, критерии, классификация.

#### Summary

**Kobko Ye. V. The system of public administration actors in the mechanism of realization of the state policy of ensuring the national security of Ukraine.** – Article.

The article is devoted to the research of problematic issues concerning the systematization of public administration actors in the mechanism of realization of the state policy of ensuring the national security of Ukraine. The state of scientific development of a phenomenon such as public administration is analysed. The main features of the actors of public administration in the mechanism of realization of the state policy of ensuring the national security of Ukraine are defined. The author's approach to the system classification of actors in the mechanism of realization of the state policy of ensuring the national security of Ukraine. The focus is on subjects of public administration with delegated competence; the arguments are made that public-private partnership in the field of national security is a form of delegation of competence as a feature of public administration of relations in the field of ensuring national security.

**Key words:** national security, public administration, actors of public administration, mechanism of realization of the state policy of ensuring the national security of Ukraine, signs, criteria, classification.

УДК 342.9

**Д. В. Колесніков**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри цивільного,  
адміністративного та фінансового права  
Класичного приватного університету

## НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Першим заходом, спрямованим на формування уявлення про адміністративно-правове забезпечення системи державного управління, має стати визначення його поняття, до тексту якого слід умістити найбільш вагомні ознаки досліджуваної системи, які сприятимуть вирішенню її з кола інших систем, що створені та існують із метою регулювання суспільних відносин та наділені аналогічними організаційними рисами.

Визначення категоріального апарату, а також правової природи адміністративно-правового забезпечення системи державного управління є необхідним в умовах реформативних процесів. Чітке уявлення про адміністративно-правове забезпечення системи державного управління надасть змогу законодавцям ефективно реалізовувати цей процес та створювати усі необхідні умови для здійснення органами державної влади своїх повноважень та функцій.

Теоретичні та практичні аспекти формування поняття та розкриття сутності системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин досліджувалися такими вченими, як Г.Д. Голубчик, О.М. Домбровська, С.В. Загороднюк, О.Б. Кіреєва, Ю.В. Ковбасюк, В.М. Купрійчук, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, М.Г. Орел, В.П. Пилипишин, Л.М. Пісьмаченко, А.В. Решетніченко, Б.В. Соркін, І.І. Черленяк, К.В. Шабатько, О.А. Шпак та інші.

Зважаючи на стан наукових досліджень у галузі розробки базових понять та загальної характеристики, притаманних адміністративно-правовому забезпеченню, що існує та розвивається в умовах демократизації публічних відносин, очевидно є необхідність подальшого вивчення питання саме адміністративно-правового забезпечення системи державного управління з метою практичного застосування результатів дослідження під час планування та реалізації заходів, спрямованих на максимально якісне, швидке та ефективне реформування вітчизняної системи державного управління.

Вивчення системи державного управління доцільно розпочати з аналізу вітчизняних наукових розробок, що стосуються визначення понять «забезпечення», «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення», «система

державного управління» та безпосередньо такої найголовнішої категорії цього дослідження, як «адміністративно-правове забезпечення системи державного управління», а також особливостей останньої.

У загальноприйнятому сенсі під забезпеченням мається на увазі надання (постачання) чогось або кимсь у достатній кількості, створення повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чого б то не було, надання гарантій [1, с. 124]. Із цього випливає, що процес постачання полягає у заповненні прогалин, наданні відсутніх елементів певної системи тощо. У правовому контексті це визначення означало б, що надаються певні додаткові правові норми, гарантії, які підтримують функціонування певної системи.

Також неюридичний зміст поняття розкривається, наприклад, у Великому тлумачному словнику української мови: забезпечити означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [2, с. 281]. Деякі автори вважають наведене визначення неправовим, проте можна з ними не погодитися, оскільки тлумачення поняття «забезпечення» як певного заходу щодо охорони або гарантування можна співвідносити з правом та правовою охороною. У контексті права це означатиме, що під цим мається на увазі створення системи методів, направлених на охорону прав, свобод і законних інтересів, а також надання гарантій щодо цього.

Словники російської мови під поняттям «забезпечення» розуміють генерування повного і достатнього комплексу умов необхідних для здійснення чогось та гарантії будь-чого [3, с. 291; 4, с. 724]. Це тлумачення деяким чином повторює вищеведене. Так, це говорить про те, що є певна спрямованість, однозначність у наукових позиціях щодо поняття «забезпечення», а також його тлумачення. Ці визначення містять низку елементів, які щоразу знаходять свої відображення у дефініціях «забезпечення»:

- умови, які необхідні для здійснення певної діяльності;
- охорона певної діяльності;
- гарантування здійснення цієї діяльності.

Такі структурні елементи поняття «забезпечення» мають неодмінно бути вміщеними у наше розуміння «забезпечення».

Отже, зважаючи на наведені наукові позиції, під **забезпеченням** слід розуміти систему заходів та засобів для виконання певної діяльності, гарантії забезпечення цієї діяльності, а також здійснення охорони цієї діяльності.

Розглядаючи поняття «правове забезпечення», варто навести думку М.В. Пучкової, яка тлумачила поняття «правового забезпечення» двояко: а) як сукупність гарантій реалізації і охорони прав громадян; б) як діяльність органів державної влади зі створення умов, необхідних для реалізації громадянами своїх прав [5, с. 12]. Із цього твердження випливає, що у ньому повністю відображено поняття «забезпечення». Загалом, ми погоджуємося з думкою вченої, адже забезпечення, зокрема правове, полягає у здійсненні діяльності та створенні умов, які направлені на заповнення відсутності. Тобто у разі виявлення певного елемента, складника системи, правове забезпечення належним чином здійснює свою функцію.

А.Е. Олійник розкрив цю категорію через: а) створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав; б) запобігання порушенню; в) відновлення порушених прав громадян [6, с. 16]. Дуже доречним є це твердження, оскільки воно містить такий важливий складник, як відновлення порушених прав громадян. На нашу думку, правове забезпечення має неодмінно передбачати такий захід, як недопущення порушення прав громадян.

Правове забезпечення здійснюване державою за допомогою правових норм-приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин щодо юридичного закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення [7, с. 392]. Варто вказати на доречність зазначення суб'єкта, який провадить цей вид забезпечення, зокрема держава. Оскільки державі належить правотворча функція, то саме вона утворює правове забезпечення та реалізує охорону прав і свобод громадян, надає гарантії виконання тощо.

Таким чином, зважаючи на наведені положення, **правове забезпечення** становить собою сукупність заходів та методів, що застосовуються державою з метою створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів, охорони цих прав, а також надання гарантій забезпечення реалізації з метою належного впорядкування суспільних правовідносин.

Наступним етапом нашого дослідження є визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення».

В.А. Головка у своєму дисертаційному дослідженні розглядає адміністративно-правове забезпечення прав учасників дорожнього руху.

Він визначає його як регламентовану нормами законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян як учасників дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових засобів. До таких віднесено засоби переконання та примусу, адміністративного судочинства, безпосереднього, прямого та опосередкованого захисту суб'єктів господарювання [8, с. 7–8]. Отже, суть адміністративно-правового забезпечення полягає у застосуванні спеціалізованих засобів адміністративного характеру, що направлені на регламентування прав, свобод та законних інтересів, а також на визначення порядку реалізації. Варто зазначити, що така ознака досліджуваної категорії, як наявність спеціальних адміністративних засобів, указує на деяку імперативність цього виду правового забезпечення, а також на безпосереднє його застосування уповноваженими на те органами.

Є.Є. Колесников визначає адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму впорядкування суспільних відносин, юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток. Із цього він робить висновок, що адміністративно-правове забезпечення захисту справ споживачів є впливом держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм [9, с. 434]. Із наведеного вбачається, що направленістю адміністративно-правового забезпечення є безпосереднє упорядкування суспільних правовідносин, належна регламентація. Неодмінно слід зазначити, що це твердження вказує на об'єкт адміністративно-правового забезпечення, яким є фізичні та юридичні особи, що є доречним, адже максимально розкриває зміст цієї категорії.

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх, Т.Г. Корж-Ікаєва робить висновок, що це сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх. Головними його ознаками є: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) система гарантій; 3) відповідні умови реалізації, їх охорона, захист та відновлення; 4) регулювання переважно нормами адміністративного і конституційного права. Механізм адміністративно-правового забезпечення автор визначає як цілісну систему адміністративно-правових норм та структурно взаємопов'язаних між собою суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, які створюють надійні умови для реалізації, охорони, захисту й відновлення

[10, с. 7–8]. Тут прослідковується загальна тенденція до тлумачення адміністративно-правового забезпечення. Однак слід зазначити, що ознакою адміністративно-правового забезпечення вважають можливість застосування й норм інших галузей права, зокрема конституційного, що є доцільним, оскільки адміністративно-правові відносини регулюються й загальнообов'язковими правилами поведінки.

Зважаючи на вищевикладене, постає можливим надати власне визначення. **Адміністративно-правове забезпечення** – це система заходів та засобів адміністративно-правового характеру, які застосовуються державою та вплив яких безпосередньо направлений на упорядкування суспільних правовідносин фізичних та юридичних осіб, забезпечення прав, свобод і законних інтересів, а також охорону, захист і відновлення з метою створення правопорядку.

Поняття системи державного управління К.В. Шабатько визначає як «органи державної влади та управління у їх взаємодії» [11, с. 1024]. На наше переконання, наведене визначення є надто звуженим, унаслідок чого у ньому не враховано істотні характеристики системи адміністративно-правового управління, які є специфічними для цієї системи. По-перше, залишається нез'ясованим те, з якою метою автор ужив поняття «органи державної влади та управління» і чи слід тлумачити його як термін, що вміщує дві категорії інституцій, зокрема органи державної влади та органи державного управління. По-друге, система державного управління не є і не може бути обмеженою суто аспектами взаємодії структурних елементів державного апарату, оскільки вона не функціонує автономно від суспільства в цілому, а тому має вміщувати й інші складники.

На думку Ю.В. Ковбасюка, для розуміння суті системи державного управління необхідно усвідомлювати, що ця система об'єднує низку окремих напрямів адміністративно-управлінських відносин (внутрішня та зовнішня політика, правове регулювання господарських, цивільних, земельних, податкових відносин, формування та реалізація державного бюджету тощо) [12, с. 646], що реалізуються в унікальних умовах, спричинених набором особливостей соціально-економічних, природно-географічних, культурно-історичних умов, які під час взаємодії всередині системи надають їй якісно нових особливостей, що відрізняються від узагальнених ознак її структурних елементів [12, с. 647]. Уважаємо за доцільне погодитися з позицією автора, виходячи з того, що система державного управління формується під впливом (і самостійно впливає на подальший розвиток) багатьох чинників, до яких слід відносити соціально-правові, економічні, природні, географічні, культурні умови тощо. Водночас не-

обхідно вказати на те, що, на переконання автора, система державного управління є комплексом напрямів адміністративно-правового управління у різноманітних сферах, єдність яких надає зазначеній системі якісно нових характеристик порівняно з узагальненим переліком індивідуальних ознак кожного складника системи державного управління. Проте недоліком такого підходу є те, що поза увагою автора залишаються інституційні, організаційні, нормативно-правові елементи системи державного управління, оскільки дослідник концентрує свою увагу лише на галузевих напрямках державного управління, що реалізуються через аналізовану систему.

Виходячи з позиції, обґрунтованої А.Г. Замогильним, під поняттям системи державного управління слід розуміти комплекс практичних і регулювальних інструментів та дій держави щодо суспільної (публічної) життєдіяльності людей із метою її упорядкування через організаційний, спрямовувальний, координувальний та контролювальний вплив держави, здійснюваний за допомогою системи її органів, зорієнтований на практичну організацію суспільного життя, створення умов для матеріального, культурного та духовного розвитку [13, с. 17]. На нашу думку, це визначення потребує певного уточнення, оскільки під суспільною (публічною) життєдіяльністю людей слід розуміти участь осіб у суспільно важливих відносинах, зокрема адміністративно-правових. Слід зауважити, що в цьому визначенні автор звернув увагу на основні види впливу держави на суспільні відносини, на інституційні утворення, за допомогою яких реалізується зазначений вплив. Крім того, автором було виокремлено мету функціонування системи державного управління, що вирізняє наведене визначення з-поміж аналогічних дефініцій. Загалом, матеріальний, культурний та духовний розвиток та практична організація суспільного життя можуть сприйматися як прийнятне формулювання мети організаційного, регуляторного, контролювального впливу держави на суспільні відносини, проте для підвищення якості наведеного визначення необхідно було вказати на суб'єктів, матеріальний та духовний розвиток яких є пріоритетним у функціонуванні системи державного управління.

Як зазначає І.О. Савченко, система державного управління, проблема трансформації якої має не лише зовнішній, а і внутрішній характер, є явищем, що відображає правову політику відповідної держави щодо підходів, шляхів та інструментів державного впливу на суспільно важливі відносини в умовах інтернаціоналізації феноменів правової державності та демократії [14, с. 62]. На нашу думку, така позиція (хоч і не може сприйматися як повноцінне визначення системи державного управління) здатна сприяти розкриттю одного

змаспектів сутності цього поняття. Справді, система державного управління характерна тим, що не лише не може залишатися абсолютно статичною у зв'язку з дією зовнішніх чинників, але і здатна самостійно коригувати себе в порядку, передбаченому нормами/правилами, які є неодмінними атрибутами системи державного управління. Таким чином, система державного управління у відповідний період її розвитку є точним відображенням політики відповідної держави щодо підходів, шляхів та інструментів впливу на суспільні відносини у дійсних соціально економічних, геополітичних, природних, культурних умовах тощо.

На переконання І.О. Парубчака, систему державного управління необхідно розглядати як єдність декількох складних соціальних систем, серед яких: 1) система, що здійснює управління (держава); 2) система, щодо якої здійснюється управління (компоненти суспільства, що піддаються управлінському впливу); 3) система взаємодії (інститути держави та суспільства) [15, с. 130]. Цілком обґрунтованим, на нашу думку, є залучення автором до системи державного управління не лише органів державної влади, але і компонентів, що є об'єктом управлінського впливу. Водночас деякі запитання викликає відмежування держави від інститутів держави в межах аналізу системи державного управління, адже якщо розглядати інститути держави як самостійні елементи системи державного управління, цілком логічним є запитання, яке полягає у виявленні конкретних суб'єктів, які представляють державу в системі управління і не є при цьому державними інститутами. На особливу увагу заслуговує і виділення інститутів взаємодії держави та суспільства в системі державного управління, проте для більшої конкретності аналізованого визначення автору необхідно було навести приклади таких інститутів взаємодії (до яких можна віднести, наприклад, громадські ради при органах державної влади).

Виходячи з тверджень, обґрунтованих В.П. Пилипишиним, система державного управління за своєю суттю є низкою правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення реалізації передбачених законодавством повноважень, відкритості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій [16, с. 607]. Як убачається з наведеного визначення, автор дотримується переважно нормативно-правового підходу до розуміння системи державного управління, визначаючи її через низку правил та норм, прийнятих у передбаченому законодавством порядку. На нашу думку, таке розуміння цього поняття є обґрунтованим лише до певної міри, оскільки ідеальна модель державного управління, що існує в системі адміністративно-правових норм, є відмінною від реальної моделі, що протягом усього

періоду існування української державності сприймається як істотна проблема. Водночас необхідно зазначити, що автором було зроблено спробу скоригувати це визначення за допомогою залучення до елементів системи державного управління також процесів, проте істотне вдосконалення цієї дефініції вбачається можливим лише через зміну основоположного підходу до його формулювання.

Позиція Б.В. Соркіна щодо поняття системи державного управління полягає у визначенні його як комплексу адміністративно-правових норм та державних органів, що створені та функціонують для здійснення цілеспрямованого впливу влади на суспільні відносини [17, с. 111]. Це визначення містить недоліки, аналогічні тим, що були допущені під час формулювання попереднього визначення, проте у такому разі вони є дещо менш очевидними через існування вказівки на наявність системи державних органів, які створені та функціонують із певною метою (яка у визначенні сформульована дещо некоректно у зв'язку з відсутністю уявлення про кінцеве благо, досягнення якого пов'язується з ефективним функціонуванням системи державного управління, оскільки сам по собі вплив на суспільні відносини не може сприйматися як самоціль процесу управління). Ключовим недоліком цього визначення є відображення у ньому статичного уявлення про систему державного управління в умовах виявлення основних її характерних рис, а також недоліків саме в процесі її динамічного розвитку.

Таким чином, зважаючи на вищезазначене, **систему державного управління** слід визначити як цілісний, адміністративний, внутрішньо узгоджений та ієрархічно побудований комплекс державних органів, посадових осіб, а також адміністративно-правових норм, звичаїв та практики реалізації, що регулюють порядок, форми та межі взаємодії зазначених органів та осіб із підконтрольними їм суб'єктами та об'єктами, що існує з метою забезпечення реалізації прав та основоположних свобод людини і громадянина, гарантування стабільного розвитку суспільства з урахуванням існуючих соціальних, економічних, політичних, природних, культурних, історичних умов тощо в межах відповідного державного утворення.

З урахуванням усього вищевикладеного, на основі наукових напрацювань, а також власного розуміння досліджуваних явищ, **під адміністративно-правовим забезпеченням системи державного управління** необхідно тлумачити систему адміністративних заходів та засобів, що застосовуються безпосередньо державою й спрямовані на належне упорядкування структури органів державної влади, надання можливості взаємодії між собою, створення необхідних умов для здійснення ними своєї діяльності, надання повноважень державним органам, а також гарантій виконання з метою

реалізації інтересів держави, надання останньою можливості реалізувати громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів.

### Література

1. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 123–128.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і готов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
3. Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка: около 9000 синонимических рядов. [под ред. Л. А. Чешко]. [изд. 5-е, стереотип.]. Москва: Рус. язык, 1986. 600 с.
4. Словарь русского языка: в 4 т. Москва: ГИИС, 1957. Т. II [К-О]. 1958. 1013 с.
5. Пучкова М.В. Обеспечение прав граждан органами управления союзной республики. [отв. ред. Б.М. Лазарев]. Москва: Наука, 1987. 140 с.
6. Олейник А.Е. Совершенствование деятельности милиции по обеспечению конституционных прав не прикосновенности личности, жилища советских граждан и охраны их личной жизни: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Киев, 1986. 24 с.
7. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.
8. Головкин В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
9. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.
10. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.
11. Шабатько К.В. Особливості міжрівневої взаємодії в системі державного управління України. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1024–1028.
12. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. – ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
13. Замогильний А.Г. Взаємодія державної влади і державного управління (історико-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр.: 25.00.01 / А.Г. Замогильний; Ін-т законодавства ВР України. Київ, 2010. 20 с.

14. Савченко І.О. Модернізація системи державного управління України в аспекті європейської інтеграції. *Наукові праці МАУП*. 2012. Вип. 4. С. 62–65.

15. Парубчак І.О. Взаємодія суб'єктів соціальної політики в системі державного управління в умовах демократичних реформ в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 129–137.

16. Пилипишин В.П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. *Форум права*. 2011. № 3. С. 607–611.

17. Соркін Б.В. Відносини в системі державного управління як предмет правового регулювання. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 1. С. 111–114.

### Анотація

**Колесников Д. В. Наукова інтерпретація адміністративно-правового забезпечення системи державного управління.** – Стаття.

У статті досліджено значення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління. Надано авторське визначення цього правового явища. Визначено сутність та зміст адміністративно-правового забезпечення системи державного управління.

*Ключові слова:* адміністративне законодавство, адміністративно-правове забезпечення, державне управління, державна служба, державний службовець.

### Аннотация

**Колесников Д. В. Научная интерпретация административно-правового обеспечения системы государственного управления.** – Статья.

В статье исследовано значение административно-правового обеспечения системы государственного управления. Предоставлено авторское определение данного правового явления. Определена сущность и содержание административно-правового обеспечения системы государственного управления.

*Ключевые слова:* административное законодательство, административно-правовое обеспечение, государственное управление, государственная служба, государственный служащий.

### Summary

**Koliesnikov D. V. Scientific interpretation of the administrative and legal support of the system of public administration.** – Article.

In the article the significance of the administrative and legal support of the system of public administration is analyzed. Author's definition of this legal phenomenon is given. The essence and content of administrative and legal support of the system of public administration are determined.

*Key words:* administrative legislation, administrative law, state administration, civil service, civil servant.

УДК 342.9

**С. В. Шахов**  
народний депутат України

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО (ЩОДО ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ ТА СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ)

Як відомо, відправною точкою визначення категорії «законодавство» є встановлення суті поняття «закон», контури змісту якого багато в чому окреслюються певним типом праворозуміння, адептом якого є той чи інший учений. Слово «закон» є багатозначним і застосовується у різних сферах соціального життя. Воно походить від грецького «*nomos*» (закон), яке першочергово означало «пасовисько», пізніше – «місце перебування», «місце проживання», «поділ землі», а в VI столітті – правила поведінки (звичаї, традиції тощо), та від римського «*lex*», яке, у свою чергу, походить від кореня слова, що означає «читати», «проголошувати». В юридичній науці наголошується, що основними ознаками закону як джерела права, зокрема, є те, що він має відповідати потребам людини та суспільства, загальносоціальним цінностям і загальним принципам права; має пріоритетне значення для регулювання правового статусу людини та громадянина; відповідно до ст. 19 Конституції України, визначає межі та способи здійснення повноважень органами публічної влади; приймається лише законодавчим органом представницького характеру або народом у порядку референдуму; у межах своєї дії регулює найважливіші суспільні відносини, що зумовлює його високу ефективність; має найвищу юридичну силу серед інших нормативно-правових актів; приймається в межах законодавчого процесу; охороняється і гарантується державою, яка забезпечує необхідні умови для виконання закону і застосовує заходи примусового характеру до суб'єктів, які не виконують або порушують його вимоги тощо.

Зважаючи на окреслені ознаки, треба наголосити на тому, що категорія «закон» є системоутворюючою для категорії «законодавство», а остання, відповідно, є похідною від першої. Тлумачення закону як джерела права, як нормативного акта найвищої юридичної сили накладає відповідний смисловий відбиток на інтерпретацію ка-

тегорії «законодавство». Проте, незважаючи на систематичне використання останньої як у правозастосуванні, так і в текстах різноманітних нормативно-правових актів, єдиного або бодай уніфікованого загальноприйнятого підходу до її змістовного наповнення нині немає як в юридичній науці, так і в самому законодавстві<sup>1</sup>.

В «Юридичній енциклопедії» зазначено: «Законодавство – це система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини. В Україні, – як наголошується в енциклопедії, – цей термін вживається у кількох значеннях: 1) система законів України; 2) у широкому значенні – система законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, – постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України; 3) у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. До законодавства у цьому розумінні належать також постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) один із основних методів здійснення правотворчої функції держави, який полягає у діяльності відповідних державних органів щодо розроблення, розгляду, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативних актів [3, с. 499].

Інакше кажучи, категорія «законодавство» розглядається вченими, як правило, у двох вимірах – широкому та вузькому розумінні. При цьому справедливим буде зазначити, що так званий широкий підхід був характерним для правових наукових досліджень радянського періоду, хоча деякі сучасні вчені (зокрема, адміністративісти) вважа-

<sup>1</sup> Ще у минулому столітті Ю.О. Тихомиров зазначав, що така ситуація не сприяє упорядкуванню понять і термінів, які використовуються в законодавчій практиці. Довільне трактування їхнього змісту спонукає добиватися більшої чистоти дефініцій, оскільки нерідко в них відображаються різні аспекти закону [1, с. 35]. У свою чергу, Л.М. Касьяненко з цього приводу зазначає, що термін «законодавство» досить широко застосовується у правовій системі, але не має легалізованого визначення ні в Конституції, ні в законах України, незважаючи на те, що він є істотним елементом юридичної техніки, а його застосування повинно відповідати певним вимогам: він має вживатися у тому чи іншому нормативно-правовому акті однозначно; це єдине значення має бути загальноновизнаним; цей термін повинен зберігати свій особливий зміст у кожному новому правовому акті [2, с. 98].

ють його прийнятним і виправданим і за нинішніх соціально-політичних умов. Наприклад, І.Л. Самсін, критикуючи позицію М.П. Кучерявенка, який зі свого боку підтримує «вузьке трактування» категорії «податкове законодавство» [4, с. 41–43], підкреслює, що подібний підхід є невиправданим «... з об'єктивних підстав, а саме – наявності значного масиву підзаконних актів, предметом регулювання яких є податкові правовідносини...» [5, с. 18]. Учений стверджує, що для визначення поняття законодавства конкретної галузі, потрібно спиратись на наявний нормативний матеріал. Висловлюючись на підтримку тез С.С. Алексєєва про те, що «законодавство – це вся сукупність законів, які діють у державі, а також інші нормативні документи, які містять первинні правові норми (норми, яких раніше не існувало у правовій системі)» [6, с. 876]<sup>2</sup>, І.Л. Самсін зауважує: «... таке розуміння терміна «законодавство» є дуже цінним для тлумачення терміна «податкове законодавство», оскільки воно відображає реальний підхід і зв'язок з існуючою правовою дійсністю» [5, с. 20].

Однак убачається, що наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів у системі галузевого законодавства аж ніяк не слугує аргументом однозначної правильності широкого розуміння законодавства. Наприклад, для адміністративного права також є характерним наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів і це у жодному разі не дає підстав для висновку про те, що вони на рівні із законами формують систему адміністративного законодавства. Без сумніву, підзаконні нормативно-правові акти є джерелами адміністративного права, але відносити їх до системи законодавства у зв'язку з тим, що в них начебто містяться первинні норми права, є дещо передчасним. На нашу думку, теза про те, що в підзаконних актах зафіксовані так звані первинні норми права спростовується тим, що підзаконний нормативний акт приймається виключно на основі та на виконання закону, тобто саме в законі й містяться так звані первинні норми. Інакше кажучи, хід думок ученого про те, що місце підзаконних актів у системі податкового законодавства зумовлене тим, що вони містять у собі норми, яких раніше не існувало у правовій системі, є щонайменше дискусійним і методологічно неточним, оскільки вказаний підхід суперечить загальноновизнаним науковим положенням про оз-

наки закону та не відповідає принципу ієрархічності законодавства.

Водночас варто зазначити, що саме широке розуміння категорії «законодавство» лежить в основі тлумачення Конституційним Судом України (далі – КСУ) частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України. У Рішенні КСУ від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 зазначається, що Конституція України значно розширила коло питань суспільного життя, які визначаються чи встановлюються виключно законами України як актами вищої після Конституції України юридичної сили в системі нормативно-правових актів. Відповідно до ст. 92 Конституції України законами України мають регламентуватися найважливіші суспільні та державні інститути (права, свободи та обов'язки людини і громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади тощо). При цьому термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі переважно у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує також Конституція України (ст. ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [9].

КСУ дійшов висновку, що термін «законодавство», який уживається у частині третій ст. 21 КЗпП України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України [9]<sup>3</sup>.

Щоправда, як із мотивувальною частиною рішення, так і загалом із висновком КСУ у справі

<sup>2</sup> Загалом, схожу думку висловлюють деякі російські вчені, які вважають, що законодавство – це органічна єдність усіх чинних у державі нормативно-правових актів; сукупність нормативних актів, виданих вищими органами державної влади й управління [7, с. 258; 8, с. 313].

<sup>3</sup> Варто наголосити, що, на переконання О.Ф. Скакун, вказане рішення КСУ є проявом так званого «середнього розуміння (між широким і вузьким)» законодавства, яке пояснюється вченим як «... система нормативно-правових актів вищих органів державної влади: закони і підзаконні акти парламенту, президента, уряду. «Використання означеного тлумачення законодавства, – наголошує О.Ф. Скакун, – не може бути поширеним на всі галузі законодавства» [10, с. 312].



про тлумачення терміна «законодавство» не збігається окрема думка судді КСУ М.Д. Савенка. Як зазначав М.Д. Савенко, якщо спиратись на лексичне значення цього терміна, його граматичну ознаку «збірність», то можна зробити висновок, що це закони (сукупність законів), які дав, тобто прийняв, відповідний повноважний орган. При цьому, враховуючи той факт, що єдиним органом, до повноважень якого віднесено прийняття законів, є Верховна Рада України, під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України. Суддя КСУ акцентував, що саме таке розуміння терміна буде не тільки точним, але й допоможе уникнути непорозумінь, які виникають під час його застосування, а також під час визначення повноважень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо у сфері нормативно-правового регулювання [11]. Із загалом логічною та аргументованою позицією М.Д. Савенка не погоджується вже згаданий І.Л. Самсін, який вважає: «... збірність не вказує на однорідність множинності, оскільки в протилежному разі досить було б вживати іменник «закон» у множині, тобто «закони»» [5, с. 19]. При цьому інших доводів на противагу висловленої думці судді КСУ І.Л. Самсін, на жаль, не наводить. Інакше кажучи, застосовуючи лише інструментарій філологічного способу тлумачення та залишаючи при цьому фактично поза увагою здобуті М.Д. Савенком результати логічної та систематичної інтерпретації відповідних нормативних положень, вчений, зокрема, доходить до хибного висновку про зміст категорії «законодавство», не обмежуючи його лише законами.

Коментуючи наслідки вказаної правотлумачної діяльності КСУ, А.П. Заєць цілком слушно зазначає, що подібне рішення було викликане насамперед масивом вже наявного законодавства, в якому «матеріалізовано» широкий підхід [12, с. 144; 13, с. 24], а Г.І. Дутка, ставлячи під сумнів правильність рішення КСУ, ствердно заявляє: «... та обставина, що Конституційним Судом України було надано офіційне тлумачення терміна «законодавство», виходячи з його широкого розуміння, ще не означає наукову перемогу його прихильників» [13, с. 24].

Однак більшістю вчених-правників (наприклад, В.К. Гулієвим, А.П. Зайцем, Є.П. Євграфовою<sup>4</sup> А.С. Піголкиним, Ю.О. Тихомировим, І.М. Овчаренком та багатьма іншими) аргументи М.Д. Савенка визнаються обґрунтованими, і вони

виступають за звуження поняття «законодавство» і його трактування лише як системи законів [14, с. 39–40; 12, с. 143–144; 15, с. 8; 30, с. 69; 16, с. 33]. Наприклад, абсолютно логічну думку з приводу цієї дискусії висловлює Ю.О. Тихомиров: «... хоча широке розуміння законодавства <...> в збірному сенсі можливо і виправдано і має тривалі традиції, <...> проте в будь-якому разі не можна в рамках цього поняття розмивати відмінності між законом і підзаконним актом» [16, с. 34, 35].

У цьому ключі висловлюється також І.М. Овчаренко, який стверджує: «Законодавство держави – це система упорядкованих певним чином нормативно-правових актів вищої юридичної сили: законів як безпосереднього волевиявлення народу (референдуму) і його представницького органу – Верховної Ради, а також чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою. Характерний для радянського періоду розвитку України широкий традиційний обсяг поняття «законодавство», – як підкреслює вчений, – видається сьогодні неприйнятним не тільки тому, що нині є безліч законів, а в радянський період брак, власне, законів спонукав штучно розширювати поняття законодавства завдяки підзаконним нормативно-правовим актам, прийнятим державними органами виконавчої влади. Головне, – як зауважує І.М. Овчаренко, – полягає, по-перше, в тому, що віднесення до законодавства всіх нормативно-правових актів держави або вищих органів влади та управління знижує значимість закону, девальвує, «розмиває» його, спонукає до «обростання» його підзаконними, особливо відомчими, нормативними актами, нівелює його значення як основи законності та правопорядку в державі; по-друге, таке розуміння законодавства не відповідає Конституції України, де закріплена норма, відповідно до якої єдиним законодавчим органом в країні є Верховна Рада. Закон повинен бути відмежований від інших нормативно-правових актів за ознакою винятковості суб'єкта законодавчого процесу». Як висновок І.М. Овчаренко вважає за необхідне підкреслити: «... від точного відображення терміном «законодавство» відповідних понять залежить положення закону в механізмі правового регулювання» [18, с. 47–48].

Загалом, схожу думку про помилковість широкого трактування законодавства висловлюють також інші вчені, зокрема В.К. Гулієв [14, с. 39], Г.І. Дутка [13, с. 27] та інші. Попри це, Г.І. Дутка уточнює, що, незважаючи на те, що «... найбільш

<sup>4</sup> Щоправда, треба уточнити, що Є.П. Євграфова, вважає, що зміст і обсяг поняття «законодавство» охоплює лише закони, прийняті відповідно до Конституції, в тому числі закони, якими Верховна Рада дала згоду на обов'язковість дії на території України міжнародних договорів і ніякі інші нормативно-правові акти не можуть входити до його складу. При цьому, на думку вченої, винятком з цього є лише чинні декрети Кабінету Міністрів, які мають конституційний статус законів, а також рішення і окремі висновки Конституційного Суду України [17, с. 34].

науково коректною є концепція розуміння законодавства як сукупності законів, таке розуміння можливе нині виключно на рівні теорії. Практично ж терміном «законодавство» охоплюються як закони, так і засновані на них підзаконні нормативні акти, а також акти СРСР та Української РСР, що не втратили чинності». Для вирішення цієї термінологічної неузгодженості вчений пропонує «... внесення відповідних змін у текст Конституції...» [13, с. 26, 27], щоправда, не уточнюючи, які саме зміни мають бути на увазі.

Враховуючи запропоноване вище розуміння категорії «закон» як джерела права та поділяючи думку І.М. Овчаренка й інших учених, ми підтримуємо тезу про те, що саме вузьке розуміння категорії «законодавство» є більш виправданим і точним. Зауважимо, що, на наше переконання, вказаний підхід є абсолютно прийнятним також для адміністративного законодавства, хоча аналогічна дискусія має місце щодо визначення його обсягу. Наприклад, О.І. Костенко вважає, що адміністративне законодавство формують не тільки закони, але й підзаконні нормативно-правові акти в цій сфері. Вчений пропонує до системи адміністративного законодавства включати Конституцію України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Кодекс адміністративного судочинства України; Митний кодекс України; закони України (наприклад, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про запобігання корупції», дисциплінарні статuti відповідних органів тощо); постанови та розпорядження Верховної Ради України; укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції керівників міністерств, державних комітетів, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; накази керівників державних підприємств, установ, організацій; нормативні акти місцевих рад та їхніх виконавчих органів (рішення, розпорядження); міжурядові угоди та міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України; акти союзного законодавства, якщо вони не суперечать Конституції та законодавству України до прийняття аналогічних документів органами України тощо. Отже, адміністративне законодавство, на думку О.І. Костенко, це вся сукупність зовнішніх форм фіксації (законів і підзаконних нормативно-правових актів) основних засад адміністративно-нормативного регулювання відносин, що є складником вітчизняного законодавства із притаманною цілою низкою специфічних особливостей, обумовлених, перш за все, своєрідністю ролі і призначення адміністративного права [19, с. 85].

Аналогічна думка з приводу розуміння категорії «адміністративне законодавство» міститься

також у «Словнику базової термінології з адміністративного права» за загальною редакцією Т.О. Коломоець та в «Академічному курсі з адміністративного права України» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, де зазначається, що адміністративне законодавство – це система нормативно-правових актів, в яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми [20, с. 10; 21, с. 147]. При цьому, на думку В.Б. Авер'янова, воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. До того ж, як зауважував В.Б. Авер'янов, є вагомими підстави додати до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тому разі, коли вони визначають права й обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку, однак при цьому обсяг відомчого законодавства щодо регулювання прав і обов'язків громадян повинен поступово скорочуватися, і в перспективі ці питання мають вирішуватися на рівні законів і лише у разі делегування ними повноважень актами органів виконавчої влади. Безумовно, слухними є тези видатного вченого про те, що нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій є джерелами права, але не входять до системи адміністративного законодавства [21, с. 147–148].

Подібну думку висловлює О.В. Константин, який вважає, що до адміністративного законодавства не можна включати всі без винятку нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права, а лише відповідні форми закріплення рішень парламенту, президента та уряду. Це, як заявляє вчений-адміністративіст, впливає із змісту ст. 118 Конституції України, аналіз положень якої дав змогу О.В. Константому віднести до адміністративного законодавства, окрім актів парламенту, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України [22, с. 35].

Деякою мірою компромісний варіант тлумачення цієї категорії пропонують Ю.А. Дмитрієв, І.О. Полянський та Є.В. Трофімов, які вважають, що під час використання терміна «адміністративне законодавство» завжди необхідно чітко розуміти, в якому сенсі – широкому чи вузькому – використовується цей термін. І хоча, як зазначають учені, ця обставина робить використання вказаного терміна незручним через його двозначність, однак це не означає, що застосування поняття адміністративного законодавства в сенсі всієї сукупності джерел адміністративного права є абсо-

лютно неточним і некоректним. На переконання Ю.А. Дмитрієва, І.О. Полянського та Є.В. Трофімова, «адміністративне законодавство – це система джерел адміністративного права, водночас у вузькому значенні слова – це тільки сукупність законів, які містять норми галузі [23, с. 90]. Проте у нашому баченні вказана позиція вчених щодо застосування широкого підходу має досить «хитку основу», оскільки базується на помилковому ототожненні двох категорій адміністративного права, що, як достеменно відомо, співвідносяться як загальне (джерела адміністративного права) та частина (адміністративне законодавство).

У свою чергу, дещо схожий і водночас досить неоднозначний і заплутаний підхід до вирішення цього питання пропонує О.О. Губанов, який, з одного боку, визнає методологічну хибність широкого розуміння поняття «адміністративне законодавство» та пропонує використовувати, як він вказує, «більш вдале» узагальнене поняття – «джерельна база адміністративного права» або «джерела адміністративного права», яке включає такі складники, як 1) «адміністративне законодавство», до якого входять лише законодавчі акти (Конституція, кодифіковані акти, закони, ратифіковані міжнародно-правові акти); 2) «підзаконна нормативна база адміністративного законодавства» (нормативні акти Верховної Ради України (крім законів), укази і розпорядження Президента України, нормативні акти органів і посадових осіб виконавчої влади, нормативні накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій, міжурядові угоди України з іншими державами, рішення місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів, акти судових органів) [24, с. 48].

З іншого боку, на сторінках своєї дисертації О.О. Губанов пише: «... враховуючи закріплення у більшості нормативно-правових актів саме широкого розуміння терміна «законодавство» та усталеність і поширеність саме такого його тлумачення в сучасній доктрині адміністративного права, пропонуємо таку дефініцію поняття «адміністративне законодавство»: система чинних формалізованих (як оприлюднених, так і не оприлюднених) нормативно-правових актів різної юридичної сили, прийнятих у межах наданої законами України або міжнародними договорами компетенції, в яких вміщуються адміністративно-правові норми (хоча б одна з таких норм), якими встановлюються, змінюються, конкретизуються або припиняються адміністративно-правові відносини або встановлюється послідовність дій, що необхідно здійснити фізичним, юридичним особам та іншим суб'єктам адміністративного права, включно з правозастосовувачами, для реалізації та/або захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб» [25, с. 22].

Однак із такою думкою шановного вченого погодитись досить важко. По-перше, аналіз окреслених ним складників так званої «джерельної бази адміністративного права» дає підстави стверджувати, що О.О. Губанов еkleктично, змішуючи в одне ціле різномірні елементи, як і вище згадані російські дослідники, припускається ототожнення між адміністративним законодавством і джерелами адміністративного права. Наприклад, до підзаконних актів ученим-адміністративістом, зокрема, віднесено акти судових органів і міжурядові угоди України. Проте правова природа вказаних актів неспівставна природі підзаконних актів, оскільки судові акти – це акти індивідуальної дії та результат застосування норм адміністративного права, а міжурядові угоди з іншими державами є різновидом (за суб'єктною ознакою) міжнародних договорів. Окрім того, сформульоване О.О. Губановим визначення адміністративного законодавства ставить під сумнів попередньо запропоноване ним же уявлення про складники адміністративного законодавства зокрема та джерел адміністративного права загалом. Навіть якщо припустити, що після попередньої апробації результатів дослідження в періодичних фахових виданнях думка вченого згодом зазнала змін, питання правильності співвідношення автором вищезазначених категорій залишається невирішеним, а питання складників адміністративного законодавства – відкритим.

Висловлюючи власне бачення з приводу змісту категорії «адміністративне законодавство», як певний висновок зазначимо, що, враховуючи той факт, що наша позиція базується виключно на вузькому розумінні цієї категорії, вважаємо за необхідне наголосити, що систему адміністративного законодавства формують:

– Конституція України, норми якої мають пряму дію та є базою для всієї системи законодавства, визначають стандарти прав і свобод людини та громадянина, формулюють у ст. 3 Основного Закону принцип верховенства права та фактично визначають спрямованість держави й мету діяльності органів публічної влади – утвердження і забезпечення прав і свобод людини;

– кодифіковані нормативно-правові акти (зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України тощо);

– закони України (від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»; від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції»; від 6 червня 2012 року «Про адміністративні послуги»; від 15 травня 2003 року «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»; від 1 липня 2004 року «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; від 22 березня

2012 року «Про громадські об'єднання»; від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян»; від 5 вересня 2017 року «Про освіту»; від 1 липня 2014 року «Про вищу освіту»; від 27 лютого 2014 року «Про Кабінет Міністрів України»; від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади», від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації», від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану»; від 16 березня 2000 року «Про режим надзвичайного стану»; від 5 квітня 2007 року «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та багато інших);

– міжнародні акти та договори, ратифіковані Верховною Радою України (наприклад, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, ратифікована із заявою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року);

Що стосується підзаконних нормативно-правових актів, то вони хоча і є джерелами адміністративного права, які суттєво впливають на адміністративно-правовий статус учасників адміністративних правовідносин, проте не є складниками адміністративного законодавства, що підтверджується також вищевикладеними тезами про ознаки закону та зміст категорій «законодавство», «адміністративне законодавство».

### Література

1. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М. Издательство «Наука», 1982. 258 с.
2. Касьяненко Л.М. Особливості законодавчого процесу в Україні. *Науковий вісник Національної академії ДПС України*. 2005. № 1–2 (34). С. 34–41.
3. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: «Українська енциклопедія», 1998. Т. 2: Д–Й. 1999. 744 с.
4. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 180 с.
5. Самсін І.Л. Тлумачення актів законодавства про оподаткування України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2009. 224 с.
6. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: «Юрайт-М», 2001. 432 с.
7. Теория государства и права: учебник / Под ред. В.М. Курицына, З.Д. Ивановой. М.: «Юридическая литература», 1986. 352 с.
8. Общая теория права: курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. 544 с.
9. Рішення у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»); рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v012p710-98>.
10. Скакун О.Ф. Теория держави і права: підручник. 2-е вид / Пер. з рос. Київ: «Правова єдність», 2010. 525 с.

11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). URL: [https://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12-rp\\_1998-1](https://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12-rp_1998-1).

12. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К.: «Парламентське видавництво», 1999. 248 с.

13. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2003. 203 с.

14. Гулиев В.К. Закон как источник права Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Челябинск, 2006. 234 с.

15. Євграфова Є.П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2005. 19 с.

16. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М.: Независимое издательство «Манускрипт», 1994. 230 с.

17. Євграфова Є.П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2005. 195 с.

18. Овчаренко О.І. Закони в системі джерел (форм) права і їх класифікація: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2004. 231 с.

19. Костенко О.І. Адміністративне законодавство як об'єкт тлумачення: загальнотеоретичний аналіз. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2010. № 1. С. 82–86.

20. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посібник / За заг. ред. Т.О. Коломосьць. К.: «Істина», 2010. 240 с.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т: Т. І: Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

22. Константин О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.

23. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: учебник. М.: «Эксмо», 2009. 928 с.

24. Губанов О.О. Адміністративне законодавство як об'єкт застосування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. № 4. Т. 2. С. 45–50.

25. Губанов О.О. Застосування як форма реалізації адміністративного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 282 с.

### Анотація

**Шахов С. В.** Адміністративне законодавство (щодо змісту категорії та складових елементів). – Стаття.

У статті автором на підставі аналізу наукових джерел визначається зміст категорії «адміністративне законодавство» та окреслюються елементи системи адміністративного законодавства. Зокрема, автором до вказаної системи віднесено Конституцію України, кодифіковані нормативно-правові акти (зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Мит-

ний кодекс України тощо), закони України («Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про правовий режим воєнного стану», «Про режим надзвичайного стану», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та багато інших); міжнародні акти та договори, ратифіковані Верховною Радою України.

*Ключові слова:* адміністративне право, адміністративне законодавство, джерело, закон, система.

#### Аннотація

**Шахов С. В. Адміністративное законодательство (по содержанию категории и составляющих элементов).** – Стаття.

В статье автором на основании анализа научных источников определяется содержание категории «административное законодательство» и определяются элементы системы административного законодательства. В частности, автором к указанной системе отнесены Конституция Украины, кодифицированные нормативно-правовые акты (в том числе, Кодекс административного судопроизводства Украины, Кодекс Украины об административных правонарушениях, Таможенный кодекс Украины и так далее), законы Украины («О государственной службе», «О предотвращении коррупции», «Об административных услугах», «Об обращениях граждан», «О Кабинете Министров Украины», «О центральных органах исполнительной

власти», «О правовом режиме военного положения», «О режиме чрезвычайного положения», «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» и многие другие); международные акты и договоры, ратифицированные Верховной Радой Украины.

*Ключевые слова:* административное право, административное законодательство, источник, закон, система.

#### Summary

**Shakhov S. V. Administrative law (relative to the content of the category and its constituent elements).** – Article.

In the article, the author determines the content of the category “administrative legislation” and determines the elements of the system of administrative legislation based on the analysis of scientific sources. In particular, the author refers to the specified system: the Constitution of Ukraine, codified regulations (including the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Customs Code of Ukraine, etc.), the laws of Ukraine (“On Civil Service”, “On the Prevention of Corruption”, “On Administrative Services”, “On Appeals of Citizens”, “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, “On Central Executive Bodies”, “On the Legal Regime of Martial Law”, “On main principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity” and many others); international acts and treaties ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine.

*Key words:* administrative law, administrative legislation, source, law, system.

УДК 342.9

**І. В. Ольшанецький**  
старший радник юстиції,  
начальник відділу нагляду за додержанням прав дітей  
при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та  
інших примусових заходів управління захисту прав і свобод дітей  
Генеральної прокуратури України

## ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК ЩОДО ДОДЕРЖАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Конституцією України людина, її життя та здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека визначені найвищою соціальною цінністю. Утвердження та забезпечення її прав є головним обов'язком держави. Так, кожній людині гарантується право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29 Основного Закону).

Міжнародно-правові норми та акти національного законодавства особливу увагу приділяють неповнолітнім як одній із найбільш незахищених категорій громадян, що зумовлює необхідність створення особливих умов для забезпечення та реалізації прав.

Положеннями ст. 37 Конвенції ООН про права дитини встановлено, що жодна дитина не може піддаватися катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведінки чи покарання, закріплено вимогу гуманно ставитися до кожного позбавленого волі неповнолітнього і поважати його гідність з урахуванням потреб осіб такого віку.

Найпоширенішими формами державного примусу щодо неповнолітніх є заходи, пов'язані з притягненням до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

Щороку до органів внутрішніх справ за вчинення правопорушень потрапляє понад 15 тис. підлітків, права яких прокурори мають ефективно захищати.

Зважаючи на це, в сучасних умовах є актуальними питання захисту прав неповнолітніх в адміністративному провадженні, додержання законності за умов доставляння або затримання в адміністративному порядку, особливостей застосування та виконання адміністративних стягнень і заходів впливу. Незаконне затримання та інші заходи примусу в адміністративному провадженні становлять підвищену суспільну небезпеку, призводять до фізичних та моральних страждань особи, особливо в підлітковому віці.

На доктринальному рівні питання здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, зокрема щодо неповнолітніх, досліджували Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан,

П.М. Каркач, М.В. Косюта, М.О. Маркін, І.Є. Марочкін, В.Т. Нор, М.М. Стефанчук та ін.

Водночас дослідження з указаної тематики не втрачають актуальності, зважаючи на те, що неповнолітні є спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності, здійснення адміністративного провадження стосовно яких передбачає низку особливостей.

**Метою статті** є виявлення проблемних питань у проведенні перевірок стану додержання територіальними підрозділами Національної поліції законодавства під час застосування до неповнолітніх заходів впливу за адміністративні правопорушення та окреслення шляхів вирішення цих проблем.

Результати прокурорських перевірок, аналіз скарг, що надходять до органів прокуратури, свідчать про розповсюдженість порушень прав неповнолітніх під час застосування посадовими особами Національної поліції заходів впливу, насамперед доставляння (затримання) в адміністративному порядку підлітків, які підозрюються у скоєнні злочинів, незаконному притягненні до адміністративної відповідальності, застосуванні адміністративних стягнень неуповноваженими особами тощо.

Незважаючи на вимоги ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та ст. 6 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [1], працівником територіального підрозділу Національної поліції було винесено дві постанови про притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 178 КУпАП та накладено адміністративне стягнення у вигляді попередження. За вказівкою прокурора, вказані постанови скасовано у зв'язку з прийняттям неуповноваженою особою.

Загалом, упродовж 2017–2018 років за втручання прокурорів скасовано 48 незаконних постанов органів внутрішніх справ про притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності.

Важливо врахувати, що у разі вчинення неповнолітніми у віці від 16 до 18 років адміністративного правопорушення завжди складається

протокол. Статтю 258 КУпАП у такому разі не застосовують, оскільки правом накладати стягнення на дітей наділено лише суд.

Переважно протоколи про вчинення неповнолітніми адміністративних правопорушень складала кримінальна міліція у справах дітей, патрульна служба, дільничні інспектори міліції та Державна автомобільна інспекція. Тому прокурорам необхідно вивчити у відповідних підрозділах Національної поліції, яким передані повноваження цих органів, наявні протоколи про адміністративні правопорушення стосовно неповнолітніх та матеріали адміністративних проваджень, щоб виявити факти притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності не уповноваженими на це особами, книги обліку направлених до суду адміністративних протоколів, а також скарги про незаконне притягнення до адміністративної відповідальності, перевищення влади працівниками поліції, незаконне застосування до дітей заходів адміністративного примусу тощо.

Також із метою своєчасного викриття фактів порушення прав дітей доцільно регулярно вивчати матеріали адміністративних проваджень стосовно неповнолітніх, які було передано на розгляд до суду.

Необхідно звертати увагу на підстави повернення судом справ про адміністративні правопорушення або закриття в порядку ст. 247 КУпАП.

Вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення щодо неповнолітніх є загальними, вони визначені у ст. 256 КУпАП.

При цьому слід мати на увазі, що складання протоколу за участю довіреної особи без особистої присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є неприпустимим.

Крім того, відповідно до ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію» [2], проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога.

Під час перевірки необхідно вивчити питання щодо:

- стану додержання поліцейськими вимог законів під час доставляння та адміністративного затримання дітей, зокрема наявності законних підстав для застосування зазначених та інших примусових заходів;

- виконання вимог ст.ст. 261–263 КУпАП щодо складання протоколів про адміністративне затримання, дотримання строків затримання осіб, негайного повідомлення родичів та письмового повідомлення прокурора тощо (при цьому необхідно враховувати, що кількість використаних бланків протоколів про адміністративне затримання має відповідати кількості осіб, затриманих у порядку ст.ст. 260–263 КУпАП);

- додержання норм ст. ст. 264, 265 КУпАП під час проведення особистого огляду, вилучення речей та документів (у присутності понятих однієї статі з особою, що піддається огляду, правильно та повне оформлення протоколів, дотримання встановленого порядку зберігання та повернення речей і документів);

- забезпечення виконання вимог ч. 3 ст. 38, ст. ст. 254–257 КУпАП під час складання протоколів про адміністративні правопорушення, передусім тих, які закрито судом за пунктом 1 ст. 247 КУпАП, відповідності змісту до вимог закону, складання за всіма виявленими правопорушеннями, зокрема після прийняття рішення про закриття кримінального провадження за наявності у діях осіб складу адміністративного правопорушення, визначеного у ст. ст. 44, 51, 173 КУпАП, роз'яснення порушникам прав, установлених у ст. 268 цього Кодексу та ст. 63 Конституції України, своєчасності оформлення протоколів та направлення до суду;

- повноти вжитих заходів під час доопрацювання матеріалів справ про адміністративні правопорушення, надісланих судом на дооформлення, подальшого руху, законності прийнятих у них рішень, вирішення питання про відповідальність співробітників поліції, які допустили порушення;

- додержання вимог ст. ст. 276–280, 283–285 КУпАП під час розгляду справ про адміністративні правопорушення: розгляду справ судом, відповідності змісту постанов до вимог закону, накладення стягнення в межах санкції відповідної статті, додержання строків притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо;

- дотримання норм ст.ст. 299–305 КУпАП під час виконання постанов про накладення адміністративних стягнень: строків і порядку виконання, своєчасності вжиття заходів до примусового виконання та направлення до органів Державної виконавчої служби, використання наданих Законом України «Про виконавче провадження» прав як сторони виконавчого провадження, причин порушення вимог закону щодо давності виконання постанов, відповідальності винних осіб.

Слід мати на увазі, що згідно з вимогами Закону України «Про Національну поліцію» від 2 лютого 2015 р. (далі – Закон), низку повноважень органів внутрішніх справ покладено на Національну поліцію.

Так, у ст. 23 цього Закону встановлено такі повноваження поліції: здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення у випадках, визначених законом приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення виконання, доставлять у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального пра-

вопорушення, осіб, які вчинили адміністративне правопорушення.

Згідно зі ст. 37 Закону, поліція вповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України. Відлік часу утримання фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання.

Поліцейський (відповідно до ст. 33 Закону) може опитати особу, якщо є достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень. Для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення. Надання особою інформації є добровільним. Проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога.

Крім того, стосовно неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду, може бути здійснене поліцейське піклування, внаслідок якого дитину передають батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування, про що складається протокол (ст. 41 Закону). Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

Основною метою застосування заходів примусу є попередження правопорушень, недопущення та припинення порушень громадського порядку. Якщо одразу за припиненням виникає потреба в додаткових діях щодо правопорушника, то адміністративний примус застосовується з метою покарання осіб, які скоїли адміністративний проступок.

Заходами державного примусу є:

- доставляння;
- адміністративне затримання;
- особистий огляд, огляд речей;
- вилучення речей і документів.

Законність кожного випадку доставляння або затримання дитини прокурор має своєчасно перевіряти.

Доставляння порушників, регламентоване ст. 259 КУпАП, здійснюється з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення.

Під час доставляння неповнолітнього, який скоїв адміністративне правопорушення, мають бути належним чином оформлені матеріали, необхідні для притягнення до адміністративної відповідальності.

Про передачу неповнолітнього у встановленому законом порядку батькам або законним представ-

никам до спеціалізованих установ для дітей, що потребують соціальної реабілітації, або органів чи установ охорони здоров'я робиться відмітка у протоколі адміністративного затримання та книзі обліку доставлених осіб із зазначенням часу такої дії та особи, якій довірено дитину.

Необхідно враховувати, що підлітки мають утримуватись в окремій кімнаті для тимчасово затриманих, але приміщення їх туди здійснюється, як правило, у виняткових випадках.

Адміністративне затримання визначене у ст. ст. 260–263 КУпАП, ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» та є заходом забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який полягає в примусовому короточасному обмеженні дій і пересування особи, що вчинила адміністративне правопорушення.

Адміністративне затримання здійснюється:

- а) з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу;
- б) для встановлення особи правопорушника;
- в) із метою складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення;
- г) для забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП).

Застосування адміністративного затримання з інших причин (розкриття злочину, встановлення особи, яка не вчиняла адміністративне правопорушення, забезпечення участі у судовому процесі його учасників тощо) є незаконним. Адміністративне затримання може тривати не більше трьох годин (ст. 263 КУпАП).

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 р., після встановлення особи неповнолітнього про його адміністративне затримання потрібно невідкладно сповістити батьків або осіб, які їх замінюють, а у разі вчинення злочину – поінформувати органи прокуратури.

Порядок особистого огляду, огляду речей та вилучення речей і документів регламентовано у ст. ст. 264, 265 КУпАП. Такі заходи проводять уповноважені на те посадові особи у присутності двох понятих тієї ж статі, що і затримана особа, після того складається окремий протокол чи, як переважно відбувається на практиці, робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне затримання або у протоколі про адміністративне правопорушення (бланками протоколів передбачено відповідний розділ).

Отже, у статті було проаналізовано проблемні питання у проведенні перевірок стану додержання територіальними підрозділами, зокрема Національної поліції законодавства під час за-



стосування до неповнолітніх заходів впливу за адміністративні правопорушення, вказано шляхи вирішення.

### *Література*

1. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-вр>.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лютого 2015 р. № 580-ІІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

### **Анотація**

**Ольшанецький І. В.** Характеристика проведення перевірок щодо додержання територіальними підрозділами Національної поліції законодавства під час застосування до неповнолітніх заходів впливу за адміністративні правопорушення. – Стаття.

У статті проаналізовано проблемні питання у проведенні перевірок стану додержання територіальними підрозділами, зокрема Національної поліції законодавства під час застосування до неповнолітніх заходів впливу за адміністративні правопорушення, вказано шляхи вирішення.

*Ключові слова:* перевірки, Національна поліція, адміністративні правопорушення.

### **Аннотация**

**Ольшанецкий И. В.** Характеристика проведения проверок соблюдения территориальными подразделениями Национальной полиции законодательства при применении к несовершеннолетним мер воздействия за административные правонарушения. – Статья.

В статье проанализировано проблемные вопросы в проведении проверок состояния соблюдения территориальными подразделениями, в частности Национальной полиции законодательства при применении к несовершеннолетним мер воздействия за административные правонарушения, указаны пути решения.

*Ключевые слова:* проверки, Национальная полиция, административные правонарушения.

### **Summary**

**Olshanetskyi I. V.** Characteristics of conducting inspections regarding the observance by the territorial units of the National Police of legislation when applied to juvenile measures of influence for administrative offenses. – Article.

The article analyzed the problematic issues in conducting inspections of the compliance with the territorial divisions: the National Police of the law when applying to juvenile measures of influence for administrative offenses, the ways of the decision are indicated.

*Key words:* inspections, National Police, administrative offenses.

УДК 343.341

**О. І. Пархоменко-Куцевіл**  
доктор наук із державного управління,  
завідувач кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

Сьогодні в Україні активно формується та реалізується антикорупційна політика. Водночас заходи, які спрямовані на запобігання та боротьбу з корупцією, не є ефективними.

Натепер в Україні проходять становлення новостворені антикорупційні інституції державної влади, зокрема Національне антикорупційне бюро, Спеціальна антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Крім того, запровадження створення Вищого Антикорупційного суду. 7 червня 2018 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Вищий антикорупційний суд», який визначає засади організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальні вимоги до суддів цього суду та гарантії діяльності.

Сьогодні відбуваються процеси відбору суддів у Вищий антикорупційний суд.

Проблема запобігання та подолання корупції аналізують учені в різних галузях науки, зокрема правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці та ін. Так, проблеми міжнародного досвіду із заходів щодо запобігання та подолання корупції аналізують С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, О. Бондарчук, О. Дудоров, О. Дульський, А. Закалюк, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, С.Клімова, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, К. Лалаян, О. Ленкевич, В. Литвиненко, О. Лук'янов, О. Маркеєва, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С.Петрашко, Ю.Рубинский, О. Рябченко, А. Савенков, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, В. Соловійов, А. Суббот, В. Трепак, Т. Ульбашев, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, О. Юрченко, С. Яковенко, М. Ярошенко, І. Яцків та ін.

Водночас сьогодні відсутній системний аналіз проблем формування та розвитку Вищого антикорупційного суду України.

**Метою статті** є здійснення теоретичних засад проблем формування та розвитку Вищого антикорупційного суду України.

Спочатку розглянемо дефініцію «антикорупційний суд».

Відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

«Антикорупційний суд» у міжнародних наукових документах розглядається як суд, який істотно спеціалізується (хоча і не обов'язково) у справах про корупцію [1; 5].

Антикорупційні суди натепер створені у таких країнах, як Афганістан, Бангладеш, Болгарія, Камерун, Хорватія, Індонезія, Кенія, Малайзія, Непал, Пакистан, Палестина, Філіппіни, Сенегал, Словаччина, Уганда [5].

У Болгарії створено розгалужену систему інституцій, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією. Складником зусиль країни зі стримування корупції та підвищення рівня громадської довіри до державних органів було створено спеціалізований суд, який розглядає злочини, скоєні організованими злочинними угрупованнями, зокрема пов'язані з корупцією. У Болгарії антикорупційний суд є універсальним паралельним судом, оскільки система антикорупційних судів містить як суд першої інстанції – Спеціалізований кримінальний суд, так і апеляційний – Апеляційний спеціалізований кримінальний суд. Касаційною інстанцією є Верховний касаційний суд [6].

У 2003 році у Словаччині було створено Спеціалізований суд (пізніше перейменований на Спеціалізований кримінальний суд) для розгляду справ про корупційні злочини та організовану злочинність. Суд розпочав свою діяльність у 2005 році. Він був створений у відповідь на вплив на суди першої інстанції кримінальних мереж та місцевих еліт [7].

Відповідно до ст. 14 Кримінального процесуального кодексу Словаччини, юрисдикція Спеціалізованого кримінального суду розповсюджується на:

- убивства;
- учинення тиску та здійснення впливу на рішення у сфері державного забезпечення та державних закупівель відповідно до ст.266 (3) Кримінального кодексу;

– підроблення та контрафактне виробництво грошей та цінних паперів відповідно до ст. 270 (4) Кримінального кодексу;

– зловживання посадовим положенням відповідно до пунктів 3 і 4 ст. 326 Кримінального кодексу;

– отримання хабара відповідно до ст. 328–331 Кримінального кодексу;

– хабарництво відповідно до ст. 332–335 Кримінального кодексу;

– непряму корупцію відповідно до ст. 336 Кримінального кодексу;

– хабарництво на виборах відповідно до ст. 336а Кримінального кодексу;

– створення, організацію та допомогу злочинній або терористичній групі;

– особливо тяжкі злочини, вчинені злочинною або терористичною групою;

– злочини проти власності відповідно до розділу 4 спеціальної частини Кримінального кодексу або економічні злочини відповідно до розділу 5 спеціальної частини Кримінального кодексу в особливо великих розмірах (що у 25 разів перевищує незначну шкоду – 266 євро);

– завдання шкоди економічним інтересам Європейського Союзу [8].

Процедура призначення або звільнення суддів Спеціалізованого кримінального суду є звичайною процедурою, що застосовується до суддів звичайних судів. Кандидати на посаду судді складають іспит та подають свої кандидатури на розгляд комітету, призначеного Радою суддів (органу, до складу якого входять 9 суддів та 9 членів, обраних іншими гілками влади). Комітет обирає кандидатуру, яку Рада суддів може затвердити або відхилити із самого початку призначення суддів [7].

У Хорватії основою системи протидії корупції у 2009 році було створено Судові відділи з питань провадження у кримінальних справах (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, USKOK), віднесених до компетенції УСКОК [9].

Відповідно до ст. 32 Закону «Про протидію корупції та організованій злочинності», Судові відділи з питань провадження у кримінальних справах, віднесених до компетенції УСКОК, створені в окружних та муніципальних судах Осієку, Рієки, Спліту та Загребу. Судді відділів призначаються головою суду на щорічній основі після винесення відповідного рішення радою суду [9].

Як і в Словаччині, у Хорватії спеціалізований антикорупційний суд має первісну юрисдикцію над справами про корупцію, а апеляційні скарги розглядаються у верховному суді [1; 4].

Відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», на посаду судді Вищого антикорупційного суду громадянин України може бути призначений, якщо він відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, передбаченим За-

коном України «Про судоустрій і статус суддів», а також володіє знаннями та практичними навичками, необхідними для здійснення судочинства у справах, пов'язаних із корупцією, та відповідає одній із таких вимог:

1) має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років;

2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років;

3) має досвід професійної діяльності адвоката, зокрема щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше сім років;

4) має сукупний стаж (досвід) зазначеної у пунктах 1–3 цієї частини роботи (професійної діяльності) щонайменше сім років [2].

Основними етапами відбору на посаду судді Вищого антикорупційного суду є такі:

1) рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про оголошення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів;

2) розміщення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на своєму офіційному веб-сайті оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді;

3) подання особами, які виявили намір стати суддею, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідної заяви та документів;

4) здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України перевірки відповідності осіб, які звернулися із заявою для участі в доборі, установленим цим Законом вимогам до кандидата на посаду судді на основі поданих документів;

5) допуск Вищою кваліфікаційною комісією суддів України осіб, які за результатами перевірки на час звернення відповідають установленим цим Законом вимогам до кандидата на посаду судді, до участі у доборі та складенні відбіркового іспиту;

6) складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту;

7) установлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України результатів відбіркового іспиту та оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

8) проведення стосовно осіб, які успішно склали відбіркового іспит, спеціальної перевірки в порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції;

9) проходження кандидатами, які успішно склали відбіркового іспит та пройшли спеціальну перевірку, спеціальної підготовки; отримання свідоцтва про проходження спеціальної підготовки;

10) складення кандидатами, які пройшли спеціальну підготовку, кваліфікаційного іспиту та встановлення його результатів;

11) зарахування Вищою кваліфікаційною комісією суддів України кандидатів на посаду судді за результатами кваліфікаційного іспиту до резерву на заміщення вакантних посад судді, визначення рейтингу, оприлюднення списку кандидатів на посаду судді, вміщених до резерву та рейтингового списку, на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

12) оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до кількості вакантних посад судді у місцевих судах конкурсу на заміщення таких посад;

13) проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсу на заміщення вакантної посади судді на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у такому конкурсі, внесення рекомендації Вищій раді правосуддя щодо призначення кандидата на посаду судді;

14) розгляд Вищою радою правосуддя рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та ухвалення рішення щодо кандидата на посаду судді;

15) видання указу Президента України про призначення на посаду судді у разі внесення Вищою радою правосуддя подання про призначення судді на посаду [3].

Водночас зазначені процедури не дають можливості об'єктивно сформулювати корпус професійних та чесних суддів. На нашу думку, доцільно було б нарівні з процедурами оцінювання запровадити анонімне тестування на психологічні особливості особистості, чесність, стресостійкість, уміння приймати рішення та нести за них відповідальність. Водночас доцільно запровадити проходження співбесіди за допомогою поліграфа. Стосовно поліграфа є багато негативних думок науковців, однак, на нашу думку, це дасть можливість більш об'єктивного аналізу професійних та людських якостей особистості.

Із метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду до критеріїв доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), зокрема щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата до його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, утворюється Громадська рада міжнародних експертів. Громадська рада доброчесності, що утворена і здійснює діяльність відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», на час діяльності Громадської ради міжнародних експертів не залучається до встановлення відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду

передбаченим законом критеріям для цілей кваліфікаційного оцінювання [2].

Слід звернути увагу на прозорість конкурсів на посади судді Вищого антикорупційного суду.

Так, на кожному етапі кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді Вищого антикорупційного суду та під час оцінювання результатів такого кваліфікаційного оцінювання секретаріатом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України забезпечується відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідних засідань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а Громадської ради міжнародних експертів – на офіційному веб-сайті Державної судової адміністрації України Під час розгляду Вищою радою правосуддя питання про внесення Президентом України подання про призначення судді Вищого антикорупційного суду та прийняття рішення Вищої ради правосуддя щодо кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду здійснюється відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідних засідань Вищої ради правосуддя на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя, що забезпечується секретаріатом Вищої ради правосуддя [2].

Водночас, на нашу думку, було б доцільно лише проводити Вищою кваліфікаційною комісією суддів України співбесіди, тестування професійних знань та навичок, розглядати питання щодо доброчесності, моральності кандидатів. Потім формувати списки тих кандидатів, які відповідають установленим вимогам чинного законодавства щодо професійності, моральності, доброчесності, досвіду та кваліфікації. Далі запропонувати провести вибори суддів до Вищого антикорупційного суду населенням країни через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, такий, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це надасть можливість людям обрати тих суддів, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними.

Крім того, було б доцільно прописати процедуру відкликання суддів Антикорупційного суду, якщо така особи скоїла правопорушення.

Унормування таких процедур потребує внесення змін до чинних нормативно-правових документах України.

У статті здійснено аналіз закордонного досвіду створення та функціонування антикорупційних судів. На нашу думку, сьогодні відбувається становлення такої інституції, як антикорупційний суд. Слід звернути увагу, що у деяких країнах антикорупційні суди є судами першої інстанції, апеляційні заяви на оскарження рішень яких

ідуть одразу до верховного суду країни, оминаючи звичайні апеляційні суди. У деяких країнах створена паралельна система антикорупційних судів, яка вміщує суд першої інстанції та апеляційний суд. В Україні відбуваються процедури відбору суддів у Вищий антикорупційний суд. Водночас розвиток цієї інституції державної влади потребує врегулювання процедури розгляду справ, визначення критеріїв оцінювання діяльності суддів. Крім того, на нашу думку, потребує вдосконалення процедура відбору суддів у Вищий антикорупційний суд.

### Література

1. Євсєєв О. Антикорупційні суди: світовий досвід. *Новое время*. URL: [http://nv.ua/ukr/opinion/evseev\\_o\\_antikoruptsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html](http://nv.ua/ukr/opinion/evseev_o_antikoruptsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html).
2. Закон України про Вищий антикорупційний суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.
3. Закон України Про судоустрій і статус суддів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
4. Прокопів Богдан. Специфіка функціонування Вищого антикорупційного суду в Україні: міжнародний досвід та українські реалії *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Випуск 3 (15). С. 103–107. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/viewFile/313/309>.
5. Створення та діяльність антикорупційних судів у Болгарії, Словаччині та Хорватії Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29287.pdf>.
6. Bulgaria Anti Corruption Institutional Framework. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135512224>.
7. Stephenson M. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. URL: <http://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia>.
8. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-301>.
9. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. URL: <https://www.zakon.hr/z/166/Zakon-o-Uredu-za-suzbijanje-korupcije-i-organiziranog-kriminaliteta>.

### Аноація

**Пархоменко-Кутсєвіл О. І. Проблеми формування та розвитку Вищого антикорупційного суду України: теоретичні засади.** – Стаття.

У статті здійснено аналіз закордонного досвіду створення та функціонування антикорупційних судів. У деяких країн антикорупційними є суди першої інстанції, апеляційні заяви на оскарження рішень яких ідуть одразу до верховного суду країни, оминаючи звичайні апеляційні суди. У деяких країнах створена па-

ралельна система антикорупційних судів, яка містить суд першої інстанції та апеляційний суд. В Україні відбуваються процедури відбору суддів у Вищий антикорупційний суд. Водночас розвиток цієї інституції державної влади потребує врегулювання процедури розгляду справ, визначення критеріїв оцінювання діяльності суддів. Крім того, на нашу думку, потребує вдосконалення процедура відбору суддів у Вищий антикорупційний суд.

*Ключові слова:* антикорупційний суд, корупція, відбір, судді, кваліфікація, доброчесність.

### Аннотація

**Пархоменко-Кутсєвіл О. І. Проблемы формирования и развития Высшего антикоррупционного суда Украины: теоретические основы.** – Статья.

В статье осуществлен анализ зарубежного опыта создания и функционирования антикоррупционных судов. В некоторых странах антикоррупционные суды являются судами первой инстанции, апелляционные заявления, на обжалование решений которых идут сразу в Верховный суд страны, поэтому минуя обычные апелляционные суды. В некоторых странах создана параллельная система антикоррупционных судов, которая включает суд первой инстанции и апелляционный суд. В Украине происходят процедуры отбора судей в Высший антикоррупционный суд. В то же время развитие этого института государственной власти нуждается в урегулировании процедуры рассмотрения дел, определения критериев оценки деятельности судей. Кроме того, по нашему мнению, требует совершенствования процедура отбора судей в Высший антикоррупционный суд.

*Ключевые слова:* антикоррупционный суд, коррупция, отбор, судьи, квалификация, честность.

### Summary

**Parkhomenko-Kutsevil O. I. Problems of formation and development of the High Anti-Corruption Court of Ukraine: theoretical foundations.** – Article.

The article analyzed the foreign experience of creating and functioning anti-corruption courts. In some countries, anti-corruption courts are courts of first instance, appeals to appeal decisions are immediately passed to the country's supreme court, thus avoiding ordinary appellate courts. In some countries, a parallel system of anti-corruption courts has been established, which includes a court of first instance and an appellate court. In Ukraine, the selection procedures for judges are taking place in the Supreme Anticorruption Court. At the same time, the development of this institution of state power needs to be regulated by the procedure for consideration of cases, determination of criteria for assessing the activity of judges. In addition, in our opinion, the procedure for selecting judges in the Supreme Anticorruption Court needs to be improved.

*Key words:* anticorruption court, corruption, selection, judge, qualification, integrity.

УДК 342.9+349.6

*К. І. Рибалка**здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСУ УКРАЇНИ

Із набуттям Україною статусу незалежної, демократичної правової держави, після прийняття у 1996 році Основного закону держави, розроблення у 1998 році Концепції реформи адміністративного права, вказана галузь права дедалі більшою мірою починає модифікуватись. Норми адміністративного права сприяють реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері публічного управління, гарантують захист від можливого порушення, обмеження з боку апарату держави [1, с. 20–26].

Сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організувального й регулювального впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її урегулювання, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. Із цього часу розпочався процес заміни традиційних механізмів соціального управління на ринкові: «наказувати і контролювати» на «мотивувати та отримувати результат» [2].

Наприкінці 1990-х-початку 2000-х років В.Б. Авер'янов визначав цю галузь права з позицій пріоритету особи у взаєминах із державою, наслідком чого стало позиціонування «людиноцентристської» спрямованості дій держави. Так, зазнавав змін і предмет адміністративного права. «Сьогодні необхідність перегляду оцінки характеру предмета адміністративного права об'єктивно підтверджується закономірностями суспільного розвитку, зокрема тим, що в сучасних умовах має поступово змінитися сама ідеологія виконавчої влади – від керування держави людиною і суспільством до служіння держави інтересам людини і суспільства» [3, с. 268].

Треба погодитися з необхідністю зміни ієрархічного адміністрування на нову форму публічного управління для ефективного забезпечення державою суспільних потреб.

Формування нових підходів зумовлює появу нового кола правовідносин, що передбачають нові методи адміністративного державно-владного впливу. Метою адекватного й ефективного адміністративно-правового регулювання є знаходження оптимального балансу в співвідношенні детермінованої урегульованості і свободи поведінки між жорстким державним адмініструванням і дискретними повноваженнями суб'єктів адміністративних правовідносин [4, с. 47].

Тобто можна сказати, що сьогодні пріоритетним є акцент на обслуговуванні, визнанні за громадянами та юридичними особами широкого кола прав, під час здійснення яких необхідне сприяння з боку органів державної влади.

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи публічного управління зумовлює необхідність упровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування. Діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сучасній Україні має ознаки публічного адміністрування, що пов'язано зі зміною характеру відносин із юридичними і фізичними особами у зв'язку з розвитком ринкової економіки та демократією суспільства. Юридично публічні адміністрації в Україні відсутні. Легітимізація потребує закріплення в нормативно-правових документах змісту відповідних понять, організацій та підприємств, що здійснюють публічне адміністрування, особливостей статусу, повноважень, цілей, форм і методів діяльності тощо [5, с. 312–314]. Указом Президента України від 22 липня 1998 року задекларовано проведення реформування системи державного управління шляхом здійснення адміністративної реформи в Україні. Метою реформи визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [6, с. 217].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України про «Деякі питання реформування державного управління України» від 24.06.2016 № 474-р за-

тверджено Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 роки. У ній зазначено, що метою є вдосконалення системи державного управління і підвищення рівня конкурентоспроможності країни.

Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування, як формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, вміщуючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості), модернізація державної служби та управління людськими ресурсами, забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень), надання адміністративних послуг (стандарту надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування), управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [7].

Широке коло адміністративних послуг в Україні надають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, зокрема земельних адміністративних послуг.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 5.02.2006 р., визначає адміністративну послугу «результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [8].

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-УІ від 06.09.2012 р. термін «адміністративна послуга» тлумачить як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [9, с. 409].

Так, надання земельних адміністративних послуг є новим видом діяльності для органів виконавчої влади у сфері використання й охорони земель. Становлення та розвиток правового регулювання сервісних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг зумовлено змінами у правовому регулюванні земельних від-

носин, які відбулися з часу проголошення незалежності [10, с. 119–123].

Законодавча база щодо регулювання надання земельних адміністративних послуг сьогодні ще не сформована. Так, ЗК України не містить положень, які безпосередньо стосуються надання земельних адміністративних послуг. За цих умов утримувачам земельних адміністративних послуг важко орієнтуватись у переліку, у визначенні суб'єктів, що надають земельні адміністративні послуги та в порядку надання цих послуг. Так, із метою встановлення переліку наявних земельних адміністративних послуг та кола суб'єктів, які надають ці послуги, запровадження уніфікованого правового регулювання суспільних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг та визначення чітких вимог щодо діяльності з надання наявних видів земельних адміністративних послуг постає потреба в систематизації таких послуг [11, с. 239–245].

Законодавчому регулюванню надання земельних адміністративних послуг притаманні певні риси. По-перше, відбувається перехід від урегулювання суспільних відносин щодо надання земельних адміністративних послуг у загальних нормативно-правових актах до закріплення порядку надання земельних адміністративних послуг у спеціальних нормативно-правових актах. Під час здійснення спеціального законодавчого регулювання правові приписи щодо надання земельних адміністративних послуг підлягають закріпленню переважно в законах, а не в підзаконних нормативно-правових актах. Суспільні відносини та правові норми щодо надання земельних послуг опосередковують діяльність відповідного суб'єкта, яка спрямована на забезпечення умов, необхідних для реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав на землю, здійснювана за зверненням цих осіб, офіційним результатом якої є відповідний акт. Характер діяльності, щодо якої виникають перші та встановлюються другі, зумовлює однорідність суспільних відносин та правових норм щодо надання земельних послуг. Це суспільні відносини щодо надання державних, муніципальних та приватних земельних послуг. Наявні ж правові норми забезпечують до певної міри системне регулювання всіх сторін таких відносин. Цим нормам притаманна спільна термінологія, зокрема відбувається визначення поняття адміністративних (публічних), муніципальних та державних послуг. А також вони відокремлюються від інших правових приписів шляхом закріплення в спеціально призначених для цього нормативно-правових актах, можна вести мову про існування в межах земельного права України правового інституту земельних послуг. Під правовим інститутом земельних послуг доцільно розуміти систему відокремлених від інших і пов'язаних

між собою правових норм, які регулюють групу (вид) суспільних відносин щодо надання земельних послуг. До складу цього правового інституту входять правові норми щодо надання приватних, адміністративних (публічних), муніципальних та державних земельних послуг [11, с. 245].

Уважаємо доцільним погодитися з тим, що правове регулювання та дослідження представниками науки земельного права управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель здійснюється в цілому без належної конкретизації. Як зазначає Д.В. Бусуйок, уже багато років основна увага законодавців і науковців звернена на врегулювання приватних земельних відносин – відносин власності на землю, користування землею, підстав виникнення, зміни та припинення прав на землю. При цьому публічна сфера земельних відносин залишається поза увагою. Як наслідок, усі види відносин у сфері використання та охорони земель за участю органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування розглядаються як такі, що мають управлінський характер [12, с. 84–88].

Адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, зокрема нормативно-правові, інституціональні, дозвільні, адміністративно-контролювальні. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкта механізму земельних відносин, його стан або діяльність. Адміністративно-правовим методам та інструментам характерні недоліки, зокрема відсутність гнучкості та швидкої реактивності на динаміку суб'єкта та об'єкта земельних відносин, відсутність ефекту стимулювання інноваційного розвитку. Недоліки зумовлюють потребу в застосуванні такої групи інструментів комплексно з іншими. Призначення адміністративно-правових інструментів механізму сталого розвитку земельних відносин – закріплення права суспільства та кожної людини на безпечне довкілля, попередження та компенсація завданої шкоди здоров'ю чи майну, а також визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси (право на отримання доходу (ренти) від використання (володіння), розпорядження майном, відповідальність за порушення встановлених правил і норм використання). Отже, адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин передбачає встановлення рамок і «правил» взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів [13, с. 30–36].

Не можна не погодитися з думкою Р.М. Курильцева, який вважає, що в умовах проведення децентралізації публічного управління виникає

необхідність передання значних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування та громад наділення правом розпоряджатися наявними земельними ресурсами. Цілком очевидно, що проведення зазначеного напрямку реформ не є можливим без зміни традиційного управлінського підходу до землекористування, зокрема посилення функції адміністрування як на державному та регіональному, так і локальному рівнях використання земель. Систему адміністрування землекористування автор визначає як «тріаду» оптимальних взаємозв'язків «права», «відповідальності» та «обмеження», яка має забезпечити управління приватних, громадських та державних інтересів землекористування як об'єкта права, надання земельним відносинам соціального, еколого-орієнтованого розвитку, землевпорядно-організаційного та економіко-правового регулювання використання та охорони землі в ринкових умовах [14].

Процесуально-правові норми в галузі адміністрування землекористування мають бути застосовані за допомогою оперативних систем і процесів щодо володіння, вартості та використанні землі. Вони мають містити: 1) розподіл прав на землю, визначення меж земельних ділянок, перехід прав від однієї сторони до іншої через продаж, оренду, позику, дарування та успадкування, а також вирішення спорів, що виникають щодо цього; 2) контроль за використанням земель, планування землекористування та забезпечення його виконання, вирішення конфліктних ситуацій; 3) оцінку земель, шляхом збору надходжень від оцінки вартості й оподаткування землі, а також вирішення суперечок щодо цього [14].

Також необхідно погодитись, що для створення ефективної системи адміністрування землекористування необхідно керуватися такими принципами, які дозволять імплементувати сучасний підхід до теорії адміністрування землекористування: 1) система адміністрування землекористування забезпечує інфраструктуру для здійснення земельної політики й стратегії управління земельними ресурсами в підтримку сталого розвитку; 2) парадигма земельного управління забезпечує концептуальну основу для розуміння й застосування інновацій у системі адміністрування землекористуванням. Чотири функції системи адміністрування землекористування лежать в основі функціонування ефективного ринку землі й ефективного управління землекористуванням. «Земля» охоплює природне й антропогенне середовище, зокрема земельні та водні ресурси; 3) система адміністрування землекористування поєднує користувачів в унікальне соціально-інституціональне середовище. Вона вміщує ефективне управління, нарощування потенціалу, інституціональний розвиток, соціальну взаємодію, націленість на інтереси користувачів, а не провайдерів; 4) система



адміністрування землекористування є основою для концептуалізації прав, обмежень і обов'язків пов'язаних із земельною політикою, місцем розташування й людиною; 5) кадастр є основою будь-якої системи адміністрування землекористування, забезпечуючи просторову цілісність і ідентифікацію кожної земельної ділянки; 6) динамізм системи адміністрування землекористування має чотири напрями. Перший пов'язаний зі постійною еволюцією земельних відносин, яка зумовлюється соціально-економічними й екологічними факторами. Другим фактором, що впливають на архітектуру системи, є вплив глобалізації та інформаційних технологій. Третій напрям пов'язаний із динамічним характером інформації всередині самої системи адміністрування землекористування (зміна форм власності, меж земельних ділянок, цільового призначення, даних про оцінку землі тощо). У четвертих зміни стосуються напрямів використання інформації про землю; 7) система адміністрування землекористування включає набори процесів з управління (менеджменту) змінами. Ключовими є процеси передачі земель, поділу, створення і поширення інтересів, оцінка та освоєння земель. Ці процеси розкривають роботу системи і є основою для її порівняння та удосконалювання; 8) технології відкривають можливості для підвищення ефективності системи адміністрування землекористування і просторового забезпечення вирішення земельних питань; 9) ефективна система адміністрування землекористування підтримує концепцію сталого розвитку, що вимагає інфраструктури просторових даних; 10) успішність системи адміністрування землекористування оцінюється за здатністю менеджменту та адміністрування землі у ефективний, результативний та не затратний спосіб. Коли принципи застосовуються повністю, система адміністрування землекористування здатна забезпечити ефективне управління землекористуванням та підтримку сталого розвитку [14].

Тому одним з основних пріоритетів формування системи адміністрування землекористування є розвиток функції інформаційного управління, що полягатиме у застосуванні нових методів адміністрування просторової інформації про земельні інтереси, адже вони визначають параметри дозволеного землекористування, а також геопросторової інформації про землю як інтегрованого ресурсу. Для створення економічних благ, соціальної стабільності та охорони навколишнього середовища важливим є створення умов для двосторонньої взаємодії в процесі використання просторової інформації про землю та земельні інтереси, пов'язані з нею, а також проведення трансакцій із землею тощо. Тут система адміністрування землекористування має відігравати ключову роль у переході від пасивного інформаційного доступу громадян

до активної участі в управлінні земельними процесами в просторовому аспекті [14].

Для публічного управління земельними ресурсами слід забезпечити функціонування чітких, прозорих, досконалих механізмів взаємовідносин між адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Механізм взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами можна визначити як систему організаційних форм, засобів, методів реалізації повноважень під час виконання завдань державної політики у сфері управління земельними ресурсами. Реалізація повноважень, наданих територіальним органам земельних ресурсів, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування в галузі регулювання земельних відносин і охорони земель, є основою взаємовідносин цих органів. Мета цих дій – створення та забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дозволяє повністю задовольняти потреби суспільства, пов'язані з використанням землі. Спільний об'єкт взаємовідносин – це земельний фонд України, а предмет – процеси організації використання землі, що в межах певної території забезпечують усі потреби його жителів. Нормативно-правовий механізм взаємовідносин – це система засобів, що забезпечують узгодження діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Цей механізм – це підґрунтя для всіх інших, бо саме він забезпечує можливість, гарантованість і стабільність функціонування [15, с. 68].

Правильно, на нашу думку, зазначає Д.В. Бусуйок про те, що зміни у соціально-економічній сфері призвели до запровадження та подальшого розвитку правового регулювання сервісних відносин у галузі використання та охорони земель.

Цей вид відносин передбачає визнання за громадянами та юридичними особами широкого кола земельних прав, здійснення яких не є можливим без сприяння з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Якщо управлінські відносини між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадянами і юридичними особами відбуваються на засадах влади та підпорядкування, то сервісна діяльність у сфері використання й охорони земель здійснюється на засадах рівності сторін. Громадяни та юридичні особи мають право вимагати від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснення певного кола дій із метою створення належних умов для реалізації прав [12].

Отже, адміністративно-правовий механізм публічного управління у сфері використання та охорони земель запасу полягає у трансформації державного управління у публічне, яка має своїм орієнтиром пошук найбільш оптимальних форм надання публічних послуг.

## Література

1. Стеценко С. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26.
2. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_6\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_6_3).
3. Авер'янов В.В. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф., (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Лялька Л.В. [За заг. ред.: Ю.С. Шемшученко, О.Ф. Андрійко]. Київ: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
4. Максименцева Н.О. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні. Донецьк: ЛІРА, 2018. 464 с.
5. Шевчук Ю. Функціонування публічного адміністрування в Україні та впровадження зарубіжного досвіду. Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали VIII 12 Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С.О. Шевченка. Донецьк: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 312–314.
6. Максименцева Н. О. Поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр (адміністративно-правові засади). *Науковий вісник публічного права та приватного права*. Вип. 1. Т. 1. 2018. С. 217–222.
7. Стратегія реформування державного управління 2016-2020. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016. *Офіційний вісник України*. 2016 р., № 55, Ст. 1919.
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. Ст. 376.
9. Про адміністративні послуги: Закон України 6 вересня 2012 року № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
10. Бусуєк Д.В. Методологические подходы к исследованию и усовершенствованию правового регулирования управленческой и сервисной деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель в Украине. *Право.by*. 2013. № 1 (21). 2013. С. 119–123.
11. Бусуєк Д.В. Класифікація земельних адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2011/1. С. 239–245.
12. Бусуєк Д.В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель – актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин. *Вісник НАН України*. № 4. 2014. С. 84–88.
13. Боклаг В.А. Механізми державного управління земельними відносинами в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 30–36.
14. Курильцев Р.М. Концептуальні засади формування системи адміністрування землекористування в Україні. *Економічний вісник*. 2016. № 3. С. 154–161.
15. Проніна О.В. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами. *Вісник АМСУ. Серія «Державне управління»*. № 2 (9). 2013. С. 66–73.

## Анотація

**Рыбалка К. І. Адміністративно-правові методи публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України.** – Стаття.

У статті автором підіймається питання зміни трансформації реалізації адміністративно-правових методів публічного управління для ефективного забезпечення державою суспільних потреб у сфері використання земель запасу. Наголошується на необхідності оновлення традиційного управлінського підходу до землекористування та посилення функції адміністрування на державному та регіональному рівнях. Обґрунтовано, що одним з основних пріоритетів формування системи публічного управління землекористування є розвиток інформаційної функції, що полягатиме у застосуванні нових методів адміністрування просторової інформації про земельні ресурси, адже вони визначають параметри дозволеного землекористування, а також геопросторової інформації про землю як інтегрованого ресурсу.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, землі запасу, землекористування, публічно-сервісні відносини, публічні послуги, публічне управління.

## Аннотация

**Рыбалка К. И. Административно-правовые методы публичного управления в сфере использования и охраны земель запаса Украины.** – Статья.

В статье автором поднимается вопрос изменения трансформации реализации административно-правовых методов публичного управления для эффективного обеспечения государством общественных потребностей в сфере использования земель запаса. Отмечается необходимость обновления традиционного управленческого подхода к землепользованию и усиления функции администрирования на государственном и региональных уровнях. Обосновано, что одним из основных приоритетов формирования системы публичного управления землепользования является развитие информационной функции, которая будет заключаться в применении новых методов администрирования пространственной информации о земельных ресурсах, так как они определяют параметры разрешенного землепользования, а также геопространственной информации о земле как интегрированном ресурсе.

**Ключевые слова:** административные услуги, земли запаса, землепользование, публично-сервисные отношения, публичные услуги, публичное управление.

## Summary

**Rybalka K. I. Administrative and legal methods of public administration in the field of use and protection of land reserves of Ukraine.** – Article.

In the article the author raises the question of changing the transformation of the implementation of administrative and legal methods of public administration for the effective provision by the state of public needs in the field of land use reserves. It is emphasized the need to update the traditional management approach to land use and strengthen the functions of administration at the state and regional levels. It is substantiated that one of the main priorities of the formation of the system of public land management is the development of an information function consisting in the application of new methods for administering spatial information about land resources, since they determine the parameters of the permitted land use, as well as geospatial information about the land as an integrated resource.

**Key words:** administrative services, land stock, land use, public service relations, public services, public administration.

УДК 342.9

*Г. М. Сарibaєва**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

**Вступ.** В умовах реформування правових засад регулювання відносин охорони здоров'я в Україні важливості набувають питання результативності такого регулювання, тим більше в аспекті систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я. На жаль, проблематика результативності, ефективності систематизації законодавства взагалі та адміністративного законодавства зокрема, особливо у сфері охорони здоров'я, взагалі не привертала увагу вчених-юристів. У наявності лише поодинокі роботи, присвячені окремим аспектам ефективності права, правового регулювання. В той же час проблематика ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я сприятиме з'ясуванню реального ресурсу цього правового феномена задля досягнення результату – упорядкування в певну систему відповідного законодавства задля спрощення доступу до нього для ознайомлення та його застосування під час мінімізації ресурсів. Важливим є використання загальнотеоретичних правових положень щодо ефективності з акцентом на специфіку відповідної систематизації для формулювання конкретних пропозицій щодо мінімізації витрат для досягнення позитивного результату використання ресурсу цього виду систематизації адміністративного законодавства, що фактично і є метою цієї статті.

**Основний зміст.** Варто зазначити, що праксеологія (від грец. *praktikos* – діяльнісний) – це «галузь соціологічних досліджень, яка вивчає методику розгляду різних дій або сукупності дій із точки зору визначення їх ефективності» [1, с. 357], «це наука, яка вивчає ефективність тієї чи іншої діяльності, ...закладає фундамент для вироблення загальних критеріїв ефективності будь-яких процесів» [2, с. 97]. Отже, центральним критерієм виступає ефективність. Одразу ж слід зазначити, що вона є «комплексною», «багатоаспектною», аналізується представниками різних наук, у т. ч. й правової, й єдності поглядів щодо її розуміння до цього часу немає. Ефективність (від *lat. effectus* – виконання, дія) – «здатність виконувати роботу і досягати необхідного або бажаного результату з найменшими витратами часу і зусиль» [3; 2, с. 94]. У філософії ефективність розглядається традиційно як «здатність діючої причини «зробити певний ефект» [2, с. 94];

як «цілеспрямовані дії»; як «діяльність, безпосередньо пов'язана із свідомістю людини»; як «міра можливості..., яка виражає мету людини, реалізує її ідею»; «...як міра можливості, максимально наближеної до найбільш доцільного, потрібного (необхідного) людині результату» [4, с. 45–47; 2, с. 94], як «поняття, що означає здатність застосованого засобу сприяти досягненню бажаної мети, при цьому оцінка не належить до ефективності, а належить до мети, досягненню якої і слугує аналізований засіб» [5, с. 57; 2, с. 94]. Ефективності приділяють увагу і вчені-юристи під час дослідження будь-яких питань. Зокрема, П.М. Рабінович звертає увагу на ефективність правового регулювання, при цьому навіть розмежує юридичну і загальну ефективність правового регулювання [6, с. 150], як, до речі, і Р.І. Байгутлін [7, с. 5], М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко [8, с. 223], М.І. Козюбра [9, с. 98], Н.О. Рибалко, С.М. Балабан [10, с. 153] тощо. В той же час С.С. Алексєєв аналізує ефективність права [11, с. 127], як і В.В. Лапаєва [12, с. 499]. Ефективності норм права присвятили свої роботи В.М. Кудрявцев, В.І. Никитинський, І.С. Самощенко, В.В. Глазирін [13], М.Ю. Осіпов [14], О.С. Рогачова [15] та ін. Зацікавленість викликає робота В.В. Юровської, в якій вона, досліджуючи методи адміністративного права, виокремлює критерії їх ефективності [2, с. 91–108]. Як, до речі, і Ю.Ю. Чуприна, яка також приділяє увагу саме цим питанням [16, с. 188]. Певний інтерес представляє і робота І.В. Болокан, яка, аналізуючи реалізацію норм адміністративного права, вивчає і питання її ефективності, при цьому аналізуючи й стан вивчення феномена ефективності у правовій науці в цілому. Зокрема, вона виокремлює і систематизує в кілька умовних груп за безпосереднім предметом дослідження роботи вчених-юристів із проблематики ефективності: «роботи, присвячені ефективності правової норми (праці О.Л. Бонк, І.І. Веремеєнка, В.І. Нікітінського (щоправда, в деяких інших джерелах зустрічається «В.І. Никитинського»), П.М. Рабіновича, І.С. Самощенко та ін.); ефективності правотворчості, правового регулювання, правозастосування (праці С.М. Балабана, В.В. Глазиріна, С.О. Жинкіна, М.Ю. Осіпова та ін.); ефективності закону, правопорядку (праці В.В. Головченка та ін.)» [17, с. 18].

Розмаїття підходів до дослідження ефективності демонструють і О.С. Курахін, вивчаючи ефективність механізму правового регулювання й зазначаючи про наявність значної кількості підходів до наукового аналізу феномена ефективності [18, с. 8], й А.А. Абрамова, детально досліджуючи цю ж тему [19, с. 6]. Ефективності приділяє увагу і Т.О. Коломоець, досліджуючи феномен адміністративного примусу в публічному праві України [20, с. 16] й використовуючи в якості базових положення, сформульовані М.Я. Саввіним, щоправда, стосовно адміністративного штрафу [21, с. 33–44]. При цьому перша пропонує розглядати ефективність як «результат співвідношення мети (запланованої, бажаної) й результату (досягнутого)» [20, с. 16], аінший – як «якісну характеристику явища... як ступінь досягнення мети» [21, с. 33–34]. Проблематика ефективності знайшла втілення і в роботах Ю.Х. Куразова стосовно попередження як виду адміністративного стягнення [22, с. 12], І.А. Зайцева стосовно ефективності процедурного аспекту адміністративної відповідальності [23].

Слід зазначити, що, незважаючи на наявність значної кількості наукових робіт, фактично присвячених проблематиці ефективності, єдиного розуміння ефективності у фаховому середовищі не спостерігається, що свідчить про різновекторність її дослідження. Так, зокрема, О.М. Курахін зазначає, що «ефективність» найчастіше розглядається як: а) «співвідношення між метою та фактично досягнутим результатом; б) як здатність приводити суспільні відносини до позитивних результатів; в) функціонально-цільовий підхід» [18, с. 7]. М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко ефективність розглядають із акцентом на результативність, яка, у свою чергу, знаходить прояв у співвідношенні між очікуваними та наявними результатами [8, с. 223]. Аналогічної позиції дотримується й М.І. Козюбра, щоправда, додатково звертає увагу і на витрати задля досягнення мети [9, с. 98]. Витрати виокремлює й І.А. Зайцев й навіть, пропонуючи авторську формулу визначення ефективності провадження у справах про адміністративні правопорушення, поряд із «фактичними обставинами відповідного провадження» та «способами впливу», які він пропонує сумувати (додавати один до одного), виокремлює й «фактичні витрати (робочого часу, матеріальних ресурсів тощо)», на які пропонується поділяти суму вищезазначених обставин та способів впливу ( $A=B+C/D$ , де  $A$  – показник ефективності,  $B$  – фактичні обставини провадження,  $C$  – способи впливу, а  $D$  – фактичні витрати) [23, с. 171]. І.В. Болонкан виокремлює кілька «базових» доктринальних підходів до розуміння ефективності у правовій спільноті: а) як обґрунтованості і доцільності; б) як оптимального варіанту вирішення завдання; в) як оптимального досягнення мети; г) як досяг-

нення користі для суспільства» [17, с. 18]. Й уточнює свою позицію щодо трьох базових обов'язкових компонентів, які мають враховуватися під час формулювання визначення ефективності, а саме: «а) результат (ефект); б) умови (ступінь їх забезпечення); в) мінімальність ресурсу для їх досягнення» [17, с. 18]. Ці положення в повній мірі можуть бути прийнятними і для визначення ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Результатом буде опосередковане в певну систему адміністративне законодавство у сфері охорони здоров'я в Україні, доступ до якого з метою ознайомлення та деталізації буде простим, зрозумілим, визначеним, а отже, й врегулювання відповідних відносин – аналогічним. Умови для досягнення відповідного результату в Україні є достатніми, і їх можна розглядати в аспекті організаційних (у наявності значна кількість суб'єктів систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я, які можуть виступати суб'єктами різних видів відповідної систематизації – офіційної та неофіційної, регіональної, локальної, загальнодержавної, обліку, інкорпорації, консолідації і навіть кодифікації; широкі можливості для ініціювання систематизації та залучення до неї на будь-якій стадії тощо). Варто також пам'ятати про правове закріплення повноважень одних суб'єктів щодо систематизації та можливості участі в ній – для інших, визначення в якості пріоритетних напрямків наукових досліджень питань, безпосередньо пов'язаних із систематизацією, провідними фаховими академічними науковими установами, визначення систематизаційного напрямку в якості одного з пріоритетних напрямків центральних органів виконавчої влади, створення спеціалізованих підрозділів закладів вищої освіти і наукових установ, безпосередньо зорієнтованих на проблематику медичного права, право охорони здоров'я тощо). Умовами як «те, що сприяє діяльності», «обставинами, від наявності або відсутності яких залежить саме ефективність» [21, с. 43; 20, с. 16], слід вважати урахування загальних принципів правового регулювання, правил систематизаційної техніки, інформування адресатів про систематизаційні ініціативи, попередні результати, залучення громадськості, урахування позитивного зарубіжного досвіду вирішення аналогічних питань, із (без) урахування національної специфіки тощо. Також численність та розмаїття правової термінології, помилкове ототожнення різних понять, наявність різноваріативної правозастосовчої практики у сфері охорони здоров'я, безпосередньо пов'язаної із застосуванням саме адміністративного законодавства, відсутністю алгоритмів її систематизації та доведення до відома зацікавленої громадськості тощо. При цьому умови можуть мати як узагаль-

нений характер, так і спеціальний (особливий) – щодо певної складової частини сфери охорони здоров'я, різновиду публічної процедури тощо). І, нарешті, щодо мінімальних витрат для досягнення запланованого результату. Угрупування нормативно-правових актів, які зорієнтовані, перш за все, на сферу організації охорони здоров'я в Україні, задля забезпечення реалізації та охорони публічного інтересу завдяки розмаїттю видів систематизації передбачає різний ступінь витрат на досягнення позитивного результату. Як, наприклад, для інкорпорації й підготовки різних видів збірок чи збірників нормативно-правових актів з питань охорони здоров'я в Україні, зокрема адміністративного законодавства, з метою одержання прибутку від продажу таких збірок, не вимагається надмірних витрат. Аналогічними виглядають і витрати й на підготовку тематичних збірок із методичними – рекомендаціями Міністерством охорони здоров'я України, всеукраїнськими громадськими фаховими організаціями, Навчально-науковим центром медико-правових досліджень Національної академії правових наук України та Національної академії медичних наук України. Дещо більшими є витрати для кодифікації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, що є цілком логічно, бо витрати передбачаються не тільки на просте угрупування відповідних нормативно-правових актів, а й перероблення їх змісту, усунення дублювань, колізій, протиріч тощо. Варто також враховувати специфіку кодифікації відповідних нормативних приписів. Так, якщо мова йде про новий кодифікований адміністративно-деліктний акт, який, поміж інших, передбачається, буде вміщувати й положення про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я, розгляд відповідних справ, засади покладання адміністративних справ, – це одна справа, бо вже в наявності певні проектні напрацювання. Інша справа – це розроблення абсолютно нового кодифікованого акту, який буде вміщувати положення щодо засад організації охорони здоров'я в Україні, враховуючи абсолютно новаційні пріоритети внутрішньої державної політики у зазначеній сфері відносин. Окрім того, сама процедура розроблення, обговорення і прийняття кодифікованого акту передбачає більші витрати, ніж витрати решти видів систематизації. При цьому мова йде про фінансові, кадрові, часові та інші витрати. Варто також згадати і про залучення для відповідної діяльності іноземних фахівців задля обміну досвідом надання консультативних послуг.

Лише в сукупності цих трьох «базових» обов'язкових компонентів і можна вести мову про ефективність систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Враховуючи специфіку такого законодавства, цілком

логічно вести мову про одночасне використання різноманітних видів систематизації для досягнення позитивного результату – внесення змін (а в подальшому – розроблення та прийняття нового) до Кодексу України про адміністративне правопорушення, включення відповідних положень до Кодексу (щоправда, базова пропозиція щодо потреби розроблення закону про адміністративну процедуру, а також до Кодексу про охорону здоров'я України, з одночасним веденням Державних реєстрів Міністерством юстиції України, Міністерством охорони здоров'я України, юридичними підрозділами департаментів охорони здоров'я, місцевих органів державної влади, і, безперечно, підготовка тематичних збірок, науково-практичних коментарів тощо. Лише за умови одночасного використання всіх видів систематизації, залучення різних суб'єктів й одночасної різноаспектної (з метою охоплення всього об'єкту) діяльності можна вести розмову про те, що ефективність систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні буде високою з достатньо обґрунтованими витратами часу, кадрів та фінансів.

Для прикладу візьмемо розроблені за рахунок виділених, у т.ч. й бюджетних коштів, та із залученням фахівців у сфері охорони здоров'я, юристів-вчених та юристів-практиків, проектів кількох кодифікованих актів, які, в т.ч. містять й адміністративно-правові норми, покликані врегулювати суспільні відносини у сфері охорони здоров'я, які, на жаль, так і не знайшли підтримки ні у фаховому середовищі, ні в законодавця. При цьому витрати були, умови створені також були, однак результат не був досягнутий, що й свідчить про неефективність діяльності по систематизації відповідних нормативно-правових актів саме у вигляді кодифікації (при цьому ефект терміновості). Отже, цілком логічно розглядати ефективність систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні в аспекті виділення трьох основних («базових») компонентів, а саме: а) результату; б) умов; в) мінімальних ресурсів.

Ефективність в цілому й ефективність систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні зокрема цілком можна розглядати в кількох аспектах, а саме:

1) цільовому аспекті, як співвідношення між метою та її реальним результатом, ступенем угрупування нормативно-правових актів, які регулюють відповідні відносини, й ступенем урегульованості ними відповідних суспільних відносин, ступенем доступності для ознайомлення та реалізації цього законодавства, наявності проблем, пов'язаних із об'єднанням, приведенням у систему відповідного законодавства та його застосування.

Окрім того, важливим у цьому аспекті є ступінь «втлення в життя» підсумкових систематизацій-

них актів та їх співвідношення з масивом решти нормативно-правових актів, які регулюють відповідні відносини у сфері охорони здоров'я. Бажано, щоб цей акт (акти) відігравав провідну роль й «посідав чільне місце» у відповідному законодавстві, що дозволить уникнути надмірної кількості різних нормативно-правових актів, суперечливості їх змісту, а відповідно, істотно спростить доступ до нього для ознайомлення та застосування;

2) соціальний аспект ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні «варто розглядати як відповідність її соціальним потребам» [2, с. 100]. Це означає, що систематизація має відповідати запитам осіб на забезпечення доступності адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, зрозумілості за змістом, можливості пошуку потрібного акту для реалізації особливо в умовах реформування сфери охорони здоров'я як сфери адміністративно-правового регулювання (появи нових правил поведінки, нових правопорушень, відповідальності за них, впровадження абсолютно нових правових інститутів тощо). Значне збільшення кількості нормативно-правових актів, які покликані регулювати суспільні відносини у сфері охорони здоров'я в Україні, в т. ч. й за рахунок адміністративно-правових приписів, ускладнення їх змісту, поява суперечливих положень істотно ускладнює як доступ, так і ознайомлення й пошук потрібного для реалізації нормативно-правового акта й соціальний аспект систематизації відповідного законодавства;

3) економічний аспект систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні знаходить вияв у «економічній вигоді для держави» [15, с. 11] від відповідної діяльності. Безперечно, як вже зазначалося, певні витрати передбачаються на саму систематизацію, щоправда, за її підсумками держава одержує певний «позитивний економічний зиск», в т. ч. й за рахунок зменшення витрат, пов'язаних із «обслуговуванням всього несистематизованого масиву адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, зменшення випадків порушення прав осіб та публічного інтересу в зазначеній сфері відносин, зменшення кількості спірних справ й витрат, пов'язаних із цим розглядом тощо;

4) психологічний аспект систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я полягає в нормуванні у всіх суб'єктів відповідних правовідносин «адекватних позицій щодо усвідомлення» [15, с. 11] доступності для ознайомлення, застосування відповідного законодавства, неможливості знати будь-який інший, окрім тих, що є в наявності, а також «активної громадської позиції» до участі в зазначеній діяльності (як окремих осіб, так і громадських організацій тощо). Лише в сукупності цих аспектів,

щоправда, можна вести мову і про 4) політичний аспект, який знаходить прояв у певному впливі на державотворчі процеси, які відбуваються у сфері охорони здоров'я в Україні, досягається узагальнена характеристика систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Хоча така модель була запропонована О.С. Рогачовою щодо ефективності адміністративно-деліктних правових норм [15], її, з певною специфікою, цілком можна застосувати і для ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні.

Традиційно ефективність взагалі, а отже, і систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я зокрема розглядається у прив'язці до критеріїв, показників, умов тощо. Найбільшу увагу вчених-юристів привертають саме критерії ефективності. При цьому спостерігається кілька підходів до дослідження їх феномена. Перший безпосередньо зорієнтований на з'ясування їх сутності та формулювання їх визначення. В якості прикладу можна навести роботи М.Ю. Осіпова, який пропонує в них власне визначення критеріїв ефективності норм права як «рівня їх реалізації суб'єктами тих суспільних відносин, на регулювання яких вони були спрямовані» [14, с. 32]. До того ж, він уточнює власну позицію й додає, що «чим вищий рівень реалізованості, тим вища формальна ефективність норм права. І, навпаки, чим нижчий такий рівень, тим нижчий рівень ефективності» [14, с. 32]. В.В. Юровська, ґрунтовно досліджуючи методи адміністративного права, звертає увагу і на їх ефективність. При цьому, аналізуючи джерельну наукову базу із цього питання, також виокремлює роботу М.Ю. Осіпова й зазначає, що він формулює висновок про те, що саме розгляд ефективності як рівня реалізації (джерела норми права) «дозволяє визначити більш чітко, ефективна чи ні дана норма права з точки зору формального підходу» [14, с. 32; 2, с. 99]. При цьому вона формулює авторське визначення ефективності (щоправда, із прив'язкою до методів адміністративного права) як «рівня їх регульованого впливу на суспільні відносини, що формують предмет галузі, який (рівень) визначається з урахуванням соціальних, політичних та економічних критеріїв» [2, с. 108; 24, с. 154]. При цьому вже у визначенні безпосередньо згадуються критерії ефективності, що й зумовлює додаткову концентрацію зусиль на дослідженні цих критеріїв.

Другий напрямок зорієнтований на визначення зовнішніх форм їх можливого прояву. При цьому кількість цих проявів та їх послідовність розміщення є різними. Так, наприклад, В.В. Лапаєва серед критеріїв ефективності права виокремлює: правову якість самого законодавства, ефективність правозастосовчої діяльності, рівень правосвідомості

правозастосувача і населення в цілому» [12, с. 499]. Щоправда, «ефективність» визначати через «ефективність» є дещо недоречним. Г.С. Бєляєва серед таких критеріїв виокремлює: «результативність; відповідність норми права соціальним цінностям, інтересам; відомість для адресата, зрозумілість, суміжність цілей і засобів, дієва робота правоохоронців, адекватність правовій культурі і правосвідомостей» [25, с. 126]. О.С. Рогачова виокремлює «аспекти», вони ж, на її думку, є і «основними критеріями» ефективності й до їх числа відносить: «цільовий, соціальний, економічний, психологічний» [15, с. 11]. В.В. Юровська також пропонує виокремлювати групи критеріїв ефективності, серед яких: «соціальні, політичні, економічні» [2, с. 108]. Слід зазначити, що достатньо різномановними є підходи вчених-юристів до вживання термінів, а отже, й ототожнення умов, критеріїв та показників ефективності в цілому, що, безперечно, є характерним і для систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. На це ще свого часу звернув увагу М.Я. Саввін, а в подальшому дані положення були сприйняті й іншими представниками вітчизняної правової науки (наприклад, І.І. Веремєєнком, Т.О. Коломоєць, Ю.Х. Куразовим, І.В. Болокан та ін.). Серед базових положень: а) ототожнення критеріїв, умов та показників ефективності в різних варіантах. Підтвердженням можуть слугувати численні роботи О.О. Наташева, В.М. Сирих та ін.; б) визнання самостійності кожного із них й формулювання навіть пропозицій щодо їх авторських визначень. Підтвердженням можуть слугувати роботи Т.О. Коломоєць, І.І. Веремєєнка, І.В. Шмарова, Ю.Х. Куразова, І.В. Болокан та ін. Остання навіть у своїх роботах не просто обґрунтовує їх самостійний характер, а й пропонує авторські дефініції «критеріїв ефективності як обраної для оцінки результату... міри оптимального кількісного та якісного співвідношення мета – результат – витрати» [17, с. 19], «умов ефективності як... обставин (їх сукупності), що сприяють..., враховують особливості реальної дійсності і забезпечують результативність» [17, с. 19], «показників ефективності – як наочно підтвердженої кількісними параметрами доказів дієвості положень, закріплених у нормах» [17, с. 19]. Варто підтримати прихильників розмежування умов, критеріїв та показників ефективності, враховуючи різне змістове та цільове наповнення кожного із них («обставин, що сприяють», «міри оптимального співвідношення мета – результат – витрати», «підтвержені кількісними показниками докази дієвості») й саме у такому їх вигляді розглядати в аспекті систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я.

Серед умов її цілком можна вважати значну кількість різних за юридичною силою нормативно-правових актів, комплексне регулювання від-

повідні відносини, активізацію відповідної нормотворчості, зумовленої проведенням докорінних реформаційних змін у сфері охорони здоров'я, появою нових суб'єктів нормотворення в зазначеній сфері, активізацію наукових досліджень проблематики права охорони здоров'я з одночасним створенням спеціалізованих підрозділів у закладах вищої освіти та наукових установах, практичне втілення в життя вимог адаптації національного, в т.ч. й у сфері охорони здоров'я, законодавства до вимог європейського законодавства тощо. Не варто забувати й підвищення активності приватних осіб у цьому процесі, зацікавленості їх у досягненні позитивного результату й втілення в життя конституційного положення про охорону здоров'я особи як найвищої соціальної цінності (ст. 3 Конституції України).

Підвищений інтерес із боку суб'єктів, активізація їхньої участі, розмаїття за змістом та великий обсяг, в т.ч. й із суперечливістю, колізійністю об'єкта, й ускладненість доступу до ознайомлення з ним та його застосування, кардинальна модифікація, перш за все й за рахунок використання ресурсу систематизації, всього національного законодавства – все це «сприяє» упорядкованості в певну систему законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, в т.ч. й адміністративного. Не варто забувати і про зобов'язання держави перед європейською та світовою спільнотою щодо модифікації національного законодавства, впровадження в нього європейських та міжнародно-правових стандартів (контроль, нагляд, процедури, «людиноцентристська модель відносин», «пріоритетність інтересів особи», «мінімізація втручання держави» тощо).

Для визначення критеріїв важливими є кількісно-якісне співвідношення «мета – результат – витрати». Щодо систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, то важливо в даному випадку, враховуючи мету систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я, яка полягає в упорядкуванні відповідного законодавства, приведення його в певну систему для спрощення ознайомлення з ним та застосування його, важливо визначити й результат – а саме упорядковане законодавство, яке регулює відповідні відносини, доступ до якого, ознайомлення із змістом якого і застосування якого не викликають заперечень, запитань тощо. Отже, для досягнення цього результату важливим є і визначення тих ресурсів, які для цього є необхідними. Ключовим поняттям вищезазначеного співвідношення «мета – результат – витрати» є й «витрати», оскільки про критерії ефективності варто вести мову з урахуванням усіх складових частин відповідного словосполучення. Завеликі витрати при мінімальному результаті будуть зумовлювати недосягнення мети, а отже, й неефективність всієї

діяльності. Так само, як і мінімальні витрати не можуть зумовити досягнення результату систематизації, а отже, її ефективність буде невисокою. Враховуючи специфіку об'єкта систематизації та його об'єктивну неможливість суцільного об'єднання, цілком виваженим є використання різних видів систематизації, підготовки за підсумками кожної систематизаційних актів, які в сукупності й зумовлять результативність систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Ресурс кожного виду систематизації передбачає різні обсяги витрат для досягнення відповідного результату. Якщо мова йде про найпростіший вид – облік – витрати безперечно є, в т.ч. й на створення реєстрів, картотек і на подальше підтримання їх у «робочому стані», втім облік не усуває проблему колізійності, суперечливості, фрагментарності регулювання відповідних відносин. Отже, витрати, безперечно, є незначними в порівнянні з тими, які передбачають модифікаційні процеси, пов'язані з узгодженням змісту відповідного законодавства, усуненням суперечностей, створенням збірок чи кодифікованих актів, однак і результат буде, в порівнянні із іншими видами систематизації, менш вагомим. Щодо консолідації, то витрати можуть бути різними, однак цілком можливо в якості прикладу навести підготовку проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», який би зафіксував відповідні засади відносин, у т.ч. й у сфері охорони здоров'я в Україні. Однак чимало витрат вже зорієнтовано було раніше на підготовку цього питання, навіть на підготовку проекту кодифікованого акту, й було підготовлено його кілька варіантів, однак і до цього часу це питання залишається відкритим. Отже, вибрати кількісні і якісні вже є, в наявності кілька варіантів роботи відповідних комісій, груп, в т.ч. із залученням зарубіжних вчених-юристів, які спеціалізуються у сфері охорони здоров'я, однак результат, на жаль, так і не досягнутий. Надмірні витрати, на жаль, не узгоджуються із тим результатом, який є на сьогодні. Щоправда, в історії вітчизняної нормотворчості можна згадати приклади ефективної консолідації законодавства, в т.ч. й адміністративного, у сфері охорони здоров'я. Серед таких – Закон України «Про психіатричну допомогу», який знайшов позитивний відгук як у середовищі вчених-юристів [27, с. 41], так і юристів, які безпосередньо займаються практичною фаховою діяльністю в зазначеній сфері відносин.

У цілому, оцінюючи ті витрати, які є необхідними, для використання ресурсу консолідації, а тим більше адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, й результат цього виду систематизації, дещо завеликими виглядають перші у співвідношенні з результатом, що й свідчить на користь того, що «консолідація

в Україні не практикується» [26, с. 375]. Складність полягає і в тому, що під час консолідації наявні нормативно-правові акти об'єднуються в єдиний, без перероблення їхнього змісту. «Зайвим» виглядає витрачення ресурсу на «зведення в єдиний акт» різних діючих актів, якщо не досягається мета систематизації. Саме тому не досить ефективною слід вважати консолідацію адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, принаймні з урахуванням існуючого на сьогодні об'єкта систематизації.

Певне об'єднання у збірки передбачає і інкорпорація, при цьому витрати можуть бути різними. Певне згрупування нормативно-правових актів не вимагає надмірних витрат, а отже, й результат може бути адекватним (тематична збірка, збірка за суб'єктом видання акту, хронологічна збірка, локальна збірка тощо). Безперечно, не слід розраховувати на досягнення високого результату за підсумками інкорпорації, однак як «проміжний етап» масштабної систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я вважати можна. Окрім того, для локальної систематизації у вигляді інкорпорації відповідні витрати є цілком оптимальними, що й зумовлює ефективність цього виду за даних умов.

І, нарешті, співвідношення витрат і результату кодифікації виглядає логічним, якщо витрати зорієнтовані на підготовку, перероблення, змістовне та формальне узгодження законодавства і, як наслідок, розроблення та прийняття кодифікованого акту як результату «найскладнішого» виду систематизації. Щодо сфери охорони здоров'я в Україні, то вже зазначалося, що єдиного акта, який би кодифікував адміністративно-правові приписи, об'єктивно існувати не може, щоправда, підгалузеву-інституціональну кодифікацію цілком може бути, з підготовкою кількох кодифікованих актів: Кодексу України про адміністративні правопорушення, Адміністративно-процедурного кодексу України, Кодексу України про охорону здоров'я. Безперечно, передбачаються значні витрати часу, кадрів, фінансів, однак «на виході» – кілька «досконаліх за структурою, змістом» актів, зорієнтованих на врегулювання відповідних відносин. Безперечно, ефективність кодифікації є високою, тривалою в часі.

Тим не менш, визначивши ефективність різних видів систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, можна зазначити, що залежно від терміновості досягнення завдання, перспективності дії на майбутнє, вирішення питань «мета-мінімум у найкоротші строки» і «мета-максимум і на роки» ефективність видів систематизації буде змінюватися. Якщо для «найближчої перспективи» ефективність в аспекті «мета-результат-витрати» буде високою в обліку і інкорпорації, то коли мова йде про «подальшу



тривалу перспективу», ефективність висока буде лише в кодифікації, навіть якщо вона підгалузеві-інституціональна. Хоча станом на другу декаду XXI ст. високою ефективність можна визнати на рівні створення державної реєстрації відповідних актів та збірок, підготовлених за різними критеріями різними суб'єктами. А це вже показники такої ефективності. В наявності – «проміжні результати» використання ресурсу різних видів систематизації – проекти Медичного кодексу України (кілька варіантів), Кодексу України про охорону здоров'я (кілька варіантів), Лікарського кодексу тощо, методичні рекомендації Міністерства охорони здоров'я України з різних питань медичної, фармацевтичної діяльності, організації охорони здоров'я тощо. При цьому слід пам'ятати, що мова має йти не про «прості статистичні показники», «кількісні показники» наявних актів, а про «кількісні показники їх дієвості» – чинності, застосування. Безперечно, за тривалістю дії, територіальним масштабом, колом осіб, на яких поширюється, обсягом нормативно-правового матеріалу, що охоплюється, тощо високими є показники кодифікації як виду систематизації й за умови розроблення та прийняття, з урахуванням об'єкта – адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я, кількох кодифікованих актів, які об'єднують деліктні, процесуальні та процедурні норми, можна вести мову про те, що саме ці показники будуть високими (за тривалістю застосування, часом застосування тощо) в порівнянні з показниками інших видів систематизації. В той же час показники решти видів систематизації адміністративного законодавства будуть різними (в порівнянні між собою, однак у будь-якому випадку нижчими за показники кодифікації). Наявність реєстру, безперечно, спрощує пошук та застосування потрібних нормативно-правових актів, утім не усуває наявності кількох із тотожним змістом, із колізіями, суперечностями, оціночними поняттями тощо. Тривалість існування реєстру не усуває проблеми множинності та розмаїття нормативно-правових актів. Аналогічною є й ситуація із інкорпорацією, при цьому сама не зумовлює тривалість дії, узгодженість змісту з реальним станом справ із адміністративно-правовим регулюванням відносин у зазначеній сфері. Що ж до консолідації та її результатів (у т.ч. на наявних прикладах із вітчизняної нормотворчості), то її показники будуть терміновими, хоча можуть бути, особливо на початковому періоді дії акту після його прийняття, і високими. Для визначення показників варто звертати увагу на терміни дії підсумків певного виду систематизації, кількість застосувань, у т.ч. й із оскарженням, територію дії, сферу дії, змістовне наповнення тощо.

Цілком логічно вести мову про те, що і показники, і умови, і критерії ефективності система-

тизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, як, до речі, й ефективності в цілому, є умовними, оскільки залежать від багатьох об'єктивно-суб'єктивних факторів. У той же час у вітчизняній правовій науці пропонується навіть їх класифікаційний розподіл за різними критеріями. Так, наприклад, М.Я. Саввін, Т.О. Коломоєць, а в подальшому і І.В. Болокан, пропонують їх розподіл залежно від: а) зв'язку із суб'єктом, залежності від нього, на: об'єктивні та суб'єктивні («ті, що не залежать від будь-якого суб'єктивного впливу», і ті, «що залежать від нього»); б) за змістом та характером на: загальні та спеціальні («загальні та особливі», «загальні та специфічні»); в) залежно від «прив'язки» до елементу механізму – «ті, що безпосередньо пов'язані із об'єктом», «ті, що пов'язані із суб'єктом», «ті, що безпосередньо пов'язані із процедурою» [17, с. 19, 23; 20, с. 15-]. Ці ж розподіли цілком можна вважати прийнятними і для ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я, її показників, умов, критеріїв.

**Висновки.** Узагальнюючи все зазначене, цілком можна стверджувати, що проблематика ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні є досить важливою, можна навіть вести мову про потребу її дослідження як пріоритетного напрямку у визначенні її ресурсу. Її визначення можна запропонувати в такому формулюванні: це відносний показник об'єднання адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в певну систему з метою спрощення доступу до нього для ознайомлення, а також застосування, зумовленого певними соціально-економічними, політичними та іншими обставинами, з найменшими витратами часу і зусиль. Важливо розглядати її ресурс у поєднанні трьох базових компонентів: а) результату; б) умов; в) мінімальних ресурсів, а також із виділенням цільового, соціального, економічного, психологічного та політичного аспектів. Для з'ясування ресурсу ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні доцільно також виокремлювати: її умови («обставини, що сприяють»), критерії («міра оптимального співвідношення «мета-результат-витрати»), показники («докази дієвості»), й розподілити їх на: а) за «зв'язком» із суб'єктом на: об'єктивні та суб'єктивні; б) за змістом і характером на: загальні та особливі (щодо кожного виду систематизації); в) за безпосереднім зв'язком із елементом механізму систематизації на: ті, що безпосередньо пов'язані з об'єктом, тобто з адміністративним законодавством у сфері охорони здоров'я; ті, що безпосередньо пов'язані із суб'єктом систематизації (уповноваженими суб'єктами публічної ад-

міністрації, приватними особами); ті, що безпосередньо пов'язані з процедурою систематизації (як у цілому, так і окремими стадіями).

### Література

1. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : Политиздат, 1991. 560 с.
2. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.
3. Ефективність. Вікіпедія : вільна енциклопедія. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ефективність>.
4. Андрущенко М.Н. Понятие эффективности и его философский смысл. *Ученые записки кафедр общественных наук вузов г. Ленинграда. Серия «Философия»*. Ленинград, 1971. Вып. 12 : Философские и социологические исследования. С. 42–53.
5. Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. Ленинград : Издательство ленинградского университета, 1973. 115 с.
6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібн. вид. 5-те, зі змін. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
7. Байгутлин Р.И. К вопросу об эффективности правового регулирования (опыт аксиологического подхода к проблеме). *Вестник Челябинского государственного университета. Серия : Право*. 2008. № 31. С. 5–14.
8. Загальна теорія держави і права : підручник / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
9. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
10. Рибалко Н., Балабан С. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 147–159.
11. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 Т. Москва : Юридическая литература, 1981. Т. 2. 361 с.
12. Лапаева В.В. Эффективность действия права. Проблемы общей теории права и государства : учебник / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. Москва : Норма, 2004. 612 с.
13. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев и др. Москва : Юридическая литература, 1980. 280 с.
14. Осипов М.Ю. Понятие эффективности правовых процессов и проблемы её определения. *Ленинградский юридический журнал*. 2009. № 3. С. 35–37.
15. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дисс. ... д. ю. н. : 12.00.04. Воронеж, 2012. 50 с.
16. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : дис. ... к. ю. н. : 12.00.07. Харків, 2016. 216 с.
17. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права : проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... д. ю. н. : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 32 с.
18. Куракін О.М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» і суміжних понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 7–10.
19. Абрамова А.А. Эффективность механизма правового регулирования : автореф. дисс. ... к. ю. н. : 12.00.01. Красноярск, 2006. 27 с.
20. Коломосець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис. д. ю. н. : 12.00.07. Харків, 2005. 43 с.

21. Саввин М.Я. Административный штраф : монография. Москва : Юрид. лит., 1984. 112 с.

22. Куразов Ю.Х. Попередження як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування : автореф. дис. ... к. ю. н. Запоріжжя, 2013. 20 с.

23. Зайцев И. А. Реализация принципов законности, целесообразности, справедливости и эффективности по делам об административных правонарушениях (на примере участкового уполномоченного милиции). *Перспективы оптимизации административного процесса* : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию М.Я. Масленникова / отв. ред. проф. А.С. Дугенец. Москва : ФГУ «ВНИЦ МВД России», 2011. С. 166–172.

24. Юровська В.В. Ефективність методів адміністративного права : поняття та критерії оцінювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. С. 150–55.

25. Беляева Г.С. К вопросу о доктринальных критериях оптимизации правового регулирования. *Юридические исследования*. 2015. № 3. С. 124–135. URL : [http://e-notabene.ru/lr/article\\_14462.html](http://e-notabene.ru/lr/article_14462.html).

26. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. : О.В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. 952 с.

27. Стефанчук Р. Медичний кодекс України : вимога часу чи данина кодифікаційній моді. *Право України*. 2011. № 11-12. С. 38–44.

### Анотація

**Сарибаєва Г. М. Систематизація адміністративно-законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні: праксеологічний аспект.** – Стаття.

У статті розглядається праксеологічний аспект систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Автором обґрунтовується потреба відповідного підходу до дослідження феномена цього виду систематизації з акцентом на наявні загальнотеоретичні правові дослідження та специфіку об'єкта систематизації. Виокремлюється тенденція дослідження ресурсу ефективності у вітчизняній правовій науці та звертається увага на наявність прогалини саме в дослідженні ефективності систематизації адміністративного законодавства взагалі та в окремих сферах суспільних відносин зокрема. Автором аналізуються різні підходи до розуміння ефективності та пропонується її розгляд в аспекті систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я з акцентом на результат, мінімізацію ресурсів. Її визначення пропонується відносно показника об'єднання адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в певну систему з метою спрощення доступу до нього для ознайомлення, а також застосування, зумовленого певними соціально-економічними, політичними та іншими обставинами, з найменшими витратами часу і зусиль. Автором обґрунтовується потреба виокремлення критеріїв, показників, умов ефективності систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я, подаються їх авторські переліки та подається детальна характеристика ресурсу. Доводиться потреба комплексного урахування всіх вищезазначених умов, показників та критеріїв (при їх відмежуванні та визнанні самостійного значення) для реального з'ясування ресурсу ефективності адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. При цьому її умови («обставини, що сприяють»), критерії

(«міра оптимального співвідношення «мета-результат-витрати»), показники («докази дієвості») розподіляються: а) за «зв'язком» із суб'єктом на: об'єктивні та суб'єктивні; б) за змістом і характером на: загальні та особливі (щодо кожного виду систематизації); в) за безпосереднім зв'язком із елементом механізму систематизації на: ті, що безпосередньо пов'язані з об'єктом, тобто з адміністративним законодавством у сфері охорони здоров'я; ті, що безпосередньо пов'язані із суб'єктом систематизації (уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, приватними особами); ті, що безпосередньо пов'язані з процедурою систематизації (як у цілому, так і окремими стадіями).

**Ключові слова:** праксеологічний підхід, ефективність, систематизація, адміністративне законодавство, охорона здоров'я, умови, критерії, показники, ресурси.

### Аннотация

**Сарыбаева А. Н. Систематизация административного законодательства в сфере здравоохранения в Украине: праксеологический аспект.** – Статья.

В статье рассматривается праксеологический аспект систематизации административного законодательства в сфере охраны здоровья в Украине. Автором обосновывается необходимость соответствующего подхода к исследованию феномена этого вида систематизации с акцентом на имеющиеся общетеоретические правовые исследования и специфику объекта классификации. Выделяется тенденция исследования ресурса эффективности в отечественной правовой науке, обращается внимание на наличие пробела именно в исследовании эффективности систематизации административного законодательства в целом и в отдельных сферах общественных отношений в частности. Автор анализируются различные подходы к пониманию эффективности, предлагается рассмотрение в аспекте систематизации административного законодательства в сфере здравоохранения с акцентом на результат, минимизацию ресурсов. Ее определение предлагается относительно показателя объединения административного законодательства в сфере здравоохранения в определенную систему с целью упрощения доступа к нему для ознакомления, а также применения, обусловленного определенными социально-экономическими, политическими и другими обстоятельствами, с наименьшими затратами времени и усилий. Автор обосновывается необходимость выделения критериев, показателей, условий эффективности систематизации административного законодательства в сфере здравоохранения, подаются их авторские перечни, подробная характеристика ресурса. Очевидна необходимость комплексного учета всех вышеупомянутых условий, показателей и критериев (при их отграничении и признании самостоятельного значения) для реального выяснения ресурса эффективности административного законодательства в сфере здравоохранения в Украине. При этом условия («обстоятельства, способствующие»), критерии (мера оптимального соотношения «цель-результат-расходы»), показатели («доказательства действенности») делятся: а) по связи с суб'єктом на: об'єктивні та суб'єктивні; б) по содержанию и характеру на: общие и особые (по каждому виду систематизации); в) по непосредственной связи с элементом механизма систематизации на: те, кото-

рые непосредственно связаны с объектом, то есть с административным законодательством в сфере охраны здоровья; те, которые непосредственно связаны с суб'єктом систематизации (уполномоченными субъектами публичной администрации, частными лицами); те, которые непосредственно связаны с процедурой систематизации (как в целом, так и отдельными стадиями).

**Ключевые слова:** праксеологический подход, эффективность, систематизация, административное законодательство, здравоохранение, условия, критерии, показатели, ресурсы.

### Summary

**Sarybaeva H. M. Systematization of administrative legislation in the field of health care in Ukraine: the praxis aspect.** – Article.

The article deals with the praxis aspect of the systematization of administrative legislation in the field of health care in Ukraine. The author substantiates the need for an appropriate approach to the study of the phenomenon of this type of systematization, with an emphasis on available general theoretical legal studies and the specifics of the object of systematization. The tendency of studying the resource of efficiency in the domestic legal science is highlighted and attention is drawn to the absence of a gap in the study of the effectiveness of the systematization of administrative legislation in general and in certain spheres of social relations in particular. The author analyzes different approaches to understanding efficiency and proposes its consideration in the aspect of systematization of administrative legislation in the field of health care with a focus on the outcome, minimization of resources. Its definition is proposed as a relative indication of the integration of administrative health legislation into a particular system in order to facilitate access to it for familiarization, as well as the application of certain socio-economic, political and other circumstances, with the least cost of time and effort. The author substantiates the need to distinguish the criteria, indicators, conditions of the effectiveness of the systematization of administrative legislation in the field of health, submit their author's lists and provide a detailed description of the resource. There is a need for a comprehensive consideration of all the above-mentioned conditions, indicators and criteria (with their delimitation and recognition of independent value) for realizing the resource of the effectiveness of administrative legislation in the field of health care in Ukraine. In this case, its conditions ("contributing circumstances"), criteria ("measure of the optimal ratio" meta-result-expenditure), indicators ("evidence of effectiveness") and are allocated to: a) for communication with the subject on: objective and subjective; b) in terms of content and character on: general and special (for each type of systematization); c) by direct connection with the element of the mechanism of systematization on: those directly related to the object, that is, with the administrative legislation in the field of health care; those directly related to the subject of systematization (authorized actors of public administration, private individuals); those directly related to the systematization procedure (both in general and in separate stages).

**Key words:** praxeological approach, efficiency, systematization, administrative legislation, health care, conditions, criteria, indicators, resources.

УДК 342.98

О. О. Сінякевич

аспірант

Університету державної фіскальної служби України

## СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ

Аналіз розвитку доктрини адміністративного права та категоріального апарату щодо визначення сутності та характерних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності дає підстави стверджувати про наявність прогалин та недоліків від самого початку існування адміністративного права, як окремої галузі та науки. Нині в контексті останнього реформування законодавства ця правова категорія набуває нового значення, особливо у зв'язку з посиленням уваги до публічної адміністрації, поглибленням уваги щодо захисту та забезпеченням прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Науково-теоретичним підґрунтям стали праці В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, В. І. Борденюка, Р. В. Войтович, М. В. Гамана, Н. Т. Гончарук, Б. Гурне, О. П. Дем'янчука, Т. Т. Ковальчука, Т. О. Коломoeць, О. Л. Копиленка, В. С. Куйбіди, Є. В. Курінного, А. Р. Мацюка, Н. Р. Нижник, О. Я. Окіса, В. М. Олуйка, В. О. Саламатова, Г. Саймона, С. М. Серьогіна, С. Г. Стеценка, В. І. Тимцуника, О. В. Тильчик, В. В. Тильчика, В. В. Токовенко, В. В. Цветкова, В. К. Черняка, М. В. Чечетова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала, В. Я. Шевчука, Х. П. Ярмакі та інших науковців.

**Метою і завданнями статті** є з'ясування сутності та специфіки адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури на сучасному етапі та виявлення шляхів подальшого реформування законодавства в цій сфері.

Починаючи теоретико-правовий аналіз правової дефініції «адміністративно-юрисдикційна діяльність прокуратури», треба провести співвідношення категорійного апарату понять «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» та «адміністративно-юрисдикційний процес».

Нині немає жодного нормативного закріплення поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність», тому розглянемо його етимологічне походження.

Це слово (*jurisdictio*) латинського походження, складається з двох основ (*jus* – «право» та *dico* – «кажу» [1, с. 870]) та означає сукупність встановлених законом (чи іншим нормативним актом) повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, тобто оцінювати дії фізичної особи або іншого суб'єкта права з точки зору їхньої право-

мірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. Що ж стосується поняття «адміністративна юрисдикція», то ставлення до нього в науці неоднозначне.

Перше наукове обґрунтування сутності адміністративної юрисдикції надане Н. Саліщевою. На її думку, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядницької діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [2].

Особливості такого підходу дали підстави для вузького тлумачення змісту адміністративної юрисдикції. Наприклад, М. М. Тищенко, В. В. Тильчик та інші вчені вважають, що адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [3–5].

На думку В. С. Четверикова, під адміністративною юрисдикцією розуміють встановлену законодавчими актами діяльність органів виконавчої влади, посадових осіб з індивідуальних адміністративних справ, вирішення спорів та застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду), тобто юрисдикція – це підвідомчість вирішення індивідуальних адміністративних справ, адміністративних спорів і застосування юридичних санкцій конкретними уповноваженими органами виконавчої влади [6, с. 89].

У сучасній науковій юридичній літературі виділяють такі характеристики адміністративно-юрисдикційної діяльності: 1) великий спектр суспільних відносин, що охороняються адміністративно-юрисдикційним способом; 2) значний обсяг прав щодо накладення адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; 3) широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; 4) визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративно-юрисдикційних справ; 5) право накладати

адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [7, с. 74].

У методологічній сфері важливого для нашого дослідження значення набуває позиція Л. Анохіної, котра розглядає поняття «адміністративна юрисдикція» у двох аспектах: статичному (як сукупність повноважень суб'єкта адміністративної юрисдикції) та функціонально-динамічному (як особливий вид правозастосовної діяльності) [8].

Сприймаючи цю тезу конструктивно, вважаємо, що термін «адміністративно-юрисдикційна діяльність» є вираженням функціонально-динамічного аспекту адміністративної юрисдикції і має використовуватись, коли йдеться не про наявність правових повноважень, а про процес їх реалізації.

Будучи системою спеціалізованих органів, призначених, передусім, для здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, прокуратура в сучасних умовах виступає як один із найважливіших гарантів забезпечення правопорядку в країні. Серед правових сфер, в яких проявляється її законоохоронна роль, можна окреслити, зокрема, здійснення нагляду за додержанням компетентними органами законів про адміністративні правопорушення. Важливість роботи на цьому напрямі зумовлена поширеністю правопорушень, а також значною кількістю органів та їх посадових осіб, уповноважених складати протоколи й розглядати справи про адміністративні правопорушення. Лише ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) містить 80 їх найменувань, при цьому у вказаній статті є норма, відповідно до якої зазначені повноваження можуть мати також інші посадові особи у випадках, прямо передбачених законом. Однак їх кількість, як засвідчує практика, не є запорукою ані безумовного додержання законодавства, ані якості провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до порушення конституційних прав громадян [9].

На думку А. Козюка, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що призводять до обтяжливих наслідків майнового, морального, особистісного чи іншого характеру для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах та в порядку, встановлених нормами адміністративного права [9].

Вбачається, що розбіжності у поглядах науковців щодо стадій провадження не мають принципового характеру, їх можна розширювати, розкладати на окремі дії, вважати основними чи допоміжними, по-різному називати тощо. Але принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії чи операції, що здійснюються в процесі реалізації адміністративно-правових

норм. Це характерно не лише для проваджень у справах про адміністративні правопорушення, а й для інших видів адміністративних проваджень [10, с. 378].

Якщо бути послідовним у міркуваннях, то діяльність щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна вважати окремим адміністративно-юрисдикційним провадженням – за умови, що воно здійснюється органами державної влади. Одним з аргументів на підтримку нашої точки зору є те, що в більшості європейських держав, які кодифікували адміністративну процедуру, детально регулюються загальними адміністративно-процедурними кодексами перші три стадії [12, с. 194–196]. А от остання стадія – виконання індивідуального адміністративного акта – забезпечується спеціальними законами. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина діє закон «Про виконання розпорядчих адміністративних актів», у Республіці Польща – закон «Про виконавче провадження в адміністрації» [12, с. 129].

Особливо складним із концептуальної точки зору є визначення правового статусу прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційного судочинства. Це пов'язано з тим, що з огляду на принцип незалежності судів у здійсненні правосуддя чинний Закон України «Про прокуратуру», а згодом і Конституція України відмовились від прокурорського нагляду за додержанням законів під час розгляду справ у судах. Натомість у ч. 2 ст. 121 Основного Закону України передбачена така функція прокуратури, як «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом». У сучасних умовах обґрунтування участі прокурора в адміністративно-юрисдикційному судочинстві має здійснюватися з посиланням саме на цю конституційну норму у процесуальних формах, передбачених КУпАП. Прокурор, який бере участь у розгляді справ у суді, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, які ґрунтуються на законі (ст. 35 Закону України «Про прокуратуру») [13].

Розглянемо окремі аспекти кожного з цих трьох напрямів діяльності прокуратури, спрямованої на зміцнення законності під час застосування заходів адміністративно-правового впливу.

Нагляд за додержанням законів органами, які застосовують адміністративні стягнення, здійснюється шляхом перевірок законності матеріалів адміністративних справ.

Відповідно до п. 2 Наказу Генерального прокурора України від 19 травня 2005 р. № 3 із метою захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадяни-

на, державних та публічних інтересів прокурори зобов'язані забезпечити нагляд за додержанням відповідних законів, передусім, у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, контролюючих та правоохоронних органів. Враховуючи, що більшість органів адміністративної юрисдикції належать саме до виконавчої влади, деякі органи місцевого самоврядування, зокрема виконкоми сільських та селищних рад, також наділені певними повноваженнями у цій сфері. Тож під пильним прокурорським оком мають перебувати і постанови у справах про адміністративні правопорушення. Передусім це стосується органів, які розглядають значну кількість таких справ – адміністративних комісій. Крім того, найбільшу кількість протоколів і постанов складають і виносять контролюючі та правоохоронні органи. Чим оперативніше виявляються такі порушення закону, тим більше можливостей домогтись фактичного їх усунення шляхом опротестування відповідних постанов. Оскільки після набуття чинності 17 листопада 2008 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення безпеки дорожнього руху» передбачено 10-денний термін на внесення протесту прокурором із дня винесення постанови [13].

У чинній редакції КУпАП передбачено норми, закріплені ст. 29 Конституції України, які стосуються додержання прав громадян під час застосування таких запобіжних заходів, як затримання та арешт. Відповідно до ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляють її родичів, а на її прохання також і власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган [14].

На нашу думку, вона має двоїстий характер. З одного боку, це прояв представницької функції прокурора в конкретних умовах адміністративного судочинства. З другого боку, протест прокурора на постанову судді у справі про адміністративне правопорушення за своєю сутністю практично нічим не відрізняється від аналогічних протестів на постанови інших державних органів. Отже, це прояв нагляду за законністю цих правових актів. Зауважимо: саме нагляду за законністю актів, а не за додержанням законів під час розгляду судами справ про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, під адміністративно-юрисдикційною діяльністю прокуратури необхідно розуміти врегульовану законом діяльність уповноважених цього державного органу, його посадових та службових осіб, спрямовану на здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного попередження та при-

пинення таких правопорушень із метою охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності людини, правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

### Література

1. Юридичний словник /за ред. Б. М. Бабія та ін.; уклад.: І. П. Бутко, Р. І. Гричук. 2-ге вид., переробл. та допов. Київ : Головна редакція УРЕ, 1983. 872 с.
2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. Москва : Юридическая литература, 1964. 158 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
4. Тильчик В. В. Адміністративно-правовий механізм розв'язання податкових спорів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 212 с.
5. Тильчик О. В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
6. Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенная части : учебное пособие. Москва : Инфра-М, 2001. 245 с.
7. Калаянов Д. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учебное пособие. Одесса, 2000. 187 с.
8. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2001. 15 с.
9. Роль прокуратури у забезпеченні законності при провадженні у справах про адміністративні правопорушення. URL: <http://www.info-library.com.ua/books/text-10179.html> (дата звернення 19.01.2019).
10. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
11. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право : монографія / за ред. В. Б. Авер'янова; В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
12. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
13. Про прокуратуру: Закон України. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
14. Кодекс про адміністративні правопорушення. URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

### Анотація

**Сінякевич О. О. Сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури.** – Стаття.

У статті досліджено правове регулювання, термінологічні проблеми, а також категоріальний апарат адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. Розкрито недоліки та колізійні аспекти категоріального апарату адміністративно-юрисдикційної діяльності загалом. Виявлено проблемні аспекти, окреслено термінологічну основу з метою подальшого нормативного закріплення цієї дефініції в праві.

*Ключові слова:* адміністративне право, публічна адміністрація, адміністративне правопорушення, юрисдикція, діяльність, прокуратура.

#### Аннотация

**Синякевич О. О. Сущность и особенности административно-юрисдикционных производств прокуратуры. – Статья.**

В статье исследованы правовое регулирование, терминологические проблемы, а также категориальный аппарат административно-юрисдикционных производств прокуратуры. Раскрыты недостатки и коллизионные аспекты категориального аппарата административно-юрисдикционной деятельности в целом. Выявлены проблемные аспекты, и обозначена терминологическая база для дальнейшего нормативного закрепления этой дефиниции в праве.

*Ключевые слова:* административное право, публичная администрация, административное правонарушение, юрисдикция, деятельность, прокуратура.

#### Summary

**Siniakovich O. O. Essence and features of administrative and jurisdictional proceeding proceedings. – Article.**

The article deals with legal regulation, terminological problems, as well as categorical apparatus of administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's office. The disadvantages and conflicts aspects of the categorical apparatus of administrative and jurisdictional activity in general are revealed. The problematic aspects were identified and the terminological basis was outlined for further normative consolidation of this definition in the law.

*Key words:* administrative law, public administration, administrative offense, jurisdiction, activity, prosecutor's office.

УДК 342.9

**С. В. Скрипа**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ

## РОЗВИТОК ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ЯК ЗАСАДА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

Для суспільства характерні процеси, пов'язані з глобальною автомобілізацією, яка призводить до значного підвищення автомобільного трафіку. У зв'язку із цим від кожної країни вимагається вдосконалювати свою транспортну інфраструктуру. З огляду на вигідне геополітичне положення нашої держави, її прагнення до євроатлантичної інтеграції, набуття статусу повноцінного учасника європейського співтовариства, пов'язані із розвитком національної транспортної інфраструктури питання набувають особливого значення. Як цілком слушно зауважують із цього приводу в фаховій літературі, розвинута транспортна інфраструктура є одним з основних сприятливих факторів для збільшення обсягів торговельних, туристичних, міграційних, фінансових та інших потоків через кордони держави [1, с. 72]. Транспортна інфраструктура в умовах економічної глобалізації стає важливим чинником міжнародної конкурентоспроможності [2, с. 63]. Проте розвиток транспортної інфраструктури не слід розглядати лише в контексті налагодження міжнародних зв'язків і розвитку національної економіки. Тут знаходить свій прояв й інший, тісно пов'язаний із зазначеними й не менш важливий аспект розвитку транспортної інфраструктури – підвищення ефективності забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. При цьому з огляду на сучасний стан національної транспортної інфраструктури питання її розвитку стають першорядними на порядку денному відповідальних за напрям забезпечення безпеки на автомобільному транспорті суб'єктів.

Так, як цілком слушно зауважують учені-адміністративісти, проблема аварійності на автомобільному транспорті набула надзвичайної гостроти протягом останнього десятиріччя в зв'язку з невідповідністю чинної дорожньо-транспортної інфраструктури потребам суспільства та держави в безпечному дорожньому русі, вкрай низькою дисципліною учасників дорожнього руху. Під час дослідження адміністративно-правових засад здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні С. Ф. Денисюк цілком слушно наголошує на тому, що, продовжуючи залишатись складною, ситуація з аварійністю істотно визначається постійно зростаючою мобільністю населення за існуючого перерозподі-

лу перевезень від транспорту загального користування до приватного, зростаючою диспропорцією між зростанням кількості автомобілів і приростом протяжності вулично-дорожньої мережі, не розрахованої на сучасні транспортні потоки [3, с. 313]. Саме тому розвиток транспортної інфраструктури варто вважати однією з провідних засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Встановлення й аналіз окремих складників такого розвитку сприятиме виробленню дієвих кроків на шляху вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Питання удосконалення транспортної інфраструктури в Україні постійно перебувало у полі зору різних науковців. Зокрема, йому приділяли увагу В. Й. Развадовський, Д. О. Маріц, М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик, А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк, Г. В. Джагунов, О. Б. Черномаз, О. В. Кузьменко, В. В. Мамочка, Я. І. Хом'як. Однак, незважаючи на чималу кількість розробок, у науковій літературі відсутнє дослідження, присвячене проблемі розвитку транспортної інфраструктури як засаді забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Саме тому метою статті є розгляд проблеми розвитку транспортної інфраструктури як засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Аналіз наукової літератури дає змогу відокремити дві групи об'єктів транспортної інфраструктури в залежності від ступеня їх впливу на рівень безпеки на автомобільному транспорті. До першої групи таких об'єктів належать ті, існування яких пов'язано з обслуговуванням автомобільного транспорту, забезпеченням функціонування пов'язаних із ним суспільних відносин. Серед таких об'єктів можна назвати: автостанції, автопавільйони, вантажні автомобільні станції та вантажні термінали (автопорти), зупинки, стоянки таксі, станції технічного обслуговування автомобільного транспорту, зони відпочинку водіїв і багато інших. Функціонування вказаних об'єктів транспортної інфраструктури має опосередкований зв'язок із забезпеченням безпеки на автомобільному транспорті. Їх існування здебільш пов'язано із забезпеченням комфортності, ефективності здійснення автомобільних перевезень пасажирів і



вантажів. Саме тому варто акцентувати на другій групі об'єктів, що мають свій безпосередній вплив на стан і рівень забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, – автомобільні дороги, які є основною структурною складовою частиною транспортної інфраструктури, що, окрім власне смуг руху автомобільного транспорту, включає пов'язані з нею споруди й засоби організації дорожнього руху. Саме тому в представленому дослідженні акцентовано на проблематиці розвитку автомобільних доріг (в їх широкому розумінні) як однієї з найважливіших засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Говорячи про проблематику розвитку автомобільних доріг в Україні, національної транспортної інфраструктури загалом, насамперед варто зазначити наявність у цій сфері суспільних відносин проблем, характерних для галузі автомобільного транспорту загалом. Тут йдеться про неефективне нормативно-правове регулювання зазначеної сфери суспільних відносин. Зокрема, досліджуючи юридичну природу договору перевезення пасажирів і багажу на таксі, Д. О. Маріц цілком слушно називає той факт, що транспортна інфраструктура є досить розгалуженою, а нормативне регулювання – надзвичайно об'ємним. Водночас, наголошує науковець, законодавець повною мірою не врахує ті правовідносини, що потребують врегулювання в сучасних умовах. Свідченням цього є те, що нині є низка підзаконних нормативних актів, які були прийняті ще за радянських часів і на сучасному етапі розвитку суспільних відносин залишаються чинними, хоча й неактуальними – деякі положення вже не мають відповідного змістовного наповнення та подекуди суперечать іншим нормативним актам [4, с. 177]. Наведене вкотре підкреслює необхідність перегляду аспектів законодавчої регламентації суспільних відносин у сфері функціонування автомобільного транспорту, зокрема, забезпечення безпеки цієї сфери.

І якщо проблеми нормативно-правового регулювання функціонування національної транспортної інфраструктури на себе відчують не всі суб'єкти цих відносин, нині можна говорити про такі, які торкаються кожного. Йдеться про жахливий сучасний стан основного елементу транспортної інфраструктури – автомобільних доріг. Так, нині транспортно-експлуатаційний стан майже 50% довжини мережі автомобільних доріг загального користування не відповідає сучасним технічним вимогам за міцністю та рівністю [5]. При цьому, як зазначає Міністерство інфраструктури України в роз'ясненні для автоперевізників щодо габаритно-вагових норм вантажних перевезень, понад 90% автомобільних доріг в Україні потребують виконання ремонтно-будівельних робіт [6]. Нині можна говорити про кілька основних причин такого стану речей.

По-перше, йдеться про те, що значна кількість автомобільних доріг дісталась нам у спадок від Радянського Союзу. Зокрема, більшість автомобільних доріг в Україні була збудована в 60–70-х роках минулого століття [7]. Як зазначає Національний інститут стратегічних досліджень, індекс якості автомобільних доріг в Україні – один із найгірших у світі. За оцінками експертів Світового економічного форуму, які оцінювали якість доріг 148 країн світу, Україна отримала 2,14 бали з 7 можливих і посіла 144 місце, а сусідня Польща отримала 3,05 бали і 105 місце. Стан українських доріг завдає удару по євроінтеграційних планах України, оскільки українські дороги мають високу зношеність, низьку міцність і значну нерівність дорожнього покриття та не відповідають європейським стандартам [8]. Не йдеться про те, що такі автомобільні дороги були неякісними. Тут наголошується принаймні на двох аспектах.

По-друге, у той час автомобільні дороги будувалися з урахуванням чинних тоді норм і стандартів. Автомобільні дороги не могли й не мали бути розраховані на сучасні умови їх використання, зокрема, багатократне збільшення автомобільного трафіку, підвищення тоннажу вантажних перевезень та їх щільності тощо. По-друге, як і будь-який об'єкт інфраструктури, такі автомобільні дороги потребували якісного й своєчасного обслуговування, що, як відомо, в нашій державі відсутнє. Так, якщо наприкінці 80-х рр. обсяги дорожніх робіт становили близько 30 тис. км на рік, то в 2011 р., напередодні проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу «Євро-2012», цей показник ледь перевищив 2 тис. км, у 2012 р. було відкрито 1 600 км автошляхів, а у 2013 р. – тільки 600 км. У 2014 р. Міністерством інфраструктури України вирішено взагалі відмовитись від будівництва нових доріг державним коштом й обмежитися ямковим ремонтом [8]. Багаторічне нехтування уповноваженими державою суб'єктами плачевним станом автомобільних доріг України дало свої результати – більшість автомобільних доріг потребує проведення будівельно-ремонтних робіт.

Однак не можемо не зазначити й позитивну тенденцію в досліджуваному напрямі. Останнім часом значно активізувалася робота компетентних суб'єктів щодо покращення стану транспортної інфраструктури. Так, згідно зі звітом Державного агентства автомобільних доріг України (Укравтодор) за 2017 р. протягом 2016 р. було відремонтовано та збудовано 928 км доріг. У 2017 р. цей показник було значно підвищено і він становив 2 177 км доріг. Взагалі в 2017 р. ліквідовано: 8 300 000 м<sup>2</sup> (61% від ураженості) на 53 000 км доріг; на дорогах державного значення – 5 600 000 м<sup>2</sup> (86%) на 28 000 км; на дорогах місцевого – 2 700 000 м<sup>2</sup> (39%) на 25 000 км.

На початок зимового період держава увійшла із залишком ямковості 5 200 000 м<sup>2</sup> на 28 000 км в основному мережі місцевих доріг. При цьому збережено від передчасних руйнувань 200,9 км доріг шляхом улаштування на них захисних шарів з емульсійно-мінеральних сумішей і поверхневих. Укравтодором направлено 6,5% від річного фінансування на збереження 125 мостових споруд від передчасних руйнувань. У межах забезпечення безпеки дорожнього руху за 12 місяців 2017 р. на автомобільних дорогах загального користування: встановлено та замінено 79 500 дорожніх знаків; нанесено 21 973 км дорожньої розмітки; встановлено 148,13 км нової; знято з обліку 24 місця концентрації дорожньо-транспортних пригод. Для зимового утримання доріг було підготовлено 7 164 одиниці техніки та навісного обладнання, заготовлено солі технічної – 159 000 тонн (84% від річної потреби), фрикційних матеріалів (пісок) – 851 000 тонн (79% від річної потреби) [9].

Наведені дані свідчать про позитивні тенденції в сфері розвитку національної транспортної інфраструктури, що варто розглядати як надійну засаду забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Проте активізація, збільшення будівельно-ремонтних робіт є незначними, особливо з урахуванням порівняно далекої перспективи розвитку цих суспільних відносин. Йдеться про нерідкі порушення якості виконаних робіт. Так, якщо взяти лише дані, що містяться в наведеному вище звіті Укравтодору, за 2017 р. було здійснено 708 перевірок якості виконання дорожніх робіт на об'єктах будівництва, реконструкції та ремонту доріг. У процесі проведених перевірок було виявлено значну кількість недоліків і порушень технологічного процесу. Не ставлячи за мету навести всі з таких недоліків, наголосимо лише на основних з них, які в подальшому можуть мати значний вплив на стан забезпечення безпеки на автомобільному транспорті на відповідному об'єкті інфраструктури: відсутній або неналежний контроль за температурним режимом асфальтобетонної суміші на етапі випуску асфальтобетонної суміші та на місці виконання робіт; влаштування шару покриття на непідготовлену (неочищену) та неякісно підґрунтовану поверхню; незабезпечений поверхневий водовідвід; неузгодженість між проектними рішеннями та фактичним виконанням робіт (невідповідність влаштованого матеріалу заявленому в дефектному акті); поява дефектів на відремонтованому покритті у вигляді викришувань, бітумних плям, розкриття стиків. При цьому з 211 об'єктів будівництва та ремонту, на яких було здійснено моніторинг, на 32 були виявлені недоліки, які в подальшому можуть впливати на довговічність дорожньої конструкції [9].

Такий стан справ вимагає не тільки здійснення заходів контролю з боку уповноважених держа-

вою суб'єктів, а й запровадження й налагодження функціонування механізмів відшкодування шкоди, завданої внаслідок проведення неякісних ремонтно-будівельних робіт транспортної інфраструктури. Йдеться про надання підрядниками гарантій щодо виконаних ремонтно-будівельних робіт автомобільних доріг. Встановлення гарантійних строків внаслідок цього забезпечення якості проведення ремонтно-будівельних робіт варто розцінювати як один із визначальних шляхів розвитку транспортної інфраструктури та, як результат, одну з засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Однак навіть стовідсоткові гарантії здійснення якісних ремонтно-будівельних робіт, всебічне, повне, належне їх фінансування не зможе в повній мірі вирішити проблем жахливого стану національної транспортної інфраструктури, оскільки нині залишаються численні питання, пов'язані з її систематичним руйнуванням і знищенням. Найбільш вагомим із таких аспектів є постійне порушення допустимого навантаження на автомобільні дороги, що здійснюються внаслідок збільшення вагових параметрів автомобільного транспорту, за допомогою якого здійснюється перевезення вантажів.

Так, за даними фахівців Державного підприємства «Державний дорожній науково-дослідний інститут імені М. П. Шульгіна», близько 74% автомобільних доріг були збудовані під розрахункові навантаження на вісь – 6 тонн та загальною вагою не більше 24 тонн. Щорічні збитки, які завдаються дорожньому господарству внаслідок руйнування доріг, спричинених рухом великовагових транспортних засобів, становлять понад 2 млрд грн. За дослідженнями Світового банку, щорічні втрати ВВП країни внаслідок незадовільного стану автомобільних доріг становлять 3–4% ВВП. Задля збереження автомобільних доріг загального користування, центральним органом виконавчої влади Укртрансбезпекою, на який покладено завдання, зокрема, щодо здійснення габаритно-вагового контролю за транспортними засобами, габаритно-вагові параметри яких перевищують нормативні, розпочато заходи щодо запобігання та недопущення руйнування автомобільних доріг загального користування. За результатами роботи вже перевірено 4 556 транспортних засобів, із них у 319 виявлено порушення вагових параметрів. Нараховано плати за проїзд на 150 000 євро, сплачено близько 740 тис. грн. Накладено штрафних санкцій на суму близько 148 тис. грн [6].

Проте, на жаль, доводиться констатувати, що зазначені контрольні заходи не вирішують наявних у галузі транспортної інфраструктури проблем, пов'язаних з її систематичним руйнуванням вантажними автомобілями внаслідок недотримання їх габаритно-вагових параметрів,

а саме – значного їх перебільшення. Варто зауважити, що вже кілька років поспіль спостерігається чітка тенденція до збільшення порушень в окресленій сфері суспільних відносин. Зокрема, зростання кількості вантажу на один транспортний засіб відбувається вражаючими темпами. Наприклад, згідно зі статистичними даними в 1997 р. будівельні вантажі (пісок, бетон) перевозились від 12 до 16 тонн одним транспортним засобом. Через 10 років, у 2007 р., цей показник вже становив 15–18 тонн на один транспортний засіб. Станом на початок 2016 р. кількість вантажу на один транспортний засіб становить від 25 до 45 тонн. При цьому при перевезенні зернових вантажів середня вага вантажу становить від 45 до 75 тонн [10]. Зокрема, було затримано вантажний автомобільний транспортний засіб, який перевозив з м. Кропивницький 115 тонн зерна, із загальною масою 135 тонн. Найбільшим показником, так би мовити «антирекордсменом», порушення габаритно-вагових параметрів автомобільного транспортного засобу став випадок під м. Тернопіль, де було затримано вантажний автомобіль із вагою 200 тонн. Як свідчать очевидці події, він їхав повільно, зі швидкістю 30–40 км/год. Машину з вантажем супроводжувала поліція. Попереду і ззаду по 5 машин із мигалками. За колоною утворилася пробка. А зупинили вантаж і оштрафували лише в Тернопільській області. Чому вантаж пройшов по всій Україні, розбив дороги, а зупинили його лише в Тернопільській області, не ясно. А якщо був супровід поліції, то був і дозвіл [11]. У наведеному випадку законодавчо встановлених вагових нормативи були перевищені у п'ять разів!

Таким чином, розвиток транспортної інфраструктури нашої держави є необхідною засадою забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Здебільшого таке твердження пов'язано з тим, що, на відміну від інших аспектів функціонування галузі автомобільного транспорту, із транспортною інфраструктурою мають справу всі без виключення суб'єкти відповідних суспільних відносин. У такому разі під транспортною інфраструктурою треба розуміти сукупність об'єктів і пов'язаної з ними діяльності, призначенням яких є забезпечення функціонування галузі автомобільного транспорту. На жаль, статистичні дані свідчать про жахливий стан національної транспортної інфраструктури, що має свій безпосередній негативний вплив на стан і рівень забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Насамперед йдеться про стан автомобільних доріг як основний структурний елемент такої інфраструктури. Покращення такого стану потребує комплексних заходів, спрямованих як на збереження чинної транспортної інфраструктури, так і на її подальший розвиток.

### Література

1. Лепеха М. О. Деякі екологічні аспекти митної експертизи. *Сучасні тенденції розвитку митної справи в умовах євроінтеграції* : матеріали наук.-практ. круглого столу, 6 грудня 2016 р. Ірпінь : Університет державної фіскальної служби України, 2017. С. 72–76.
2. Козлюк І. О. Забезпечення економічної безпеки авіаційної галузі. Київ : Книж. вид-во НАУ, 2005. 236 с.
3. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 380 с.
4. Маріц Д. О. Договір перевезення пасажирів та багажу на таксі. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 177–180.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення контролю за безпекою автомобільних перевезень вантажів і відповідальності за порушення правил дорожнього руху» від 13 трав. 2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59087&pf35401=387842>.
6. Роз'яснення Міністерства інфраструктури України для автоперевізників щодо габаритно-вагових норм вантажних перевезень. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249032600>.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» (щодо дотримання вагових або габаритних норм та/або умов, визначених у дозволі на участь у дорожньому русі)» від 2 вересня 2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59086&pf35401=398124>.
8. «Щодо удосконалення механізмів розвитку дорожньої галузі в контексті реалізації реформи державного управління автомобільними дорогами». Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень* : офіційний сайт. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1661/>.
9. Звіт Державного автомобільного агентства автомобільних доріг України за 2017 рік. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit\\_2017/ukravtodor\\_%202017.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit_2017/ukravtodor_%202017.pdf).
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері дотримання вагових або габаритних норм» від 27 трав. 2016 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59245&pf35401=389626>.
11. Безконтрольні фури: сотні тонн на українських дорогах ніхто не помічає. URL: <https://znaj.ua/society/bezkontrolni-fury-sotni-tonn-na-ukrayinskyh-dorogah-nihto-ne-pomichaye>.

### Анотація

**Скрипа Є. В. Розвиток транспортної інфраструктури як засада забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.** – Стаття.

У статті на основі наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України розглянуто проблему розвитку транспортної інфраструктури як засаду забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Встановлено, що статистичні дані свідчать про жахливий стан національної транспортної інфраструктури, що має свій безпосередній негативний вплив на стан і рівень забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. За таких умов, насамперед, йдеться про стан

автомобільних доріг як основного структурного елемента такої інфраструктури.

*Ключові слова:* транспортна інфраструктура, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт, розвиток.

#### Аннотація

**Скрипа Е. В.** Развитие транспортной инфраструктуры как основа обеспечения безопасности на автомобильном транспорте. – Стаття.

В статье на основе научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрена проблема развития транспортной инфраструктуры как основа обеспечения безопасности на автомобильном транспорте. Установлено, что статистические данные свидетельствуют об ужасном состоянии национальной транспортной инфраструктуры, что имеет свое непосредственное негативное влияние на состояние и уровень обеспечения безопасности на автомобильном транспорте. В данном случае, в первую очередь, речь идет о состоянии автомобильных дорог как основного структурного элемента такой инфраструктуры.

*Ключевые слова:* транспортная инфраструктура, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт, развитие.

#### Summary

**Skrypa Ye. V.** Development of transport infrastructure as a basis for safety in road transport. – Article.

In the article on the basis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine the problem of development of transport infrastructure as a basis for safety in road transport is considered. It has been established that the statistics show the terrible state of the national transport infrastructure, which has a direct negative impact on the state and level of safety in road transport. In this case first of all we are talking about the state of roads, as the main structural element of such infrastructure.

*Key words:* transport infrastructure, safety, road transport, development.

УДК 342.9:347.2

**О. В. Сукманова**  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

### СУТНІСТЬ ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Важливою основою розбудови державності є дієвість регіональної політики, спрямованої на оптимізацію територіальної організації управління та утвердження демократизму на місцевому рівні, що забезпечувало б ефективне використання наявного потенціалу території на засадах сталого розвитку. Необхідною умовою для ефективної організації публічної влади на місцях є безумовне дотримання принципів її діяльності та запозичення іноземного досвіду з метою вдосконалення механізму реалізації влади в Україні. Сучасний стан дотримання й реалізації принципів у діяльності органів публічної адміністрації залишається незадовільним та потребує вдосконалення. Наявність зазначеного кола проблемних питань і зумовлює актуальність обраної теми [1, с. 300].

Принципи публічного адміністрування були предметом дослідження багатьох вчених, до числа яких входять В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Галай, В. Галунько, О. Єщук, В. Котковський, Т. Кравцова, В. Курило, І. Невзоров, М. Онищук, І. Патерило, Л. Приходченко, А. Пухтецька, О. Старчук, В. Тертишник, С. Чернов, Н. Шура та ін.

Проте суспільні відносини постійно змінюються, відповідно, виникає потреба у створенні нових засад публічного адміністрування, одними з яких є принципи ефективності публічного адміністрування охорони права власності.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок із цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства розкрити сутність принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності.

Вивчаючи принципи ефективності публічного адміністрування охорони права власності, варто зазначити, що їх необхідно розкривати, враховуючи загальноєвропейські засади.

Загальновідомо, що Європейські принципи адміністративного права було визначено в 1988 р. у праці Ю. Шварца «Європейське адміністративне право» (“Europaisches Verwaltungsrecht”). До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. На їхній основі

сформувалися сучасні принципи ЄАП: 1) принцип законності (англ. the principle of legality), запозичений з французького права; 2) принцип скасовності (або можливості відкликання) незаконного адміністративного акта (англ. the revocability of unlawful administrative action) ґрунтується на неприпустимості негативного впливу нормативно-правового акта на права громадян; 3) принцип недискримінації (англ. non-discrimination) означає, що такі справи не розглядатимуть по-різному, якщо немає об'єктивних підстав для диференціації; 4) принцип юридичної визначеності (англ. legal certainty) – один з основних принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого всі суб'єкти права мають керуватись у своїх діях правовими приписами; 5) право на захист (фр. droit de la defence) – цей термін запозичено з французької мови; 6) принцип пропорційності запозичено з німецької концепції Verhältnismässigkeit; 7) принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина (англ. respect for fundamental human rights) випливає з положень Європейської конвенції з прав людини та їхнього тлумачення Європейським судом із прав людини; 8) принцип субсидіарності (англ. subsidiarity) означає, що рішення мають прийматися на найнижчих рівнях і забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що веде до деволуції (передачі) владних повноважень всередині ЄС із наднаціонального на національний рівень; 9) принцип належного управління (англ. good administration) поєднує вимоги щодо використання найкращого досвіду управління та запровадження інституту омбудсмена з метою розгляду скарг на неналежне врядування (управління), що мали місце в діяльності установ та організацій ЄС; 10) принцип прозорості (англ. transparency) розвинувся під впливом скандинавських принципів належного врядування. Був запозичений у середині 90-х рр. ХХ ст. зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії. В європейському праві стосується переважно доступу до офіційних документів; 11) принцип застосування (англ. applicability): право ЄС безпосередньо діє на тих, кого стосується, не потребуючи інкорпорації або імплементації європейських норм до національного правопорядку [8; 3, с. 204].

О. Оболенський до принципів, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес, зараховує [6, с. 10–15; 5, с. 20]:

1) вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу. Спираючись лише на національний досвід, не можна вирішити сучасні проблеми державного будівництва. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління – важливе джерело вивчення і збагачення практики керівництва. При цьому обов'язкова адаптація зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних, і соціокультурних умов у країні. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни;

2) демократія – політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють. Принцип демократизму полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством. Для цього їм потрібні: 1) доступ до відповідної інформації; 2) реальна змога вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; 3) володіння засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, встановлених за згодою суспільства; 4) представники суспільства мають бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта не має бути прихована від суспільства. Гласність і відкритість – невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства;

3) принцип плюралізму – характерна риса сучасних політичних режимів. Поняття плюралізму означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом із тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління у процесі вибору цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, визначенні засобів і методів їх здійснення;

4) законність і визнання суспільством, тобто легітимність структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють;

5) демократизм передбачає широкий розвиток суспільного самоуправління – не як протиположності публічному адмініструванню, а його доповненню. Будь-який суб'єкт управління не може охопити все багатоманіття суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління із саморегуляцією суспільства, його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням;

6) системний підхід – фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминує розвалює систему. Загальною метою є загальнодержавна мета, яка відображає національно-державні інтереси;

7) одним з основних організаційних принципів публічного управління є централізм на демократичній основі. Централізм – втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатоплюсність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему. В децентралізації влади й управління має йтися про механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня;

8) принцип єдності галузевого і територіального управління є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії;

9) принципи прийняття державних рішень. До них належать принципи: поетапного процесу прийняття рішень; єдності цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідності дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо [6, с. 10–15; 5, с. 20].

Н. Шура переконана, що головними принципами публічного адміністрування виступають: 1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами; 2) об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різних справах; 3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; 4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки у межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві; 5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; 6) ефективність – економне використання

ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень; 7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним; 8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних із бюрократизацією вирішення тих чи інших питань; 9) пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом; 10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами; 11) демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють; 12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку; 13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень; 14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення [7, с. 260–263].

Також варто вказати, що до принципів, що регулюють публічне адміністрування як соціально-культурний процес, належать наведені нижче.

1. Головним принципом організації соціально-ринкових відносин є поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення. З цієї точки зору одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо. Треба зазначити, що до суспільних благ, що надаються державою, належать послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно-кліматичного і техногенного характеру. До них долучаються послуги, надані автомагістралями, закладами охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не спроможні повною мірою забезпечити задоволення суспільних потреб у них. До них належать товари і послуги, які ринкова система взагалі не має наміру надавати. 2. Соціальна справедливість, забезпечення якої є однією з головних функцій держави, передбачає не лише справедливий розподіл прибутків, але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків. Саме державне регулювання ринку,

обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу більш-менш надійної системи соціальної захищеності людей. 3. Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни загалом, переважно визначається загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови координації підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни, що фактично нездійснено без відповідного державного впливу. Особливо важлива роль держави у формуванні людського капіталу та розвитку новітніх технологій. 4. У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є повна свобода і незалежність творчої сфери від держави і державних органів. Але реальність свідчить про зворотне, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представників творчої інтелігенції. Крім того, за певних обставин демократична держава просто зобов'язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості. 5. Протягом останніх десятиліть на передній план вийшли екологічні проблеми, у вирішенні яких ключову роль має відігравати держава. Ринок і громадянське суспільство, навіть якщо усвідомлюється екологічна небезпека руйнування довкілля, не спроможні повною мірою впоратися з цією проблемою. Тому завдання держави полягає в тому, щоб разом з економічною системою і громадянським суспільством, іншими державами нести тягар видатків і докладати зусиль до вирішення цієї проблеми. 6. Держава має займатись захистом споживачів на законодавчому і регуляторному рівні. Головні зусилля в цій галузі вона має спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо [6, с. 10–15; 5, с. 20].

До загальнометодичних принципів публічного адміністрування О. Ю. Оболенський зараховує такі [6, с. 10–12; 5, с. 20]:

1) пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства загалом. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульова-

ні центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах;

2) система управління – інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією. Принцип об'єктивності – один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу – значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень, постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення;

3) принцип економії ентропії. Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим меншим є вимір ентропії, тим вищою є впорядкованість суспільної системи;

4) принцип найменшої дії. Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти);

5) публічне адміністрування – цілеспрямована діяльність. Він також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя;

6) публічне адміністрування – не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства;

7) принцип зворотного зв'язку – один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії [6, с. 10–12; 5, с. 20].

Професор В. Галуцько вважає, що основними групами принципів належного врядування є:

- принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування;
- принцип відкритості і прозорості;
- принцип добросовісності й етичної поведінки;
- принцип ефективності, компетентності і спроможності;
- принцип інноваційності та відкритості до змін;
- принцип сталості та довгострокової орієнтованості;
- принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності;
- принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності.

Для характеристики наведених вище основних груп принципів належного врядування можуть використовуватися додаткові принципи [2, с. 43].

М. Максименюк розкрив, що важливий аспект ефективного публічного адміністрування в управлінні суспільством – досягнення адекватності цих двох підсистем. Задля реалізації цілей публічного адміністрування необхідне дотримання принципу необхідної різноманітності: різноманітність управляючої системи має бути не меншою за різноманітність системи, якою управляють. Процес публічного адміністрування включає в себе три основних компоненти: 1) управлінська свідомість – мисленнєве здійснення процесу управління; 2) управлінська діяльність, що представляє собою реалізацію цілей і задач соціального управління; 3) результат управлінської діяльності. Для публічного адміністрування необхідно виробляти вміння оцінювати соціальні наслідки передбачуваних управлінських рішень, що є соціальним нервом будь-якого управлінського впливу [4, с. 216]. Крім того, М. Максименюк визначає принципи публічного управління:

1) принцип самоорганізації описує виникнення нової якості системи по горизонталі, тобто на одному рівні, коли повільні зміни параметрів порядку мегарівня приводять до біфуркації, нестійкості системи на макрорівні і перебудови його структури. Включення у схему мікрорівня дає змогу описати процес зникнення і народження у точці біфуркації макрорівня. У цій точці колективні зміни та параметри порядку макрорівня повертають свої ступені свободи в хаос мікрорівня, розчиняючись у ньому. Потім у безпосередній взаємодії мега- і мікрорівней народжуються нові параметри зумовленого макрорівня. Процес народження параметрів порядку: «управлінські надповільні параметри мегарівня» + «короткоживучі зміни мікрорівня» = параметри порядку, структуроутворюючі довгоживучі зміни мезо(мікро)рівня;

2) принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення. Виникнення нових параметрів порядку – подія, яка не має зворотного руху, а поєднані в кооперації елементи набувають нової якості, а їх роз'єднання приводить також до нових якісних змін, тобто висхідна (до первинного поєднання) якість незворотна (закон розбіжності Богданова);

3) принцип універсальності і безперервності самоорганізації виходить із того, що класичне уявлення про облаштування і процес упорядкування світу орієнтоване на те, що все суще упорядковане, а безлади, які виникають, можна подолати і вони є приватними випадками порядку і долаються діями їх законів;

4) принцип порівняності і самонормування. Цей принцип не є новим і широко використову-



ється в різноманітних наукових доробках. Самонормування приводить до народження порівняних величин (параметрів, констант), тобто всі параметри і константи будуть виконувати свої функції тільки у рамках власного (порівняного) простору [4, с. 220].

Таким чином, принципи ефективності публічного адміністрування охорони права власності – це ідейні основи, що визначають напрями здійснення публічного адміністрування як дієвої та оперативно-результативної діяльності, що спрямована як на охорону права власності, так і на створення нових способів захисту права власності, які виникають у процесі розвитку суспільних відносин.

До принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності належать такі засади:

- принцип легітимності означає, що суб'єкти публічного адміністрування мають здійснювати охорону права власності або ж реалізовувати власні права відповідно до приписів чинного законодавства;

- принцип запозичення означає, що задля підвищення ефективності вітчизняного публічного адміністрування охорони права власності необхідно аналізувати та використовувати ефективний зарубіжний досвід публічного адміністрування;

- принцип спроможності полягає у створенні різноманітних інституцій, які мають належно здійснювати публічне адміністрування охорони права власності;

- принцип новизни та інноваційності означає, що ефективність публічного адміністрування прямо залежить від впровадження нових адміністративних інструментів такої охорони.

### Література

1. Галай В. О. Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 300–305.
2. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. *Адміністративне право України. Повний курс: підручник*. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Котковський В. Р. *Європейський адміністративний простір: нові принципи публічного врядування. Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 200–205.
4. Максименюк М. Ю. *Філософські засади публічного адміністрування. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. Вип. 61. С. 206–223.
5. Оболенський О. Ю. *Опорний конспект лекцій із навчальної дисципліни. Публічне управління: наукова розробка*. Київ: НАДУ, 2011. 56 с.

6. Чернов С. І. *Текст лекцій із дисципліни «Публічне адміністрування»*. Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.

7. Шура Н. О. *Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці*. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. 2016. С. 260–263.

8. *General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. EC. Europa. 2017. URL: [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf).

### Анотація

**Сукманова О. В.** Сутність принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності. – Стаття.

У статті розкрито сутність принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності як ідейних основ, що визначають напрями здійснення публічного адміністрування як дієвої та оперативно-результативної діяльності, що спрямована як на охорону права власності, так і на створення нових способів захисту права власності, які виникають у процесі розвитку суспільних відносин.

*Ключові слова:* адміністративно-правова охорона, ефективність, право власності, правовідносини, принципи права, публічне адміністрування.

### Аннотация

**Сукманова Е. В.** Сущность принципов эффективности публичного администрирования охраны права собственности. – Статья.

В статье раскрыта сущность принципов эффективности публичного администрирования охраны права собственности как идейных основ, определяющих направления осуществления публичного администрирования как действенной и оперативно-результативной деятельности, направленной как на охрану права собственности, так и на создание новых способов защиты права собственности, возникающих при развитии общественных отношений.

*Ключевые слова:* административно-правовая охрана, эффективность, право собственности, правоотношения, принципы права, публичное администрирование.

### Summary

**Sukmanova O. V.** The essence of the principles of the effectiveness of public administration of property rights protection. – Article.

The article outlines the essence of the principles of the effectiveness of public administration of the protection of property rights as ideological foundations that define the directions of public administration as an effective and operational-productive activity aimed at protecting property rights, as well as creating new ways of protecting property rights that arise when development of social relations.

*Key words:* administrative law protection, efficiency, property rights, legal relations, principles of law, public administration.

УДК [351:35.078:32.019.5]

Г. А. Терещук

кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
конституційного, адміністративного та фінансового права  
Тернопільського національного економічного університету

## НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У світлі низки реформ, якими рухається нині вітчизняне публічне урядування, найбільш ґрунтовних інституційних змін, напевно, зазнала антикорупційна політика. Численні норми декларативного, інструктивного, організаційного змісту по-новому змушують працювати загальнодержавний антикорупційний механізм. Узагальнюючи кращі міжнародні практики протидії корупції, Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII створив превентивну антикорупційну систему, серед ключових елементів якої є спеціальний орган із питань запобігання корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке згідно зі ст. 4 вказаного Закону забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [7]. Водночас формування та реалізація складної антикорупційної політики не може відбуватися у замкнутому середовищі, саме тому у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» від 14.10.2014 р. № 1699-VII наголошено, що НАЗК має здійснювати заходи із широкого поширення інформації про корупцію, формування світогляду неприйняття корупції, активного залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики тощо [8]. Із цього випливає, що дієва антикорупційна політика – це, насамперед, транспарентна політика.

Проте сучасні реалії транспарентності антикорупційної діяльності не завжди корелюються послідовним та якісним правовим забезпеченням, у зв'язку із чим виникає потреба глибоко вивчити зазначене питання у світлі правової теорії та доктрини.

Запуск та становлення функцій НАЗК – не єдина причина актуальності проведення правового дослідження. Незважаючи на те, що антикорупційна тематика загалом є предметом наукового пошуків (нещодавні комплексні дослідження проводили О. Г. Боднарчук, В. А. Бондаренко, О. Д. Береза, Є. В. Вандін, О. І. Добровольський, С. А. Задорожний, С. В. Рівчаненко, Т. В. Хабарова, С. О. Шатрава), комплексних та тематичних праць із правового забезпечення транспарентності антикорупційної політики в компетенційній діяльності НАЗК фактично немає.

**Мета дослідження** полягає у правовому аналізі компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної діяльності, а також напрямів її реалізації.

В онтологічному контексті правовий феномен транспарентності антикорупційної політики походить від терміна «транспарентність» (від лат. *«transparency»*), буквально «прозорий». Як категорія управління транспарентність передбачає формування належного рівня розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечення права та можливості доступу громадськості до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб [4, с. 140]. У правовому розумінні транспарентність вживають як правовий принцип, засадниче правило функціонування публічної інституції або в більш широкому розумінні як ідею існування правової держави та демократичного суспільства. Аналізуючи конкретніше, В. М. Пилаєва стверджує, що принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління [5, с. 214]. Погоджуючись із поглядами вчених, варто констатувати дискусійність змісту терміна «транспарентність» у правовій та управлінській науках. Міркуючи по-різному, вчені часто зіставляють його із такими суміжними категоріями, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність». На наш погляд, нема принципової необхідності на законодавчому рівні встановлювати чітку відмінність досліджуваних термінів у реалізації конкретних правових процедур органами виконавчої влади загалом чи НАЗК зокрема. Така місія має залишитися в площині правової доктрини. Положення неспеціалізованого законодавства у сфері інформаційної діяльності мають лише визначати засадничі правила реалізації політики транспарентності з урахуванням специфіки органу публічної влади та відносин, на які спрямовує свою дію закон.

У сучасних реаліях розвитку інформаційно-правових відносин комунікативної дійсності спостерігається всебічне проникнення феноме-

нів гласності, прозорості, відкритості у функціональну діяльність органів влади. Антикорупційна урядова політика, яка в результаті реформи набула інституальних та системних ознак, найбільшим чином потребує використання інструментів транспарентності з метою досягнення цілей такої політики, і передумовами цьому є такі чинники: існування непрозорих бюрократичних структур, які виступають джерелом сформованої в Україні олігархічної антикорупційної моделі [2, с. 169]; інтенсивний розвиток інформаційних технологій у сфері електронного врядування, що забезпечує можливість всебічного оприлюднення даних про діяльність органів влади; відсутність загального уявлення про реальні масштаби та обсяги корупції громадянським суспільством; низький рівень антикорупційної свідомості, обізнаності населення про методи та способи боротьби з корупцією; невизначеність та відсутність системності у положеннях антикорупційного законодавства; декларативний метод роботи з корупцією, що діє за відсутності інструментів моніторингу, аудиту, контролю, комунікації тощо.

Ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» визначає НАЗК центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики [7]. Іншими словами, НАЗК вперше в національній практиці публічного врядування виступає єдиним суб'єктом, який формує та реалізує самостійну галузь соціальних та політико-правових відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів, управлінських рішень, вжиття системи засобів, методів, механізмів попередження, виявлення та протидії корупції як всезагального антисоціального явища. Окреслена місія закріплює за НАЗК повноваження не тільки у сфері реалізації оперативних антикорупційних заходів, як, наприклад, складання протоколів, внесення приписів про порушення антикорупційного законодавства, а й розробку та втілення процесів, які мають більш стратегічний характер, – мінімізація корупції в публічно-владній діяльності шляхом створення та функціонування антикорупційної інфраструктури.

Оскільки НАЗК як орган державної влади зобов'язаний діяти в межах та у спосіб, передбачений законом, механізм забезпечення транспарентності антикорупційної політики цілком залежний від правового статусу НАЗК як спеціального суб'єкта протидії корупції.

Отже, прийняття Закону України «Про запобігання корупції» увінчало за НАЗК участь у функціонуванні трьохрівневої антикорупційної моделі в державному антикорупційному механізмі.

*Перший рівень* – розробка проєктів антикорупційної політики, що відповідно до ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» здійсню-

ється НАЗК шляхом розробки антикорупційної стратегії як декларативного акта, який визначає засади антикорупційної діяльності та затверджується Верховною Радою України [7]. Створення дійсно ефективної антикорупційної стратегії НАЗК – це складне завдання із моніторингу, вивчення стану корупції, причин та чинників, які її зумовлюють, провокують із подальшим узагальненням та відповідними висновками. Досягнення такого ефекту неможливе без використання інструментів прозорості та відкритості. Так, НАЗК було підготовлено та опубліковано Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр. та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії [1], в якому надано об'єктивну оцінку «втілення у життя» стратегії антикорупційної діяльності.

*Другий рівень* – участь у виконанні державної програми як конкретного документа із реалізації антикорупційної стратегії [7]. Щодо зазначеного рівня, роль НАЗК у здійсненні транспарентності проявляється у: (1) щоквартальному інформуванні Кабінету Міністрів України про стан виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні [9]; (2) організації проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції в рамках виконання державної програми по боротьбі з корупцією, публікації їх результатів [7]; поширенні інформації та відомостей про виконання положень державної програми по боротьбі з корупцією, методологічному та нормативному її супроводженні.

*Третій рівень* – участь в індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства шляхом координації та надання їм методичної допомоги під час підготовки та виконання антикорупційних програм (п. 7 ч. 1. ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»). Забезпечення транспарентності такою участю НАЗК реалізується через розроблені ним Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади [3], які мають інформаційно-роз'яснювальний характер та не встановлюють правових норм чи обов'язків для суб'єктів виконання положень закону.

Якщо рівнева участь НАЗК у реалізації антикорупційної політики окреслює так звану *вертикальну транспарентність*, то найбільш ключовим елементом *горизонтальної транспарентності* виступає напрям компетенції із забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції в Україні та світі. Зазначений тезис цілком кореспондується зі стратегічною метою Державної програми щодо реалізації засад державної

антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., яка полягає в необхідності формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції та покликана підвищити рівень довіри населення до влади [9]. Щодо цього варто зауважити чи не найбільшу вагомість та необхідність функції із забезпечення обізнаності НАЗК у сфері антикорупційної політики, на відміну від участі інших органів виконавчої влади в забезпеченні такої обізнаності.

Механізм функціонування обізнаності як інформаційного явища досить простий. Свого роду забезпечення обізнаності можна звести до процесу, що розпочинається з надання інформації до її фактичного засвоєння, результатом якого є інформаційний продукт, сформований у свідомості адресованого суб'єкта (окремі громадяни, соціальні групи, суспільство). Звичайно, кожна особистість у суспільстві оперує різноманітними інтелектуальними можливостями, потребами, але у найбільш спрощеному випадку інформаційно обізнаною особою можна вважати особу, яка, отримавши та сприйнявши дані, їх зрозуміла.

Отже, якщо процес доступу, отримання, сприйняття, зрозумілості публічної інформації налагоджений та підлаштований до потреб громадського суспільства – більшим чином можна констатувати факт існування інформаційної обізнаності.

Водночас варто пам'ятати, що обізнаність – це оціночна категорія, яка зумовлена кількісними та якісними показниками, а тому процес забезпечення обізнаності потребує постійного удосконалення.

Обізнаність у сфері антикорупційної політики – це інформаційно-комунікаційна необхідність як суспільства, так і суб'єктів, щодо яких закон встановлює антикорупційні обмеження – державних службовців та публічних осіб.

З методологічної точки зору, реалізацію обізнаності за участю НАЗК можна класифікувати за самостійними напрямками.

*Обізнаність у сфері антикорупційної політики та антикорупційної діяльності.*

Аналіз Закону України «Про запобігання корупції» дає змогу до цього напряму зарахувати таку компетенційність, як забезпечення транспарентності у сфері декларування про фінансовий стан державними службовцями. Незважаючи на те, що контроль за фінансовим станом є самостійним повноваженням у сфері запобігання корупції, основна його антикорупційна цінність полягає в загальнодержавному оприлюдненні декларацій посадовців, реалізація чого прямо передбачена обов'язком НАЗК згідно з п. 8 та п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» [7]. Заповнення та оприлюднення декларацій відбувається на офіційному веб-сайті НАЗК (<https://public.nazk.gov.ua/>) у розділі «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування». Однією з функцій, що передбачена електронним реєстром декларацій, є можливість отримання відомостей у форматі відкритих даних. Це дає широкі можливості обробки та аналізу відомостей із подальшим їх візуальним відображенням, що суттєво полегшує розуміння та сприйняття інформації пересічним громадянам. Супроводжуваним елементом обізнаності у сфері антикорупційної діяльності є функція методичної допомоги та консультування з питань заповнення реєстру. Зазначений вид діяльності, який до того ж реалізується у багатьох формах, у тому числі із відеодемонстрацією, підвищує інформаційну зрозумілість процедур із заповнення декларацій державним службовцям.

Транспарентність у сфері масштабів та фігурантів корупційних правопорушень забезпечується НАЗК шляхом адміністрування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Положенням про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, передбачено загальнодоступність відомостей про осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення [6].

Разом із цим транспарентна антикорупційна політика та антикорупційна діяльність – це результат не тільки адміністрування загальнодоступних реєстрів, насамперед, це інституційна та функціональна транспарентність НАЗК як прикладу публічної інституції, в якій ефективно діють прозорі та конкурсні процедури, інструменти громадського контролю та аудиту, незалежності та повної політичної нейтральності.

І, зрештою, *обізнаність про явище корупції в суспільстві та його руйнівну антисоціальну дію* – це вид освітньо-дослідної діяльності НАЗК, мета транспарентності в якій досягається високим рівнем обізнаності широких верств суспільства про корупцію як деструктивне явище, створення клімату нетерпимості як до дрібної, так і системної корупції.

Ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює за НАЗК повноваження щодо збирання та проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції, організації проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції, інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізацію заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції [7].

До інших форм забезпечення обізнаності про явище корупції в суспільстві та його руйнівну антисоціальну дію, які не знайшли свого практично-

го втілення у повноваженнях та функціях НАЗК, можна зарахувати такі: проведення опитування про стан та чинники корупції, організація проведення тренінгів, лекцій у навчальних закладах із питань протидії корупції та антикорупційної політики; підготовка та тиражування газет, транслявання антикорупційних реклам у теле- та радіомовленні; організація антикорупційних освітніх проєктів тощо.

#### Висновки.

1. Транспарентність антикорупційної політики – це обов'язковий атрибут цілеспрямованої діяльності у сфері попередження, виявлення, профілактики та припинення корупційних проявів у публічних та приватних відносинах, змістом якого є прозорість, об'єктивність, достовірність дій, рішень процедур та антикорупційних заходів, а також забезпечення поінформованості щодо такої політики широких верств громадського суспільства.

2. Діяльність НАЗК із забезпечення транспарентності в антикорупційній політиці – це публічно-владна діяльність, зміст якої є результатом поєднання вимог законодавства у сфері стандартів антикорупційної діяльності та компетенційної діяльності НАЗК як спеціально-уповноваженого органу виконавчої влади у сфері формування та реалізації антикорупційної політики.

3. Напрями реалізації компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики умовно можна диференціювати на вертикальний та горизонтальний. Вертикальний охоплює елементи механізму транспарентності за участі НАЗК у трьох моделях державної антикорупційної діяльності: (1) розробка проєктів антикорупційної політики; (2) виконання державної антикорупційної програми; (3) участь в індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства. Горизонтальний напрям передбачає забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики, антикорупційної діяльності та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції, його обсяги та руйнівну дію на економічний, соціально-правовий, культурний та політичний устрій України.

4. Оскільки феномен транспарентності є невід'ємним стандартом у механізмі антикорупційної політики, він потребує якісного правового супроводження в компетенційній діяльності НАЗК. Автором констатується відсутність нормативного акта, який визначав би системний підхід до повноважень НАЗК, а також їх послідовної реалізації у сфері забезпечення загальної обізнаності про антикорупційну політику та явище корупції в суспільстві.

#### Література

1. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії : рішення НАЗК від 1 серпня 2017 р. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017>.

2. Береза О. Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві : дис. ... канд. наук із держ. управ. ; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2016. 218 с.

3. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : завт. Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 19 січня 2017 р. № 31. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya\\_vid\\_19.01.2017\\_no\\_31.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf).

4. Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці Державне управління. *Ефективність державного управління*. 2013. № 34. С. 135–143.

5. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адмін. право і процес; фінанс. право; інформ. право» ; М-во освіти і науки України, Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 245 с.

6. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : затв. рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 09.02.2018 р. № 166. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18>.

7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran41#n41>.

8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України, Стратегія від 14.10.2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 46. Ст. 2047. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

9. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 83.

#### Анотація

**Терещук Г. А. Напрями реалізації компетенції Національним агентством із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики.** – Стаття.

У статті автором досліджено особливості правового регулювання реалізації повноважень Національного агентства із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. Автор проаналізував місце феномена транспарентності в публічно-владній діяльності із протидії корупції. Зокрема, автором виокремлено напрями реалізації компетенції Національного агентства із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. За результатами дослідження автором запропоновані рекомендації щодо удосконалення та оптимізації системи правового регулювання діяльності Національного агентства із запобігання корупції у сфері забезпечення обізнаності про антикорупційну політику та антикорупційну діяльність.

*Ключові слова:* Національне агентство із запобігання корупції, транспарентність, корупція, антикорупційна політика, антикорупційна діяльність, інформаційна обізнаність.

#### Аннотація

*Терещук Г. А.* Направления реализации компетенции Национальным агентством по предупреждению коррупции в сфере обеспечения транспарентности антикоррупционной политики. – Статья.

В статье автором исследованы особенности правового регулирования реализации полномочий Национальным агентством по предупреждению коррупции в сфере обеспечения транспарентности антикоррупционной политики. Автор проанализировал место феномена транспарентности в публично-властной деятельности по противодействию коррупции. Среди прочего, автором выделены направления реализации компетенции Национального агентства по предупреждению коррупции в сфере обеспечения транспарентности антикоррупционной политики. По результатам исследования автором предложены рекомендации по совершенствованию и оптимизации системы правового регулирования деятельности Национального агентства по предупреждению коррупции в сфере обеспечения осведомленности об антикоррупционной политике и антикоррупционной деятельности.

*Ключевые слова:* Национальное агентство по предупреждению коррупции, транспарентность, коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционная деятельность, информационная осведомленность.

#### Summary

*Tereshchuk G. A.* Corruption prevention directions of the competence of National Agency on Corruption Prevention in the transparency of anti-corruption policy. – Article.

In the article, the author studies the peculiarities of legal regulation of the powers of the National Agency on Corruption Prevention in the field of ensuring the transparency of anticorruption policy. The author analyzes the phenomenon of transparency in the public-government activity against corruption. Among other things, the author outlines directions of the power implementation of the National Agency on Corruption Prevention in the field of transparency anti-corruption policy ensuring. According to the results of the study, the author proposes recommendations for improving and optimizing the legal regulation of the National Agency on Corruption Prevention in the field of awareness raising of anti-corruption policy and anti-corruption activities.

*Key words:* National Agency on Corruption Prevention, transparency, corruption, anticorruption policy, anticorruption activities, information awareness.

УДК 342.9

**В. В. Тильчик***кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Національного університету державної фіскальної служби України***СПОРИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ  
КОНФЛІКТНОГО ПІДХОДУ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ**

Спір у сфері публічно-правових відносин, як неодноразово зазначалося та ілюструвалося в наукових дослідженнях, постійно знаходиться в полі зору наукової спільноти. Визначенню його природи, сутності та змісту, процедур вирішення приділена увага значної кількості вчених із метою забезпечення можливості формування доктринальних положень.

У 2013 році вийшла друком Права доктрина України у п'яти томах [1]. Загальновизнані підходи до розуміння поняття спору у сфері публічно-правових відносин складають частину змісту сучасних публічно-правових доктрин, зокрема тих, що розкривають теоретико-правові засади адміністративного судочинства України [2, с. 241–269, 328–348]. Вихідними положеннями вчення про формування основних засад адміністративного судочинства є теоретичне опрацювання поняття «публічно-правовий спір», який (у значній кількості підходів до визначення його сутності) розуміється як форма юридичного конфлікту, поряд із такою формою, як делікт. Подальше ж розмежування вказаних категорій здійснюється шляхом визначення належності до приватноправової та публічно-правової сфери відносин [3, с. 333].

Положення вітчизняної доктрини про спір у сфері публічно-правових відносин формувалися передусім під впливом радянської правової науки. У текстах досліджень (дисертаційних, реферативних, інших наукових публікаціях) неважко помітити, що підґрунтям більшості наукових публікацій були роботи таких вчених, як: Н.Ю. Хаманьова [4], О.Б. Зеленцов [5], Старілов [6], Є.Б. Лупарев [7], А.К. Саркісов [8], Н.В. Сухарева [9] та деяких інших. Слід зазначити, що в сучасних роботах молодих вчених перелік науковців у рубриці «Аналіз останніх досліджень і публікацій» складається дещо інтуїтивно. Розглядаючи «першоджерела», дослідники зупиняються на аналізі лише сучасних проблем, вирішення яких пропонується з урахуванням пропозицій саме згаданих вище науковців. Таким чином, варто вказати, що на сьогодні проблематика визначення поняття спору, з урахуванням суттєвого перегляду положень, визнаних вітчизняною правовою доктриною, не піддавалася ґрунтовному переосмисленню.

Є.Б. Лупарев, розглядаючи тенденції розвитку та конкретні теоретичні конструкції сучасної теорії адміністративно-правового спору, зазначає про те, що їх розвиток зумовлений двома основними підходами: конфліктним та підходом із позиції теорії комплексних правовідносин, оскільки інші, зокрема матеріальний (суб'єктний та предметний), процесуальний, передпроцесуальний, дуалістичний підходи тощо – не дають повноцінного уявлення про сутність такої категорії спорів [10, с. 115]. Варто констатувати, що схожі підходи сформувалися як результат наукового пошуку вітчизняних вчених.

Серед останніх публікацій, присвячених вирішенню спорів у сфері публічно-правових відносин, варто назвати дослідження М.В. Жернакова, який, слідуючи положенням вітчизняної доктрини, здійснив комплексне дослідження податкових спорів, зокрема, за напрямом реформування механізмів їх вирішення. При цьому, розкриваючи юридичну природу податкового конфлікту, автор вказує на те, що: по-перше, юридичне регулювання в певних випадках породжує парадокс, сутність якого полягає в тому, що, намагаючись упорядкувати суспільні відносини, виключити підстави виникнення конфлікту (*очевидно соціального* – курсив авт.), через механізм примусу «воно» (таке упорядкування – *авт.*) водночас сприяє виникненню конфліктних відносин. Далі вчений акцентує увагу на тому, що юридичне регулювання в жодному разі не гарантує виникнення конфлікту, і описаний парадокс можливий лише у випадку внутрішнього несприйняття норми права суб'єктом, на якого спрямоване регулювання. Варто констатувати, що дослідник дещо захопився встановленням сутності конфлікту, оскільки, описуючи його природу в податково-правовому регулюванні, виділяє його рівні: перший – інституційний, у межах нього вирішуються об'єктивність та доцільність взагалі існування такого явища, як оподаткування, другий – характеризує відносини на межі фінансово-правових інститутів публічних доходів та публічних видатків. На його думку, на другому рівні відбувається об'єктивне і чітке узгодження коштів, які платник передає як податки та збори, зокрема й фінансове забезпечення соціальних потреб і суспільного розвитку, з метою чого такі кошти збираються державою.

Наведене твердження ґрунтується на положеннях, представлених автором у підрозділі «Підстави виникнення податкових спорів», в якому формулюються низка принципів висновків: по-перше, податковий спір трактується як розбіжність у позиціях сторін податкового правовідношення, баченні ситуації або індивідуальному тлумаченні норм податкового законодавства. По-друге, далі за текстом наукової праці дослідник здійснює характеристику «*процедурного регулювання подолання податкових конфліктів – вирішення податкових спорів для врегулювання спірних конфліктних відносин*», констатує при цьому «*перехід до інших правовідносин – адміністративних процедур, які передбачають притягнення осіб до відповідальності*» (курсив – авт.). До таких процедур (вирішення спорів) відносяться процедури, врегульовані КАС України. По-третє, вказані процедури (податкові) є одним із видів адміністративних процедур, що підпадають під предмет адміністративного процедурного регулювання [11, с. 22, 24, 67, 73]. Підсумовуючи позицію вченого, варто зауважити, що податковий спір трактується крізь призму процесуальної форми вирішення конфлікту, який подано в дослідженні дещо розмито, оскільки, враховуючи представлені «рівні конфлікту», а згодом і їх конкретизацію, не дає можливості стверджувати про те, що, до прикладу, «доцільність існування оподаткування» може вирішуватися у формі спору. Вказані складнощі викликані тим, що дослідник не виділив ознаку податкових правовідносин – «потенційно конфліктні», а вказав на різновиди конфлікту в його соціальному сенсі, ототожнивши з явищем правової дійсності – податковим спором. У даному контексті ототожнення конфлікту та спору навряд чи може витримати критику з причини, що, як мінімум, у дослідженнях з права мова може йти про спір у сфері податково-правових відносин, а не про конфлікт у розумінні його індивідуально-психологічної чи соціальної детермінації.

О.П. Рябченко, досліджуючи категорію «публічно-правовий спір» у частині розмежування його предмету з метою віднесення до конституційної та адміністративної юрисдикції, вказує на науковий доробок Ю. Барабаша, в межах якого науковець акцентує увагу на тому, що не в кожному випадку спір є формою конфлікту, і наголошує на відсутності синонімічності понять «конституційно-правовий спір» і «державно-правовий конфлікт» [12, с. 20–22]. Вказане твердження спонукає до висновку, що серед представлених у науці ознак правового спору відсутня та, яка дозволяє виокремити спір серед інших соціально-правових явищ. Позитивним моментом є наголос на законності як основній ознаці правового спору, що означає можливість його виникнення та вирішення у правовій площині. Причому за таких обставин

не виключається можливість сприйняття категорій юридичного конфлікту і правового спору як загального і конкретного відповідно [13, с. 177]. Для визначення поняття спору в публічно-правових відносинах цінним є твердження про правову природу такого спору, яке надасть можливість відмежувати явища правового змісту від явищ соціального контексту системи вищого порядку. Дещо поверхневим видається підхід, за якого здійснюється співвідношення конфлікту та спору, оскільки в знаменник таких понять виноситься питання «протиборства сторін», яке буде проаналізовано нижче.

І.Е. Черняхівський здійснив спробу розмежувати поняття «публічно-правовий спір» із суміжними поняттями, зокрема «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір», наголошуючи на тому, що формалізація конфлікту дає підґрунтя для розкриття його загальних рис, виокремлення моделей протікання, наслідків і головне – виявлення впливу на суспільні відносини, не охоплені зіткненнями інтересів, але такі, що реагують на появу та протікання конфлікту в одній площині відносин. Однак публічно-правовий спір пропонує визначити як *спір* (курсив авт.) щодо рішення, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна із сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження та є носієм правового обов'язку або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями. Поряд із таким авторським поняттям наведено ще одне трактування публічно-правового спору як категорії адміністративного судочинства: юридичний конфлікт, що виник між органом публічної адміністрації під час реалізації ним владних повноважень та фізичною чи юридичною особою, права якої порушено діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації [14, с. 108, 111]. Варто констатувати, що автор дещо заплутався в юридичних термінах та конструкціях, оскільки, по-перше, визначення явища публічно-правового спору здійснює одночасно крізь призму понять «спір» у першому випадку, в другому – «конфлікт», не розмежовуючи їх при цьому, як це було заявлено в завданнях публікації. По-друге, в першому визначенні вказує на тому, що одна із сторін є *об'єктом публічно-правового впливу* (курсив – авт.), відповідно, вченим використано «радянський підхід» до розуміння сутності та змісту державного управління як керованого впливу суб'єкта управління на об'єкт. За таких обставин можливо вказати на відсутність передумов реалізації принципів здійснення адміністративного судочинства (на засадах рівності всіх учасників судового процесу, змагальності сторін тощо [15]). По-третє, в другому визначенні автор ототожнює конфлікт зі спором та вказує, що такий конфлікт



виникає між органом публічної адміністрації під час реалізації ним владних повноважень та фізичною чи юридичною особою, права якої порушено діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації. Незрозумілим є положення щодо виникнення конфлікту чи то внаслідок порушення діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації прав фізичної чи юридичної особи, чи внаслідок реалізації органом публічної адміністрації владних повноважень, оскільки дві конструкції вживаються в одному понятті одночасно. По-четверте, поза увагою автора залишається предмет спору (чи конфлікту) в результаті такої форми діяльності публічної адміністрації, як адміністративне нормотворення та видання актів індивідуальної дії, укладання адміністративних договорів.

Відразу варто зазначити, що категорії «конфлікт» та «спір» у вітчизняній науці використовуються, так би мовити, на «інтуїтивному рівні» (спір – адміністративний, порядок вирішення – адміністративний, суд – адміністративний), з урахуванням забезпечення зручності застосування.

Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна в монографії «Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення)» зазначають, що звернення до конструкції «адміністративно-правовий спір» є виправданим, оскільки названа категорія може об'єднувати ознаки, характерні для правових конфліктів, розв'язання яких як у судовому, так і адміністративному порядку (досудовому) потребує запровадження спеціальних правил [16, с. 8]. Такий висновок сформульований за результатами дослідження відомого вченого Д.М. Чечота, що обґрунтував підхід, за якого правовий конфлікт особи з державою проявляється крізь поняття «адміністративно-правовий спір» [17]. Екстраполюючи підхід, сформульований у радянській правовій доктрині, автори монографії вказують на те, що спір вважається адміністративним у разі, коли правове питання, яке складає його зміст, стосується адміністративного права. Однак у наступному абзаці констатується положення про те, що спори виникають ще й у межах комплексних чи спеціальних галузей права тощо, які є похідними або щільно пов'язаними з правом адміністративним (курсив авт.). Відтак адміністративно-правовий спір у вузькому значенні – конфлікт, що виник із адміністративно-правових відносин, у широкому – пов'язаний із правовідносинами будь-якої галузевої належності, однак зумовлений управлінською діяльністю представників влади [16, с. 10, 11]. По-перше, варто констатувати, що під час формулювання даного поняття не використовуються конструкції, до прикладу, «державне управління» – відносини, зумовлені управлінською діяльністю, «суб'єкти владних повноважень» – представники влади, «публічно-правові галузі права» – галузі права, які є

похідними або щільно пов'язаними з правом адміністративним. По-друге, в основу поняття «адміністративно-правовий спір» ставиться теза про «правовий конфлікт особи з державою», яка є категорією очевидно розмитою, а її правову природу варто ще доводити. Вважаємо, вдалим прикладом конфлікту особи з державою (керівництвом країни, окремими особами, тощо) є «Сврореволюція» («Революція гідності») як національно-патріотична протестна акція проти корупції та вектора зовнішньополітичної діяльності [18], що не має нічого спільного з адміністративним чи іншими видами правового спору. По-третє, дотримуючись усталеного визначення «адміністративно-правовий спір», авторам довелося представити його поняття в широкому та вузькому значенні (курсив. – авт.). Однак підхід, що визначає аналізоване поняття крізь призму галузевої належності, також навряд чи витримає критику, оскільки мова йде не про характер відносин (у першому випадку), а про особливості їх правового регулювання нормами саме адміністративного, а не іншої галузі публічного права. В результаті такої констатації виникає проблема визначення поняття «конфлікт» та кореспонденції його з поняттям «правовідносини» (останнє використано для характеристики так званого «широкого підходу»).

Т.О. Мацелик констатує наявність двох методологічних концепцій щодо розуміння адміністративно-правового спору, представлених радянським вченим С. Поповичем [19, с. 507–509]: формальну та матеріальну. В межах формального підходу адміністративно-правовий спір розглядається як спір, вирішення якого покладено на адміністративні суди, чи коли поняття спору визначається крізь призму особливої процедури, завдяки якій він вирішується. Сутність матеріальної концепції виходить із особливостей суб'єктивного складу (так званий «суб'єктивний підхід») або з характеру матеріально-правових відносин, які являють собою предмет спору (так званий «предметний підхід») [20, с. 52]. Поряд із такою констатацією автори наведеної наукової публікації стверджують, що найбільш обґрунтованою позицією є розуміння поняття спору як різновиду юридичного конфлікту. Такі висновки ґрунтуються, знову ж, на доводах Н.Ю. Хаманьової [21, с. 30]. Однак серед основних характеристик (ознак) адміністративно-правового спору виділено: юридично значимі дії його учасників, специфічний статус учасників – обов'язкова наявність суб'єкта владних повноважень як однієї зі сторін. Відповідно, адміністративно-правовий спір – це різновид публічно-правового спору, який виникає лише з юридично значимих дій його учасників, спрямований на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов'язків особи, характеризується наявністю протиріч сторін,

викликаних конфліктом інтересів у сфері публічно-правових відносин або незбіганням поглядів на законність і обґрунтованість дій органів публічної адміністрації, юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту прав, свобод чи законних інтересів особи [20, с. 53]. Цінним у визначенні поняття такого виду спору є наголос на юридично значимих діях його учасників, що дозволяє вказати на «момент та межі функціонування такого явища» у правовій площині. В якості критичних зауважень можливо вказати на такі положення: коло відносин, що регулюється представленим поняттям, виходить за його межі, оскільки автори наукової публікації вказують на категорії, що складають зміст такого поняття: «реалізація прав, свобод і законних інтересів», «виконання обов'язків особи». В межах визначення використовують додаткові ознаки, які мали б характеризувати поняття, а не опосередковано відноситися до нього: *наявність протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері публічно-правових відносин, незбіганням поглядів на законність і обґрунтованість дій органів публічної адміністрації* (курсив – авт.). Окремо варто акцентувати увагу на тому, що вказані ознаки представлені у вигляді самостійних, не ідентифікованих у межах публікації понять, які вносять додаткову складність у розуміння вказаного виду публічно-правового спору.

О.В. Кузьменко (Адміністративний процес у парадигмі права, 2006 р.) в загальнотеоретичному вимірі сформуvala підхід, за якого адміністративний процес розглядається як діяльність публічної адміністрації із задоволення публічних інтересів громадян, що дозволило вивести сприйняття такого явища за межі радянської правової доктрини, яка концентрувала дослідницькі зусилля на питаннях юрисдикційного та судочинського характеру. Власне вказаний доробок став важливим напрямом подальших досліджень, зосереджених на проблематиці формування адміністративного процесуального права. Приналежно до систематизації знань та виділення концептуальних положень, цінних для доктрини спору в публічно-правових відносинах, є висновки, що ґрунтуються на критерії упорядкування змісту адміністративного процесу, який становлять адміністративні провадження, об'єднані за критерієм наявності чи відсутності спору: конфліктні та неконфліктні [22, с. 8, 13]. Вказані твердження спонукають до роздумів про межі використання категорії «конфлікт» під час характеристики явища «спір», оскільки останнє не є системоутворюючим для адміністративно-деліктного провадження, на відміну від адміністративно-позовного, хоча й складно заперечити факт присутності у знаменнику категорії «конфлікт» у характеристиці названих видів

проваджень. Знову ж, розкриваючи сутність провадження з розгляду скарг громадян відповідно до положень сучасної публічно-правової доктрини, даний вид провадження передбачає наявність спору, що вирішується в досудовому чи адміністративному порядку (*названі наукові положення стали ґрунтом для низки наукових пошуків*). Очевидною є наявність конфлікту в основі даного провадження (*мова йде про підстави та мету здійснення такого провадження: підстава – наявність конфлікту, мета – його вирішення, висновок робиться, слідуючи методу формальної логіки*), не вказує на один із ключових детермінант – змагальність сторін у розгляді справи [23, с. 354]. Вказаний аналіз спрямований на можливість формування новітнього напрямку дослідження, в основі якого перебуває теза про самостійність категорії спору, а не про її похідний характер, принаймні від категорії «конфлікт».

На користь безперспективності розвитку положень щодо формування поняття спору у сфері публічно-правових відносин як форми конфлікту вказують й положення дослідження В.М. Бевзенка («Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України», 2010 р.), який здійснив спробу вирішення проблем участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. В розрізі наведеної наукової праці вчений доводить, що в основі визначення категорії «суб'єкт владних повноважень» є факт вчинення органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, іншим суб'єктом однієї з таких функцій (дій): 1) управлінського змісту; 2) регуляторного змісту; 3) сервісно-обслуговуючого змісту; 4) загально організаційного змісту; 5) примусового змісту. Дане твердження дає змогу виділити коло відносин, що стають предметом спору у сфері публічно-правових відносин, із урахуванням ознак запропонованих автором. Окремо варто акцентувати увагу на тому, що дослідження проведено з огляду на потребу захисту й забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб у порядку адміністративного судочинства, внаслідок чого серед пропозицій є необхідність закріплення обов'язку суб'єктів владних повноважень, незалежно від позиції сторони, яку він займає, забезпечувати надання допомоги протилежній стороні [23]. За такого підходу спір у сфері публічно-правових відносин має розглядатися крізь призму законності в діяльності суб'єкта владних повноважень, а не крізь призму конфлікту (протистояння) сторін. До того ж, суб'єкт владних повноважень, дотримуючись принципу змагальності в адміністративному процесі, повинен доводити законність виданих ним рішень,

здійснених дій чи допущеної бездіяльності, а не переслідувати мету «виграти протистояння» (справу) [23]. Вказане твердження слідє також із положень щодо розуміння публічного інтересу, який, як відомо, не завжди (не в повному обсязі) співпадає з приватним інтересом.

**Висновки.** Формулюючи положення про сутність та зміст, зокрема представляючи поняття «спору в публічно-правових відносинах», автори проаналізованих робіт використовують здебільшого суміжні поняття. Варто констатувати, що конфліктна теорія виникнення правового спору не виправдовує виклики сьогодення, оскільки в поняттях, що проаналізовані, не виділяється коло «правових» чи адміністративних, податкових конфліктів. Відповідно, не проводиться розмежування вказаних понять. Наукові пошуки зводяться до вживання понять спору та конфлікту як аналогічних за змістом без належного аналізу їх співвідношення, що призводить до плутанини у визначенні інструментів (форм) вирішення спорів. Прикладом може слугувати вирішення спору інструментами адміністративного судочинства. Він ілюструє, по-перше, виникнення відносин, що складають предмет спору (спірні відносини), виникнення процесуальних правовідносин у результаті звернення до адміністративного суду з позовом про вирішення справи по суті спору, що виник. Таким чином, можливо допустити, що на стадії прийняття справи до розгляду конфлікт «вичерпується» (принаймні з правової точки зору), оскільки вирішення такого спору опосередковується законністю дій (бездіяльності), рішень відповідача, а прийняття рішення у справі не обов'язково задовольняє позовні вимоги позивача. Відповідно, навіть якщо припустити наявність конфлікту під вирішенні спору, то такий конфлікт буде характеризуватися як «статичний» (у правовому сенсі), а відтак його ознаки не впливають на зміст спору, що виключає їх тотожність. На користь самостійності поняття спору вказують й нормативно визначені правила та принципи його вирішення. Насамкінець, варто акцентувати увагу на семантичних відмінностях вказаних понять.

Піднята на поверхню проблематика потребує більш ґрунтовного дослідження і буде висвітлена в подальших наукових публікаціях.

### Література

1. Правова доктрина України : у 5 т. Харків : Право, 2013.
2. Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2013. Т. 2. 864 с.
3. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи. *Публічно-правова доктрина України*. 2013. Т. 2. С. 328–348.

4. Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения. *Государство и право*. 2006. № 11. С. 5–13.

5. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию). *Правоведение*. 2000. № 1. С. 68–79.

6. Стариков Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2001. 144 с.

7. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Воронеж, 2003. URL : <https://www.twirpx.com/file/572744/>.

8. Саркисов А.К. Конфликты в сфере налоговых отношений: теория и практика правового разрешения : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Москва, 2006. URL : <http://www.dslib.net/admin-pravo/konflikty-v-sfere-nalogovyh-otnoshenij.html>.

9. Сухарева Н.В. Административно-правовые споры в сфере экономики. *Право и экономика*. 2001. № 4. С. 45–49.

10. Лупарев Е.Б. Общая теория правового спора в свете изменений административно-процессуального законодательства Российской Федерации. *Административное право и административный процесс. Вестник Краснодарского университета МВД России*. 2017. № 2(36). С. 115–117.

11. Жернаков М.В. Податкові спори: реформування механізмів вирішення : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2015. 396 с.

12. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник / Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.

13. Рябенко О.П. Категорія «публічно-правовий спір»: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикції. *Вісник Конституційного Суду України*. № 4-5. 2011. С. 174–178.

14. Черняхів І.Є. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 108–112

15. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

16. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків : Право, 2011. 136 с.

17. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы) [Текст]. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1973. 135 с.

18. «Євромайдан». URL : <https://uk.wikipedia.org>.

19. Попович С. Административное право : [учебник] / [пер. с сербохорватского]. Москва : Прогресс, 1968. 544 с.

20. Мацелик Т.О., Параниця С.П. Адміністративно-правовий спір як категорія правового спору. *Юридичний вісник*. 2010. № 4(17). С. 51–55.

21. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. *Государство и право*. 1998. № 13. С. 28–32.

22. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. 404 с.

23. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2010, 433 с.

### Анотація

**Тильчик В. В. Споры у сфері публічно-правових відносин: окремі теоретико-правові проблеми конфліктного підходу до визначення поняття.** – Стаття.

У статті проведено огляд основних підходів до теоретичного формування поняття «спір у сфері публічно-правових відносин». Окремо увага акцентується на конфліктному підході до встановлення сутності та змісту вказаного поняття. Здійснено короткий огляд досліджень, в яких розвивається підхід, за якого спір визначається як конфлікт, що вирішується за допомогою інструментів адміністративного судочинства. Критично оцінені положення, що містяться у вітчизняній правовій науці про спір у сфері публічно-правових відносин, та сформульовано основні напрями переосмислення існування даного феномену в межах правової дійсності.

*Ключові слова:* адміністративне судочинство, конфлікт, правовий спір, сфера публічно-правових відносин, спірні відносини, правовий конфлікт.

### Аннотация

**Тильчик В. В. Споры в сфере публично-правовых отношений: отдельные теоретико-правовые проблемы конфликтного подхода к определению понятия.** – Статья.

В статье проведен обзор основных подходов к теоретическому формированию понятия «спор в сфере публично-правовых отношений». Отдельно внимание акцентируется на конфликтном подходе к установлению сущности и содержания указанного понятия. Осуществлен краткий обзор исследований, где развивается

поход, при котором спор определяется как конфликт, решаемый с помощью инструментов административного судопроизводства. Критически оценены положения, содержащиеся в отечественной правовой науке о споре в сфере публично-правовых отношений, и сформулированы основные направления переосмысления существования данного феномена в пределах правовой действительности.

*Ключевые слова:* административное судопроизводство, конфликт, правовой спор, сфера публично-правовых отношений, спорные отношения, правовой конфликт.

### Summary

**Tylchuk V. V. Disputes in the sphere of public law relations: separate theoretical and legal problems of a conflict approach to the definition of a concept.** – Article.

The article reviews the main approaches to the theoretical formation of the concept of “dispute in the area of public-legal relations”. Separately, attention is focused on the conflict approach of establishing the essence and content of the concept. A brief overview of studies in which the evolution of the approach in which the dispute is defined as a conflict solved by means of administrative legal proceedings is carried out. Critically evaluated provisions developed within the framework of domestic legal science about the dispute in the area of public-legal relations and formulated the main directions of rethinking the existence of this phenomenon within the limits of legal reality.

*Key words:* administrative justice, conflict, legal dispute, sphere of public-legal relations, controversial relations, legal conflict.

УДК 347.965 (349)

М. В. Ус

аспірант кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ДІЯЛЬНОСТІ АДВОКАТА В ПРОВАДЖЕННІ  
У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

Передбачуваність і стабільність правових відносин у суспільстві є важливим чинником забезпечення гарантій реалізації і захисту прав, свобод та інтересів людини. Принцип правової визначеності як складова частина верховенства права має ідею передбачуваності (очікуваності) будь-яким суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, що відповідає нормативним приписам та позиції у рішенні ЄСПЛ Брумареску проти Румунії (п. 61). «ЄСПЛ не є статичним правовим актом, вона відкрита для тлумачення в світлі сьогодення»; «предмет і мета Конвенції як правового акта, що забезпечує захист прав людини, вимагає, щоб її норми тлумачилися, тобто еволюціонувало їх розуміння у правосвідомості суспільства, і застосовувалися так, щоб зробити її гарантії ефективними і реальними» [1]. Тому, застосовуючи рішення ЄСПЛ, зазначимо, що під час прийняття рішень органами виконавчої влади останні мають нести визначені правові наслідки своєї поведінки та забезпечувати законність, яка регламентується значною кількістю законодавчих та підзаконних актів, визначальне місце серед яких займає Конституція України. Так, Основним Законом нашої країни передбачено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією й законами України [2]. Іншими словами, всі органи державної влади у своїй діяльності мають спиратися на санкціоновані державою норми. Зазначимо, що останні не тільки самі діють відповідно до законів, а й виконують, так би мовити, зворотню функцію – забезпечують додержання законності як окремими громадянами, так і різними організаціями, установами тощо. Своєю чергою, Конституційний Суд України у справі за конституційним зверненням Г. П. Дзюпи, П. П. Ярошенко, Р. М. Проценко щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України роз'яснив, що суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створені або створюються перешкоди для їх реалізації, або мають місце ущемлення прав і свобод. У суді можуть бути оскаржені будь-які дії, рішення або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб. Подання скарги до органу, по-

садової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [3]. Додамо, що основний обсяг роботи щодо забезпечення нормальної реалізації цих та інших конституційних гарантій покладається на державу, яка створює для цього відповідні державні механізми. При цьому одним із головних державних механізмів є інститут адвокатури, гарантований ст. 59 Конституції України, в якій записано, що задля забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги у процесі вирішення справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура. Тому предметом нашого дослідження і стала юридична природа діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів (далі – НПА).

Базовим підґрунтям для написання статті стали праці науковців із теорії держави та права, адміністративного права та адміністративного процесу, зокрема В. Авер'янова, В. Бевзенка, Е. Демського, С. Ківалова, А. Колодія, А. Комзюка, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, Р. Мельника, О. Пасенюка, В. Перепелюка, С. Потапенка, Я. Рябченко, О. Скакун, О. Харитонові та ін. Необхідно зауважити, що проблематику інституту адвокатури у своїх працях аналізували В. Гайворонська, А. Гель, М. Ждан, Є. Попович, О. Д. Святоцький, Д. Суло, І. Марочкін, М. Чубатий, Н. В. Сібільов, С. Фурса, Г. Семаков, Л. Тацій та ін. Оскарженню НПА в адміністративному судочинстві присвятили наукові дослідження такі вчені, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Н. Блажівська, Л. Горбунова, Т. Гуржій, М. Гусак, Ю. Делія, Е. Демський, С. Демченко, А. Зеленцов, С. Ківалов, Н. Ключай, І. Коліушко, А. Комзюк, О. Константій, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, В. Лупарев, А. Мірошніченко, А. Осадчий, О. Пасенюк, В. Перпелюк, А. Руденко, О. Рябченко, Я. Рябченко, А. Селіванов, В. Сердюка, М. Сірий, М. Смокович, В. Стефанюк, В. Тимощук, І. Тимченко, Н. Хаманева, В. Шишкінта ін.

**Метою статті** є розгляд юридичної природи діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА.

Адвокатура має недержавний самоврядний характер і створена та функціонує, насамперед, із метою здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на про-

фесійній основі людині і громадянину, а також іншим учасникам суспільних відносин. Адвокатура – це своєрідний «буфер», що балансує інтереси громадянського суспільства з потребами і можливостями держави [4, с. 231]. А діяльність адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА є однією з основних проблем практичної реалізації правничої допомоги під час оскарження індивідуальних актів та НПА.

Розглянемо деякі аспекти юридичної природи діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА. Так, адвокатська діяльність – незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», видами адвокатської діяльності в адміністративному судочинстві є: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5]. Відповідно до ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єк-

том владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження. Також виключною підсудністю (ст. 27 КАС України) закріплено, що адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначених КАС України, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем в яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окремим адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту [6]. Також зазначений процесуальний акт виділяє дві процедури розгляду справ щодо оскарження індивідуальних актів та НПА. Зокрема, ст. 257 КАС України закріплює справи, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження. Так, за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності (наприклад, оскарження індивідуальних актів) і не можуть бути розглянуті справи у спорах: 1) щодо оскарження НПА, за винятком випадків, визначених КАС України; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Додамо, що

ст. 264 КАС України встановлює особливості провадження у справах щодо оскарження НПА органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, а ст. 266 – особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Враховуючи викладене, зазначимо, що провадження у справах з оскарження НПА, на відміну від індивідуальних (правозастосовчих) актів, містять норми права, які встановлюють, змінюють чи скасовують їх і розраховані на багаторазове застосування (їх дія не вичерпується одноразовим виконанням). Тому адміністративний суд під час розгляду справ з оскарження нормативно-правових актів перевіряє їх законність та відповідність правовим актам вищої юридичної сили і встановлює певні особливості, які не характерні для оскарження індивідуальних актів. Зокрема, Я. Рябченко запропоновано розглядати процедуру оскарження НПА: а) як звернення особи до суду з позовом про визнання незаконним НПА, що ініціює пряме втручання суду властивими йому методами в діяльність суб'єкта владних повноважень, який прийняв акт; б) як сукупність послідовних дій, що врегульовані процесуальними нормами, реалізуються у процесі судочинства, спрямовані на вирішення поставленого особою питання про законність НПА та мають вигляд певного виду провадження. Взагалі у теоретичному аспекті адміністративне провадження – це урегульована процесуальними нормами адміністративного права сукупність дій, спрямованих на розгляд та вирішення органами державної влади або місцевого самоврядування певних адміністративних справ [7, с. 35]. На думку Е. Ф. Демського, «провадження у сфері управління – це визначені нормами адміністративно-процесуального права умови здійснення в інстанційному (адміністративному) порядку органом владних повноважень процедурних дій щодо забезпечення й охорони прав, обов'язків та інтересів учасників правовідносин, прийняття рішення у конкретних індивідуальних справах публічного і приватного характеру та звернення цих рішень до виконання» [8, с. 125].

Структуру провадження з оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів становлять процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії. Важливим органічним елементом, що властивий структурі провадження, є процесуальна стадія. На думку вчених-адміністративістів, процесуальна стадія – це порівняно уособлена, відділена часом і логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення

певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах. Кожна стадія включає відповідні етапи, які мають певну ціль на кожній стадії. Загалом етап – це частина стадії провадження, спрямована на вирішення окремих конкретних завдань щодо забезпечення провадження в адміністративній справі. Процесуальні дії – це ще одна ланка або складник структури адміністративного процесу, первинна підвалина того чи іншого виду адміністративного провадження. Саме вони характеризують діяльність учасників адміністративного процесу, спрямовану на визнання, реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави і суспільства загалом. Додамо, що, на думку Я. С. Рябченко, провадження з оскарження НПА характеризується певними особливостями щодо структури. До них належать: уточнення предмета позову; звуження підстав позову; можливість визнання незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, актів, що впливають на прийняття постанови у справі; зобов'язання відповідача повідомити про відкриття провадження у справі; строковість розгляду справи та ін. [7, с. 36].

Що стосується участі адвоката в провадженні з оскарження НПА та індивідуальних актів, то основними нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність адвоката, є Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і КАС України. У першому з них ані завдання, ані функції адвоката прямо не визначені. Що ж стосується КАС України, то у ньому викладені тільки загальні завдання адміністративного судочинства, до яких згідно з ч. 1 ст. 2 належать: справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [6]. Своєю чергою, учасники справи мають право користуватися правничою допомогою. Представництво в суді як вид правничої допомоги здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом. Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність». Можемо підтримати думку Н. Чудик, що завданнями адвоката в адміністративному судочинстві є: по-перше, здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у процесі судового розгляду справ адміністративної юрисдикції; по-друге, здійснення представництва інтересів клієнта в адміністративному суді; по-третє, сприяння здійсненню правосуддя, зо-

крема забезпечення його повноти та об'єктивності; по-четверте, підтримка режиму законності та стану правопорядку; по-п'яте, підвищення рівня правової культури та правосвідомості населення [9, с. 78].

На підставі викладеного можна дійти таких висновків: правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві – це комплексна категорія, яка включає завдання, функції права та обов'язки адвоката під час розгляду в адміністративних судах справ адміністративної юрисдикції. Юридична природа діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних актів та НПА – це незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів. Своєю чергою, провадження з оскарження індивідуальних актів та НПА – це закріплений нормами адміністративно процесуального права комплекс взаємопов'язаних елементів (стадій, етапів, дій), спрямованих на розгляд і вирішення суб'єктами владних повноважень адміністративних справ та забезпечення охорони прав, свобод та інтересів учасників правовідносин під час оскарження індивідуальних актів та НПА.

### Література

1. Рішення ЄСПЛ від Gradinger проти Австрії. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57958#{"itemid":\["001-57958"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57958#{).
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Конституційний суд України у справі за Конституційним зверненням Дзюпи Г. П., Ярошенко П. П., Проценко Р. М. щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України.
4. Козьмініх А. В. Адвокатура як інститут громадянського суспільства в сучасній науці. *Актуальні проблеми політики*. 2009. Вип. 36. С. 228–235.
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України № 5076-VI від 05.07.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. N 27. Ст. 282.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Рябченко Я. С. Особливості провадження та розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 34–39.
8. Адміністративно-процесуальне право України : навчальний посібник / Е. Ф. Демський. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
9. Чудик Н. Правовий статус адвоката в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 77–82.

### Анотація

**Ус М. В. Деякі аспекти юридичної природи діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів юридичної природи діяльності адвоката в провадженні

у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів. Варто зазначити, що діяльність адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та НПА є однією з основних проблем практичної реалізації правничої допомоги під час оскарження індивідуальних актів та НПА. Встановлено, що юридична природа діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та НПА – це незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** юридична природа, адвокат, діяльність адвоката, провадження, адміністративне судочинство, оскарження, індивідуальний акт, нормативно-правовий акт.

### Аннотация

**Ус М. В. Некоторые аспекты юридической природы деятельности адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и нормативно-правовых актов.** – Статья.

Статья посвящена исследованию некоторых аспектов юридической природы деятельности адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и нормативно-правовых актов. Стоит отметить, что деятельность адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и НПА является одной из основных проблем практической реализации юридической помощи при обжаловании индивидуальных актов и НПА. Установлено, что юридическая природа деятельности адвоката в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и НПА – это независимая профессиональная деятельность адвоката по осуществлению защиты, представительства и предоставления других видов правовой помощи клиенту в производстве по делам об обжаловании индивидуальных и нормативно-правовых актов.

**Ключевые слова:** юридическая природа, адвокат, деятельность адвоката, производство, административное судопроизводство, обжалование, индивидуальный акт, нормативно-правовой акт.

### Summary

**Us M. V. Legal nature of the activities of a lawyer in the proceedings on appeals against individual and normative acts.** – Article.

The article is devoted to the study of the legal nature of the activities of a lawyer in the proceedings on appeals against individual and normative acts. It is worth noting that. It has been established that the following are typical for this category of cases. It should be noted that the activities of a lawyer in the proceedings on appeals against individuals and normative acts – are one of the main problems of the practical implementation of legal assistance when appealing to individuals and normative acts. It has been established that the legal nature of the lawyer's activities in the case of appeals against individuals and normative acts is the independent professional activity of a lawyer in executing defense, representation and providing other types of legal assistance to a client in proceedings on appealing individual and normative acts.

**Key words:** normative acts, lawyer, lawyer's activities, proceedings, administrative proceedings, appeal, individual act, normative act.



УДК 342.9

*Н. О. Ханова**здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів*

## ПРАВА КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ЯК ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА РЕАЛІЗАЦІЇ ЇХ ФУНКЦІЙ

Відносини влади та підпорядкування, які є прервалюючими у діяльності контролюючих органів сфери оподаткування, не можуть бути належним чином реалізовані без наділення відповідних органів комплексом прав. Права, якими наділяються відповідні органи державної влади, мають своїм призначенням забезпечити реалізацію функцій, які на них покладаються. Самі ж права контролюючих органів є складковою їх повноважень. Своєю чергою, повноваження є складником поняття більш вищого порядку – правового статусу.

Серед науковців зустрічаються різні підходи до визначення правового статусу органів державної влади. Так, деякі автори розглядають правовий статус органів державної влади через їх правосуб'єктність, яка містить такі інтегративні складники:

- а) завдання органів державної влади;
- б) функції (компетенція) органів державної влади;
- в) повноваження органів державної влади;
- г) форми та методи діяльності органів державної влади [1, с. 181].

Водночас варто зазначити, що поняття «повноваження» органічно інтегрує в собі такі категорії, як права та обов'язки відповідних органів. При цьому варто звернути увагу на специфіку прав, якими наділені органи державної влади. Вони не є суміжними з поняттям прав приватноправових суб'єктів. Для приватних суб'єктів права є мірою можливої поведінки, яка реалізується за бажанням та ініціативою відповідних суб'єктів. Що ж стосується прав органів державної влади, то вони реалізуються на виконання завдань та функцій таких органів, отже, є обов'язковими до реалізації. Іншими словами, це б порушувало логіку функціонування публічно-владних інститутів. Тобто права органів державної влади можуть бути охарактеризовані за посередництвом такої категорії, як «право-обов'язок».

Як влучно зауважує Ю. О. Тихомиров, права надаються органам державної влади задля їх подальшої обов'язкової реалізації. Науковець зазначає, що громадяни можуть і не реалізувати надані їм законом права, тоді як для суб'єктів владних повноважень реалізація наданих їм прав є обов'язком, а не суб'єктивним правом. Саме в цій обов'язковості реалізації прав і виражається органічний зв'язок між правами та обов'язками органів дер-

жавної влади. Таким чином, науковець доходить висновку, що в єдності прав та обов'язків і виражається специфіка такої категорії, як повноваження [6, с. 138].

З вищенаведеного виникає цілком логічне запитання: чи в будь-якому разі право органу державної влади пов'язане з його обов'язком? Як зазначає І. В. Демент'єв, з аналізу повноважень податкових органів можна дійти висновку, що відповідні органи здебільшого не можуть на основі розсуду обирати самостійно чи реалізовувати конкретні права [2, с. 46–47]. І. В. Рукавишнікова зазначає, що реалізація прав суб'єктів владних повноважень не завжди має місце в системі координат «право-обов'язок». Так, в окремих випадках, реалізуючи розсуд, органи державної влади можуть самостійно обирати варіант поведінки, зокрема, у тому аспекті чи реалізовувати надане їм законодавством право [5, с. 3].

І справді реалізація окремих визначених законодавством прав державного органу може ґрунтуватися на розсуді такого органу. Тобто реалізація права може залежати від дискреції посадових осіб відповідних органів, які мають водночас, приймаючи рішення, виходити з цілей та завдань, що стоять перед владним органом. Необґрунтована реалізація розсуду або ж свавільна відмова від прийняття рішення, що ґрунтується на дискреції, є однаковою мірою негативним правовим явищем.

Таким чином, ми можемо виділити такі категорії прав органів державної влади:

- а) обов'язкові до реалізації права;
- б) права, що реалізуються за розсудом органу державної влади.

Такий поділ прав стосується, в тому числі, контролюючих органів у сфері оподаткування. Так, у контролюючих органів є право проводити перевірки патинків податків. Водночас за наявності хоча б однієї з підстав, визначених приписами п. 78.1 ст. 78 Податкового кодексу України, таке теоретичне право контролюючого органу трансформується в «право-обов'язок» контролюючого органу у здійсненні документальної позапланової перевірки.

З вищенаведеного вбачається, що право проведення перевірок контролюючими органами тільки при першому наближенні є правом у його класичному розумінні. Фактично, відповідне пра-

во за наявності визначених у законі умов (а без правових підстав реалізовано воно не може бути) стає обов'язком контролюючого органу. Проаналізована ситуація підкреслює тісний зв'язок прав та обов'язків контролюючих органів, їх взаємозалежність та взаємозумовленість.

Водночас контролюючий орган в аспекті реалізації процедур податкових перевірок може самостійно, на власний розсуд, реалізувати право на продовження податкової перевірки. У цьому разі таке право не є обов'язком контролюючого органу. Це свого роду вільне, нічим не обмежене у своїй реалізації право. Відповідно до абз. 2 п. 82.2 ст. 82 Податкового кодексу України продовження строків проведення перевірок, визначених у ст. 78 Податкового кодексу України, можливе за рішенням керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу не більш як на 10 робочих днів для великих платників податків щодо суб'єктів малого підприємництва – не більше ніж на 2 робочих дні, інших платників податків – не більше ніж на 5 робочих днів [4].

З наведеної норми випливає, що контролюючий орган не обмежується у праві на продовження строків податкової перевірки. Продовження строків перевірки не ставиться в залежність від яких-небудь попередніх умов. Водночас самі межі дискреції (в аспекті максимального строку продовження перевірки) обмежуються положеннями податкового законодавства. Так, наприклад, для великих платників податків максимально можливий строк продовження документальної позапланової перевірки не може становити більше ніж 10 робочих днів. Таким чином, розсуд контролюючого органу обмежується у визначенні строків, на які може бути продовжено таку перевірку. Отже, можна констатувати, що право контролюючого органу може бути реалізовано:

а) на основі вільного розсуду (наприклад, саме право на продовження перевірки);

б) на основі розсуду, що обмежується визначеними в законі умовами (наприклад, право визначення строків продовження перевірки).

Самі ж права контролюючих органів отримують свою безпосередню фіксацію в межах приписів ст. 20 Податкового кодексу України («Права контролюючих органів»). З положень пп. 20.1.46 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України випливає, що визначений у рамках цієї статті перелік прав не є вичерпним. Водночас ми не можемо сказати, що такий перелік прав є відкритим та, відповідно, може формуватися за розсудом контролюючого органу. Відповідно до приписів наведеного положення Податкового кодексу України права контролюючих органів мають передбачатися законом. Тобто контролюючий орган може реалізовувати виключно ті права, що визначаються приписами чинного законодавства.

Цікавим є також той аспект, що з приписів пп. 20.1.46 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України випливає, що законодавець фактично отожднює такі поняття, як «повноваження» та «права» контролюючого органу. Такий підхід нормотворця не можна вважати послідовним, адже поняття «повноваження» є ширшим та охоплює за своїм змістом поняття «права».

Аналогічний підхід також отримав свою фіксацію в межах Концепції Адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція), що була затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, де визначається, що повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки).

Тобто в Концепції поняття повноваження також розглядається як таке, що складається з двох інтегративних складників – прав та обов'язків. Якщо повноваження включають у себе права та обов'язки органу державної влади, то навряд чи буде доцільним говорити про обов'язки в рамках приписів, які стосуються саме прав контролюючого органу. Така доктринальна непослідовність, підміна понять не сприяє якості нормативних конструкцій та явно шкодить належності формувань категоріально-понятійного апарату податкового законодавства. З огляду на зазначене вище пропонується викласти пп. 20.1.46 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України в новій редакції, доповнивши його фразою: «здійснювати інші права, передбачені законом».

Права контролюючих органів забезпечують виконання покладеного на контролюючі органи головного завдання – контроль за належністю виконання зобов'язаними учасниками податкових відносин покладеного на них податкового обов'язку з визначення, декларування та, відповідно, сплати загальнообов'язкових платежів податкового характеру в строки, визначені чинним податковим законодавством [3, с. 186]. При цьому контролюючі органи реалізують надані їм права, в тому числі, з метою досягнення проміжних завдань (інформаційно-аналітичного, комунікаційно-міжвідомчого характеру тощо). Водночас ми маємо чітко усвідомлювати, що не дарма відповідні завдання детермінуються нами як проміжні. Зрештою, вони спрямовані на забезпечення досягнення вказаного головного завдання, що стоїть перед контролюючими органами.

Самі ж права контролюючих органів, що отримали своє закріплення в рамках ст. 20 Податкового кодексу України, можна умовно підрозділити на:

а) інформаційні права (пп. 20.1.2, 20.1.3, 20.1.5, 20.1.7, 20.1.21, 20.1.22, 20.1.24 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України тощо);

б) права контрольного характеру (пп. 20.1.1, 20.1.4, 20.1.6, 20.1.8, 20.1.10, 20.1.13 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України тощо);

в) право на вимогу активних дій із боку платника податків (пп. 20.1.9, 20.1.15 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України тощо);

г) права на визначення грошових і податкових зобов'язань та притягнення до відповідальності (пп. 20.1.18, 20.1.19, 20.1.27, 20.1.28, 20.1.41 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України тощо);

г) права обліково-аналітичного характеру (пп. 20.1.25, 20.1.45 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України тощо);

д) права на судове представництво публічних інтересів у сфері оподаткування (пп. 20.1.30, 20.1.31, 20.1.32, 20.1.33, 20.1.34, 20.1.35, 20.1.35-1, 20.1.36, 20.1.37, 20.1.38 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України тощо).

Інформаційні права контролюючих органів зумовлюються необхідністю залучення інформаційних ресурсів у вигляді довідок, документів, письмових пояснень, які в подальшому використовуються в контрольних заходах. При цьому інформаційні права контролюючих органів стосуються не тільки платників податків, але й інших органів державної влади. Так, відповідно до пп. 20.1.3 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України контролюючі органи мають право отримувати безоплатно від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та їх посадових осіб, у тому числі від органів, які забезпечують ведення відповідних державних реєстрів (кадастрів), інформацію, документи і матеріали [4]. Інформаційні відносини, в які вступають контролюючі органи, відіграють неабияку роль у забезпеченні послідовного та належного виконання контролюючими органами покладених на них функцій.

Що ж стосується прав контрольного характеру, то вони відіграють основоположну роль у діяльності контролюючих органів. Права контрольного характеру, насамперед, стосуються можливості провадження різних форм контролю з боку податкових органів: право на проведення перевірок та звірок платників податків; право на здійснення контрольних розрахункових операцій; право на доступ під час проведення контрольних заходів до території, приміщень (крім житла громадян) та іншого майна, що використовується задля провадження платником податків господарської діяльності тощо.

Права контрольного характеру часто «пересікаються» з інформаційними правами (наприклад, коли під час проведення перевірки платник податків отримує запит про надання інформації з тих чи інших питань, що є предметом перевірки). При цьому відповідні категорії прав не підміняють один одного, вони є органічно взаємодоповнюючими.

Право на вимогу активних дій із боку платника податків пов'язані із забезпеченнями впорядкування податкових відносин, узгодженням їх із приписами чинного законодавства. Так, відповідно до положень пп. 20.1.15 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України контролюючий орган має право вимагати під час проведення перевірок від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ та організацій, а також фізичних осіб-підприємців та фізичних осіб, які провадять незалежну професійну діяльність, усунення виявлених порушень законодавства [4].

Тобто відповідне право дає змогу контролюючим органам активно діяти з метою усунення порушень законодавства шляхом видання ними обов'язкових до виконання платниками податків вказівок. Фактично, відповідне право має свого роду корегувальну дію, адже дає змогу контролюючим органам оперативно реагувати на виявлені порушення та узгоджувати діяльність підконтрольного суб'єкта з положеннями чинного законодавства.

За результатами реалізації контрольних заходів контролюючим органом може бути встановлено неналежність виконання платником податків відповідних податкових зобов'язань. У такому разі контролюючий орган має право визначити суми податкових та грошових зобов'язань платника податків. У ситуації, за якої в рамках контрольних заходів визначається невідповідність сум фактично сплачених платником податків на виконання належних йому податкових зобов'язань та сум, які мали бути сплачені таким платником, ми маємо констатувати порушення приписів податкового законодавства.

Порушення податкового законодавства закономірно тягне за собою накладення фінансових санкцій на такого платника податків. Саме Податковим кодексом України (положення пп. 4.1.3 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України) визначається принцип невідворотності настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства [4]. З огляду на це контролюючий орган має право застосовувати до платників податків визначені положеннями чинного законодавства фінансові (штрафні) санкції (штрафи) (пп. 20.1.19 п. 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України).

Права обліково-аналітичного характеру пов'язані з обліком платників податків та відповідних об'єктів оподаткування. Коли ж йдеться про аналітичну діяльність, то вона пов'язана, насамперед, із правом на обробку та узагальнення інформації податкового характеру. Відповідні права реалізуються контролюючим органом у рамках діяльності із податкового адміністрування.

Важливу частину прав контролюючих органів становлять права, які мають своїм призначенням

забезпечити представництво контролюючими органами в суді інтересів держави. Так, права на судове представництво публічних інтересів у сфері оподаткування реалізуються в рамках відповідних юрисдикційних процедур, які пов'язані з деліктними провадженнями. Права на судове представництво визначають процесуальну правосуб'єктність відповідних контролюючих органів у процесі розгляду податкових спорів.

### Література

1. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. С. 181.
2. Дементьев И. В. Индивидуальные налогово-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 ; Воронежский гос. ун-т. Воронеж, 2005. 235 с.
3. Податкове право України : підручник / О. О. Головашевич, А. М. Котенко, Є. М. Смичок та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2018. 512 с.
4. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20180101>.
5. Рукавишников И. В. «Связанные» и «свободные» полномочия властвующих субъектов финансовых отношений. *Финансовое право*. 2005. № 5. С. 3–9.
6. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва, 1995. 496 с.

### Анотація

**Ханова Н. О. Права контролюючих органів як забезпечувальна складова частина реалізації їх функцій.** – Стаття.

Стаття присвячена аналізу різних підходів до визначення правового статусу органів державної влади. Автор зазначає, що поняття «повноваження» органічно інтегрує в собі такі категорії, як права та обов'язки відповідних органів. Отже, права органів державної влади можуть бути охарактеризовані за посередництвом такої категорії, як «право-обов'язок». Так, права на судове представництво публічних інтересів у сфері оподаткування реалізуються в рамках відповідних юрисдикційних процедур, які пов'язані із деліктними провадженнями. Права на судове представництво визначають процесуальну правосуб'єктність відповід-

них контролюючих органів у процесі розгляду податкових спорів.

**Ключові слова:** контролюючі органи, категорія, оподаткування, органи державної влади, судове представництво.

### Аннотация

**Ханова Н. А. Права контролирующих органов в качестве обеспечительной составляющей реализации их функций.** – Статья.

Статья посвящена анализу различных подходов к определению правового статуса органов государственной власти. Автор отмечает, что понятие «полномочия» органично интегрирует в себе такие категории, как права и обязанности соответствующих органов. Следовательно, права органов государственной власти могут быть охарактеризованы посредством такой категории, как «право-обязанность». Так, права на судебное представительство общественных интересов в сфере налогообложения реализуются в рамках соответствующих юрисдикционных процедур, связанных с деликтными производствами. Права на судебное представительство определяют процессуальную правосубъектность соответствующих контролирующих органов при рассмотрении налоговых споров.

**Ключевые слова:** контролирующие органы, категория, налогообложение, органы государственной власти, судебное представительство.

### Summary

**Khanova N. O. Rights of controlling bodies as a safety component of the implementation of their functions.** – Article.

The article is devoted to the analysis of various approaches to the determination of the legal status of public authorities. The author notes that the concept of “authority” seamlessly integrates categories such as the rights and obligations of the relevant authorities. Consequently, the rights of public authorities can be characterized by such a category as “right-duty”. So, the right to legal representation of public interests in the field of taxation, implemented in the framework of the relevant jurisdictional procedures associated with tort proceedings. The rights to legal representation determine the procedural legal personality of the relevant regulatory authorities when dealing with tax disputes.

**Key words:** regulatory authorities, category, taxation, public authorities, judicial representation.

УДК 347. 73

*Є. Ю. Шаптала*  
здобувач кафедри фінансового права  
Національного університету державної фіскальної служби України

## ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВИХ СТИМУЛІВ

У сучасній доктрині права (у тому числі й фінансового) дедалі більшої актуальності набувають питання стосовно принципів правового регулювання відповідних відносин. Водночас зазначимо, що законодавче закріплення принципів будь-якої галузі права чи певної її частини (підгалузі, інституту тощо) зовсім не гарантує їх беззаперечну практичну реалізацію на практиці. Утім, на наш погляд, законодавче визначення й закріплення відповідних принципів є одним із факторів, який підвищує вірогідність їх впровадження.

У науці усталеним є підхід, за якого принципи розглядаються як основні ідеї, положення, так би мовити, фундамент, на якому базується система права загалом, а також відповідні «галузеві» блоки. Принципи лежать в основі регулювання суспільних відносин, певним чином фіксують і визначають ідеалістичні та/або базові концепти, закладені для регулювання правовідносин. Окрім того, з урахуванням визначених принципів можна окреслити тенденції розвитку таких відносин. Вищевказані твердження цілком прийнятні й для податково-правового регулювання.

Зазначимо, що дослідженню принципів податково-правового регулювання присвячено праці таких науковців, як Д. О. Білінський, Д. С. Вінцова, І. І. Кучеров, М. П. Кучерявенко, Д. А. Смірнов, Н. К. Шаптала та ін. Водночас детального аналізу вказаних принципів, зокрема, принципу соціальної справедливості, у контексті податкового стимулювання проведено не було. Отже, метою статті є розгляд принципу соціальної справедливості оподаткування під час реалізації податкових стимулів.

Показово, що у податковій сфері принципи завжди знаходили своє визначення у законодавстві України. Раніше, до прийняття Податкового кодексу України (далі – ПК України), вони містилися у Законі України «Про систему оподаткування» 16, з 2011 р. розміщені у вищевказаному кодифікованому акті. Водночас варто підкреслити, що підхід до їх визначення суттєво різниться. Так, у ст. 3 вже згаданого Закону «Про систему оподаткування» йшлося про принципи побудови та призначення системи оподаткування, нині ж у приписах ПК України закріплені основні засади податкового законодавства України. Фактично, акцентовано на схожих, але все ж таки не тотожних за змістовим наповненням явищах.

Відповідно до ст. 4 Податкового кодексу України [14] принципами, на яких ґрунтується податкове законодавство, є такі: а) загальність оподаткування; б) рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; в) невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; г) презумпція правомірності рішень платника податку; г) фіскальна достатність; д) соціальна справедливість; е) економічність оподаткування; є) нейтральність оподаткування; ж) стабільність; з) рівномірність та зручність сплати; й) єдиний підхід до встановлення податків та зборів. Зважаючи на те, що податково-правові стимули знаходять безпосереднє закріплення у податковому законодавстві, вважаємо, що певною мірою вони поширюються й на податкове стимулювання.

Одним із принципів, які заслуговують на окрему увагу в контексті податкового стимулювання, є принцип соціальної справедливості. Так, Р. А. Джабраїлов зазначає, що принцип справедливості визнано одним із ключових правових принципів та підвалиною для формування і розвитку правової держави. Саме з огляду на це у конституціях більшості країн світу можна знайти згадування про значення принципу справедливості в регулюванні різних сфер суспільного життя. І держава Україна у цьому сенсі не є винятком [5]. Дійсно, варто погодитись із науковцем, що вказаний принцип міститься у різних законодавчих актах. На підставі аналізу конституційних приписів можемо зробити висновок, що категорія «справедливість» використовується, коли йдеться про побудову бюджетної системи України на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (ч. 1 ст. 95 Конституції України). Знову-таки, ми бачимо розгляд справедливості в контексті однієї з засад побудови бюджетної системи держави.

Поряд із цим зазначимо, що категорія «справедливість» є багатоаспектною і немає чіткого визначення у правовому сенсі. Загалом справедливість розглядається як: 1) правильне, об'єктивне, неупереджене ставлення до кого-, чого-небудь; 2) те, що відповідає морально-етичним і правовим нормам [17, с. 590]. Варто погодитись із міркуваннями І. І. Кучерова, що категорія справедливості

як складне явище, будучи універсальним, фактично виступає загальним критерієм цінностей [9, с. 277]. На переконання Н. К. Шаптали, зміст розглядуваної категорії буде різнитися залежно від низки суб'єктивних й об'єктивних уявлень про нього. До таких вчена пропонує зарахувати: економічний і політичний устрій у державі, соціальний статус суб'єкта, політичні, релігійні та світоглядні переконання [19, с. 56]. Безумовно, наведені чинники істотно впливають на формування уявлень про зміст справедливості. Крім того, говорячи про справедливість у праві, на нашу думку, доцільно акцентувати й на відповідному «галузевому забарвленні» справедливості. Суспільні відносини, які є предметом правового регулювання відповідної галузі права, зумовлюють власний підхід до тлумачення вказаної категорії.

У регулюванні відносин оподаткування принцип соціальної справедливості полягає в тому, що установлення податків та зборів має бути відповідним платоспроможності платників податків (п. 4.1.6. ст. 4 ПК України). Науковці вже підкреслювали, що до прийняття ПК України зміст цього принципу виглядав по-іншому. Так, у Законі України «Про систему оподаткування» [16] соціальна справедливість у податкових відносинах розглядалася як забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення шляхом запровадження економічно обґрунтованого неоподаткованого мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі та надвисокі доходи. Наведені законодавчі приписи суттєво відрізняються. Як вбачається, сучасний підхід до визначення вказаного принципу є більш конструктивним. По-перше, закладено прогресивний підхід до оподаткування. Навряд чи у податковому законодавстві доцільно говорити про «забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення», як це було раніше, оскільки надання такої підтримки передбачено та урегульовано іншими законодавчими актами; для підтримки вказаних верств населення держава передбачає надання відповідних соціальних виплат та пільг. Крім того, необхідно враховувати, що податкове регулювання спрямоване на насичення дохідної частини бюджетів різних рівнів бюджетної системи завдяки коштам, акумульованим у бюджетах, відбувається фінансування різних потреб, у тому числі й соціальних. Проте зосереджувати увагу виключно на соціальному забезпеченні малозабезпечених верств населення за рахунок коштів від сплати податків і зборів є недоцільним.

К. О. Гетьман також наголошує на тому, що сучасна редакція цього принципу виглядає більш виваженою та логічною. Вчена слушно зазначає, що на підставі її можна дійти висновку про намагання сформулювати зв'язок між об'єктивністю у

встановленні податків та зборів, що базується на платоспроможності платників та надходжень коштів від цього до бюджету. Разом із цим К. О. Гетьман наводить іншу аргументацію, вказуючи, що класичний податок – це нецільовий платіж, пов'язувати його безпосередньо із витрачанням коштів, які зібрані на рівні Державного бюджету України, або місцевих бюджетів, навряд чи доречно [3, с. 193]. Наведене твердження ми не можемо безапеляційно підтримати. На наш погляд, вчена поєднує у своїй аргументації різнопорядкові й не сумісні між собою явища. Дійсно, податок є нецільовим платежем й напями використання коштів від сплати податків і зборів не можливо. Проте важко погодитись із тим, що такий нецільовий платіж не має пов'язуватися з коштами, акумульованими у бюджеті, оскільки податки, незважаючи на свій нецільовий характер, все одно є одним із видів доходів бюджетів (незалежно від їх рівня), які на відповідних етапах виконання бюджету використовуються на фінансування певних потреб.

О. Р. Барін обстоює позицію, згідно з якою зміст принципу соціальної справедливості, закріплений у ст. 4 Податкового кодексу України, потребує коригувань. Зокрема, науковець наголошує на тому, що це має бути принцип податкової соціальної справедливості й має розкриватися у такий спосіб: «встановлення податків і зборів відповідно до податкоспроможності платників податків, яка вираховується через прожитковий мінімум, середню заробітну плату, мінімальну заробітну плату для забезпечення всім мінімального та соціально-гарантованого рівня та якості життя» [1, с. 164]. На запропоновані зміни до ПК України маємо відреагувати критично, оскільки: 1) залишається нерозкритим, що автор вкладає в такі категорії, як «соціально-гарантований рівень життя», «якість життя» тощо; 2) навряд чи варто розвивати думку, що «соціально-гарантований рівень та якість життя» має забезпечуватись саме виключно шляхом оподаткування. Висловлена позиція вбачається хибною. Ми погоджуємося із тим, що безпосереднім завданням держави є створення та підтримка вказаних умов для життя, проте це неможливо забезпечити лише за допомогою справедливого оподаткування. Ми детально не будемо зупинятися на дослідженні способів та шляхів виконання функцій та завдань держави, оскільки це питання не є предметом нашого дослідження. Однак ще раз підкреслимо, що говорити про забезпечення соціально-гарантованого рівня та якості життя за допомогою встановлення принципу податкової соціальної справедливості не є логічним.

На переконання Є. Г. Белікова, податково-правові відносини за своєю суттю є соціально орієнтованими. При цьому науковець наголошує

на тому, що формування податкової політики має базуватися на чітко сформованих пріоритетах, які витікають із конституційних принципів, насамперед, принципу соціальної держави [2, с. 170]. Важко сперечатися із тим, що податкова політика як діяльність держави з приводу встановлення, організації справляння податків до бюджетів різних рівнів, а також правового регулювання сфери оподаткування загалом має бути соціально орієнтованою. Це зумовлено тим, що відповідно до ст. 1 Основного закону України [8] Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

На перший погляд, доволі складно уявити, яким чином податкова політика орієнтована на суспільство. Однак, як вбачається, до соціально орієнтованого оподаткування можна зарахувати: 1) справедливий розподіл державою податкового тягара на населення та бізнес; 2) стимулювання суб'єктів до відповідальної, а отже, й соціально орієнтованої поведінки; 3) підвищення зацікавленості в активній творчій діяльності, що призводить до соціальної стабільності та сприяє зростанню добробуту всього суспільства; 4) врахування у приписах податкового законодавства низки соціальних факторів [2, с. 170]. З урахуванням викладеного констатуємо, що податкові стимули також є чинником, що, по-перше, підтримує платників податків як зобов'язаних учасників податкових правовідносин, а по-друге, має позитивний вплив на розвиток економіки держави загалом. Вважаємо, що стимули у податковому праві є дієвими важелями для реалізації загальноправового принципу заохочення та обмеження, а також соціально-економічної рівноправності суб'єктів. Крім того, як ми вже наголошували, наявність податкових стимулів свідчить про підтримку державою за допомогою податково-правових механізмів певних видів діяльності та категорій суб'єктів.

А. В. Дьомін вказує, що принцип справедливості оподаткування є «принципом усіх принципів», від якого походять усі інші принципи податкового права, у тому числі й принцип соціальної справедливості, через які розкривається їх зміст [4, с. 56]. За такого підходу досліджуваний принцип оподаткування виступає важливим орієнтиром для подальшого розвитку податкового права та його основних засад. Не вдаючись до детального аналізу місця та ролі принципу справедливості оподаткування, Я. В. Поліщук пропонує розкривати його зміст через такі складники: а) недопустимість дискримінації платників податків і зборів; б) сплата однакових податків всіма платниками податків з однаковими об'єктами оподаткування; в) сплата платниками, які мають однорідні об'єкти оподаткування, але різні податкові бази, відповідних податків, які диференціюються залежно від податкової бази; г) фактична здатність цих суб'єк-

тів до сплати податків; г) пропорційність розміру податків; д) законодавче забезпечення загальності й передбачення можливості встановлення диференційованого (прогресивного) оподаткування; е) можливість використання державою спеціальних правових механізмів для соціально незахищених категорій платників податків [15, с. 5].

Наведене вважаємо логічним та таким, що заслуговує на підтримку. До міркувань, висловлених Я. В. Поліщук, додамо, що принцип соціальної справедливості у регулюванні податкових відносин проявляється, у тому числі, й через застосування податкових стимулів. Зокрема, йдеться про надання різних податкових пільг (виключення з об'єкта оподаткування, зниження податкових ставок, звільнення від сплати податків та зборів тощо) платникам податків, встановлення спеціального режиму оподаткування, що визначають особливий порядок оподаткування певних суб'єктів господарювання й передбачають спрощене справляння податків, ведення обліку та звітності (наразі йдеться про єдиний податок). Окрім цього, варто зазначити й передбачену диференціацію податкових ставок за кожним окремим податком та збором, закріпленим у складі податкової системи держави. Такий підхід також дає змогу позитивно впливати на суб'єктів господарювання, заохочувати їх до провадження тих видів діяльності, які на відповідному етапі розвитку конкретної держави та суспільства сприяють розквіту національної економіки і тим самим формують умови для підвищення рівня життя населення.

Розглядає принцип справедливості оподаткування й А. Вагнер. Він зазначав, що цей принцип є важливим для побудови податкової системи держави. А. Вагнер під справедливістю розумів загальний характер й рівномірність оподаткування. З наведеного вбачається, що принцип справедливості тісно взаємопов'язаний із принципами рівності та загальності оподаткування. Проаналізуємо це питання детальніше.

Показово, що принцип рівності платників податків перед законом передбачає забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу (4.1.2 ст. 4 ПКУ України). Цитований принцип є похідним від загальноправової засади рівності, однак із певними особливостями, зумовленими предметом податково-правового регулювання. Схоже міркує П. К. Дунаєв, який вказує, що регулювання податкових відносин має базуватися на конституційному принципі рівності. Саме такий підхід передбачає закріплення у законодавстві правових гарантій покладення на рівних суб'єктів рівнозначного податкового тягара [6]. Дійсно, конституційні приписи висту-

пають базисом для формування податкового законодавства й певним чином формують вектор перспективного розвитку таких правовідносин.

Зазначимо, що вказана засада оподаткування міститься не лише у вітчизняному податковому законодавстві. Наприклад, у Податковому кодексі Республіки Білорусь також міститься положення стосовно оподаткування на визнанні всезагальності та рівності [12, ч. 3 ст. 2]. У п. 3.1 ст. 3 Податкового кодексу Республіки Азербайджан закріплено дещо інший підхід: «Законодавство про податки базується на всезагальності, рівності й справедливості оподаткування» [11]. Наведене ще раз свідчить про взаємозумовленість та зв'язок вказаних засад оподаткування.

Під час з'ясування сутності та особливостей реалізації принципів оподаткування Н. К. Шаптала всіляко підкреслює, що якраз недотримання принципу рівності і призводить до порушення іншого принципу – справедливості оподаткування [19, с. 118]. Отже, докладно не зупиняючись на витоках принципу рівності як в Україні, так і в інших країнах, зазначимо, що принцип рівності займає особливе місце серед засад оподаткування. Вже тривалий час у науці податкового права сформувалася усталена позиція стосовно доцільності розгляду формальної та неформальної рівності. У цій ситуації йдеться про принцип формальної рівності платників податків й принцип рівного податкового тягара. На основі аналізу наукових праць щодо характеристики рівності в оподаткуванні зазначимо таке:

а) засада формальної рівності передбачає заборону дискримінації платників податків залежно від: 1) економіко-правових чинників, зокрема: а) організаційно-правової форми господарювання; б) форм власності; в) місцезнаходження капіталу; 2) особистісних чинників платника: соціальна, расова, національна, релігійна приналежність, громадянство фізичної особи. Фактично, йдеться про заборону необґрунтованих проявів диференціації у правовому положенні різних категорій платників податків;

б) говорячи про рівність податкового тягара (неформальну рівність платників податків), вважаємо за доцільне знову певною мірою згадати податкове стимулювання. Зокрема, в контексті неформальної рівності необхідно звернути увагу на закріплення податкових пільг поряд із диференціацією інших елементів правового механізму податку. Водночас не треба забувати про фактичний, реальний стан кожного конкретного платника податків і зборів, змогу такого суб'єкта сплачувати їх. Отже, принцип рівності у податкових відносинах передбачає встановлення й нормативне закріплення різних умов оподаткування для різних суб'єктів господарювання. Проте такі суб'єкти мають характеризуватися між собою

певною спільністю (вид діяльності, яку здійснює платник податків; певні ознаки платника та ін.).

Доволі докладно аналізує вказаний принцип вже згадувана Н. К. Шаптала. На її переконання, доцільно розкривати принцип рівності через кілька складників: а) забезпечення безпосередньої рівності всіх платників податків; б) рівновага; в) рівнонапруженість [19, с. 163]. При цьому вказані складники вчена розглядає як «засіб зворотного впливу», оскільки рівновага є засобом упорядкування учасників податкових відносин (насамперед, зобов'язаних), що забезпечує рівність у побудові сталих, виважених пропорцій у розвитку економіки. Що ж стосується рівнонапруженості, то вона має системний характер і забезпечує засади законотворчого процесу у сфері оподаткування, засади податкової системи як сукупність комплексно взаємопов'язаних та зумовлених один одним елементів, узгодженість у закріпленні елементів правового механізму податку [19, с. 164]. З огляду на наведене, маємо визначити ретельний підхід вченої щодо дослідження принципу рівності в оподаткуванні. Водночас ми не можемо повною мірою підтримати міркування Н. К. Шаптала щодо такої складової частини позначеного принципу, як рівнонапруженість. На нашу думку, за змістовим наповненням зміст вказаної категорії є значно ширшим, аніж рівність у відносинах оподаткування, нею охоплено й особливості законотворчого процесу, й засади податкової системи, й правовий механізм податку.

З урахуванням викладеного доходимо висновку про нерозривний взаємозв'язок принципів рівності і справедливості у відносинах оподаткування, зокрема під час закріплення та реалізації податкових стимулів. При цьому такий зв'язок як раз і виявляється у можливості використання різноманітних правових режимів оподаткування, податкових пільг тощо для відповідних платників податків, які характеризуються певними спільними характеристиками. Водночас варто зазначити, що навіть за такого підходу забезпечуються рівні умови та можливості таких платників податків і тим самим унеможливує необґрунтований суб'єктивізм щодо окремих платників податків.

Аналізуючи принцип соціальної справедливості у регулюванні відносин оподаткування, деякі фахівці наголошують на його прояві через визначення таких елементів: а) хто виступатиме платником податку; б) що буде об'єктом оподаткування [2, с. 189]. Спираючись на приписи чинного податкового законодавства України, з цього приводу позначимо кілька важливих, на нашу думку, моментів. По-перше, варто підкреслити, що платник податків та об'єкт оподаткування є тими елементами правового механізму, без визначення та закріплення яких важко уявити, так би мовити, функціонування вказаного платежу. По-друге,



зазначимо, що зазвичай законодавець пов'язує надання податкових стимулів із: 1) відповідною категорією платника податків; 2) діяльністю, яку провадить платник податків та зі значенням останньої задля подальшого розвитку національної економіки, промисловості та суспільства; 3) наявністю певних об'єктів оподаткування. Таким чином, визначення вищезгаданих елементів (кола платників податків та відповідних об'єктів оподаткування, з якими пов'язується надання стимулів у податковій сфері) виступає своєрідним проявом соціальної справедливості в оподаткуванні.

«Окрім загальності та рівності, до принципу соціальної справедливості оподаткування необхідно зарахувати і прогресивність», – пише Д. А. Смірнов [18, с. 264–265]. Правник міркує так: спосіб (характер) оподаткування, який застосовується для оподаткування, також виступає важливою складовою частиною соціальної справедливості. При цьому науковець особливо акцентує на оподаткуванні доходів та/або майна платника, вказуючи, що залежно від того, прогресивний чи пропорційний підхід оподаткування обирає держава, різнитиметься й «рівень» справедливості оподаткування.

Така позиція заслуговує на підтримку, однак вона не є новою. Ще І. І. Янжул у своїх працях зазначав, що прогресивне оподаткування більшою мірою відповідає принципу рівності. Визначаючи нетотожність понять рівномірного і пропорційного оподаткування, науковець стверджував, що саме прогресивний метод оподаткування відповідає вимозі рівномірності. Знаходить конструктивним прогресивний метод оподаткування й А. А. Ісаєв: «Застосування пропорційного методу в реальних умовах порушує справедливість в оподаткуванні, оскільки громадяни мають не рівну податкоспроможність, навпаки, вона збільшується або зменшується в залежності від зміни доходу. Таким чином, заможні класи більше зобов'язані своїм майновим становищем державі, отже, збільшення їх станів має спричинити і збільшення державних доходів» [7, с. 510–513].

І. Н. Повод виділяє два аспекти принципу справедливості оподаткування. Перший полягає в забезпеченні вигоди платника податків, згідно з ним держава має повертати частину сплачених ним податків у вигляді різних виплат із бюджетів, спрямованих на фінансування освіти, охорони здоров'я тощо. Другий підхід до реалізації принципу рівності та справедливості в урахуванні платоспроможності платника податків (принцип платоспроможності). На думку науковця, перший підхід передбачає взаємозв'язок податків із доходами бюджетів, а другий такого зв'язку не передбачає [13]. Із загальним висновком І. Н. Повод ми погодитися не можемо, оскільки кошти від сплати податків і зборів є складовою части-

ною доходів бюджетів (ст. 9 Бюджетного кодексу України) і зв'язок між податковим та бюджетним регулюванням існує незалежно від того, який підхід обрано до розгляду принципу справедливості оподаткування.

Водночас вищезазначені підходи до справедливості оподаткування трапляються й в англійській літературі (горизонтальна і вертикальна справедливість). В основу «горизонтальної справедливості» покладена ідея, що в рівних обставинах платники податків мають платити рівну суму податку. Концепція «вертикальної справедливості» виходить із твердження, що в різних обставинах платники податків мають сплачувати пропорційно різні суми податку. Як вказує У. Девіс, саме «горизонтальна справедливість», заснована на ідеї, що особи з рівним рівнем доходу мають оподатковуватися на одному рівні, була покладена в основу організації прибуткового оподаткування у Великобританії. Відповідний підхід може бути обґрунтований необхідністю врахування можливостей платника податків зі сплати податку, а також принципом рівності перед законом.

Цілком слушним вважаємо твердження вченого стосовно того, що важливими аспектами справедливості оподаткування визнаються ясність податкового законодавства (платник податків має заздалегідь розуміти, яку суму податку зобов'язаний сплачувати), а також постійний і універсальний характер контролю за сплатою податку та його примусового стягнення [10, с. 6–8]. На нашу думку, якість, точність та простота податкового законодавства для всіх учасників податкових відносин є також важливим фактором реалізації принципів податкового регулювання, у тому числі й при податковому стимулюванні.

Проаналізувавши низку підходів науковців до розгляду принципу справедливості в оподаткуванні, маємо наголосити, що вказана категорія є порівняною й може змінювати своє змістове наповнення залежно від багатьох факторів, як-от призначення держави, її задачі та функції. Крім того, як вказував А. А. Ісаєв, не варто забувати про історичний розвиток культури і зміну соціально-економічних умов, зумовлену таким розвитком [7, с. 496]. На наш погляд, принцип соціальної справедливості у податково-правовому регулюванні нерозривно пов'язаний із застосуванням податкових стимулів і реалізується шляхом: надання різних податкових пільг (виключення з об'єкта оподаткування, заниження податкових ставок, звільнення від сплати податків та зборів тощо) платникам податків; встановлення спеціального режиму оподаткування, що визначають особливий порядок оподаткування певних суб'єктів господарювання й передбачають спрощене справляння податків, ведення обліку та звітності (нині йдеться про єдиний податок). Окрім цього,

варто зазначити й передбачену диференціацію податкових ставок за кожним окремим податком та збором, закріпленим у складі податкової системи держави.

### Література

1. Барін О. Р. Принцип справедливості як один з основоположних принципів оподаткування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 162–164.
2. Беликов Е. Г. Финансовое право и его институты: принципы социальной эффективности : монография. Москва : Юрлитинформ, 2016. 296 с.
3. Гетьман К. О. Принципы оподаткування як засоби реалізації фіскальної функції податку. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 188–198.
4. Демин А. В. К вопросу об общих принципах налогообложения. *Журнал российского права*. 2002. № 4.
5. Джабраїлов Р. А. Принципы справедливости як основа трансформації економіко-правової системи держави. *Вісник НАН України*. 2017. С. 74–80. URL: [ftp://ftp.nas.gov.ua/akademperiodyka/Downloads/Visnyk\\_NANU/downloads/2017/PDF\\_Visn\\_7-2017/Visn\\_7-2017+11\\_Dzhabrailov.pdf](ftp://ftp.nas.gov.ua/akademperiodyka/Downloads/Visnyk_NANU/downloads/2017/PDF_Visn_7-2017/Visn_7-2017+11_Dzhabrailov.pdf).
6. Дунаев П. К. Принципы налогового права в практике Конституционного Суда РФ. *Налоговые споры: теория и практика*. 2006. № 12. URL: <https://www.lawmix.ru/bux/75683>.
7. Исаев А. А. Очерк теории и политики налогов. Финансы и налоги: очерки теории и политики. Москва : Статут, 2004. 615 с.
8. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов: правовые аспекты : монография. Москва : ЗАО «ЮрИнформ», 2009. 473 с.
10. Moti G., Williams D. Davies: Principles of Tax Law. P. 6–8.
11. Налоговый кодекс Республики Азербайджан 11 июля 2000 г. № 905-IQ. URL: <http://www.taxes.gov.az>.
12. Налоговый кодекс Республики Беларусь (общая часть) от 19 декаб. 2002 г. N 166-З. URL: <http://www.nalog.gov.by/ru/article2/>.
13. Повод И. Н. Принцип справедливости налогообложения и возможность его соблюдения в современных условиях. *Экономическая наука*. 2016. № 4. С. 271–277. URL: [https://rep.bntu.by/bitstream/handle/data/25202/271%20-%20277.pdf?sequence=1&isAllowed=y&fbclid=IwAR3DQJnbRPRWUDtslDa5XtnuYr0jwW\\_sRQvhKheaG8P5ikylofMwiGZ4DgI](https://rep.bntu.by/bitstream/handle/data/25202/271%20-%20277.pdf?sequence=1&isAllowed=y&fbclid=IwAR3DQJnbRPRWUDtslDa5XtnuYr0jwW_sRQvhKheaG8P5ikylofMwiGZ4DgI).
14. Податковий кодекс України від 2 груд. 2018 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n144>.
15. Поліщук Я. В. Ставка податків і зборів: правова природа та класифікація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 22 с.
16. Про систему оподаткування : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1251-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-12#o40>.
17. Словник української мови : в 11 т. Т. 9, 1978. 916 с.
18. Смирнов Д. А. Принципы современного российского налогового права: монография / под ред. Н. И. Химичевой. Москва : Юрлитинформ, 2009. 312 с.
19. Шаптала Н. К. Співвідношення принципів рівності та соціальної справедливості в податково-право-

вому регулюванні : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2012. 194 с.

### Анотація

**Шаптала Є. Ю.** Принцип соціальної справедливості оподаткування під час реалізації податкових стимулів. – Стаття.

У статті досліджується принцип соціальної справедливості оподаткування під час реалізації податкових стимулів. На думку автора, законодавче визначення й закріплення відповідних принципів є одним із факторів, який підвищує вірогідність їх правозастосування. Автор зазначає, що категорія «справедливість» є багатоаспектною і немає чіткого її визначення у правовому сенсі. Загалом справедливість розглядається як: 1) правильне, об'єктивне, неупереджене ставлення до кого-, чого-небудь; 2) те, що відповідає морально-етичним і правовим нормам.

У статті подається аналіз низки підходів науковців до розгляду принципу справедливості в оподаткуванні. Автор доходить висновку, що принцип соціальної справедливості у податково-правовому регулюванні нерозривно пов'язаний із застосуванням податкових стимулів і реалізується шляхом: надання різних податкових пільг (виключення з об'єкта оподаткування, зниження податкових ставок, звільнення від сплати податків та зборів тощо) платникам податків; встановлення спеціального режиму оподаткування, що визначають особливий порядок оподаткування певних суб'єктів господарювання й передбачають спрощене справляння податків, ведення обліку та звітності (йдеться про єдиний податок).

**Ключові слова:** категорія, справедливість, податки, оподаткування, податкові стимули.

### Аннотация

**Шаптала Е. Ю.** Принцип социальной справедливости налогообложения при реализации налоговых стимулов. – Статья.

В статье исследуется принцип социальной справедливости налогообложения при реализации налоговых стимулов. По мнению автора, законодательное определение и закрепление соответствующих принципов является одним из факторов, который повышает вероятность их правоприменения. Автор определяет, что категория «справедливость» является многоаспектной и четкого определения в правовом смысле нет. В общем справедливость рассматривается как: 1) правильное, объективное, непредвзятое отношение к кому-, чему-либо; 2) то, что соответствует морально-этическим и правовым нормам.

В статье дается анализ ряда подходов ученых к рассмотрению принципа справедливости в налогообложении. Автор приходит к выводу, что принцип социальной справедливости в налогово-правовом регулировании неразрывно связан с применением налоговых стимулов и реализуется путем: предоставления различных налоговых льгот (исключение из объекта налогообложения, снижение налоговых ставок, освобождение от уплаты налогов и сборов и т.д.) плательщикам налогов; установления специального режима налогообложения, определяющих особый порядок налогообложения определенных субъектов хозяйствования и предусматривающих упрощенное взимание налогов, ведение учета и отчетности (пока речь идет о едином налоге).

**Ключевые слова:** категория, справедливость, налоги, налогообложение, налоговые стимулы.

### Summary

**Shaptala Ye. Yu. The principle of social justice of taxation when implementing tax incentives. – Article.**

The article examines the principle of social justice of taxation when implementing tax incentives. According to the author, the legislative definition and consolidation of the relevant principles is one of the factors that increases the probability of their enforcement. The author states that the category of “justice” is multifaceted and there is no clear definition in the legal sense. In general, justice is seen as: 1) a correct, objective, impartial attitude to someone, something; 2) that which corresponds to moral and ethical and legal norms.

The article analyzes a number of scientific approaches to the consideration of the principle of equity in taxation. The author comes to the conclusion that the principle of social justice in tax-legal regulation is inextricably linked with the application of tax incentives and is realized through: granting various tax benefits (exclusion from the object of taxation, understatement of tax rates, exemption from taxes and fees, etc.) to payers taxes; the establishment of a special tax regime that specifies the special tax treatment of certain economic entities and provides for simplified tax collection, accounting and reporting (currently, it is a single tax).

*Key words:* category, equity, taxes, taxation, tax incentives.

## ЗМІСТ

**ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

<b>О. М. Ганечко</b> Напрями вдосконалення правового регулювання оплати праці в Україні в умовах євроінтеграції України.....	3
<b>С. Г. Гаспарян</b> Система принципів кадрового забезпечення експертних установ України .....	8
<b>Т. П. Голопич</b> Зарубіжний досвід правового регулювання договірних відносин .....	12
<b>З. Я. Малишевська</b> Поняття режиму робочого часу .....	15
<b>В. В. Сичова</b> Європейська (континентальна) модель локального регулювання трудова відносин та можливості її використання в Україні .....	19
<b>Ю. В. Сокоринський</b> Тенденції розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення.....	23

**ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО**

<b>Л. О. Ємець</b> Застосування міжнародних індикаторів стану навколишнього середовища та перспективи їх використання в Україні .....	28
<b>С. М. Орехов</b> Еволюція нормативного забезпечення взаємодії України та ЄС у сфері охорони довкілля .....	33
<b>Д. С. Піддубна</b> Оновлені зміни нормативно-правового характеру в органічній сфері та першочергові елементи щодо обґрунтування втілення.....	38

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

<b>С. І. Бевз</b> Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.....	43
<b>О. Й. Бучинський</b> Особливості класифікації податкових спорів .....	48
<b>М. В. Вишневецький</b> Форми адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні .....	53
<b>Н. Ю. Гуть</b> Історія розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу .....	58
<b>О. Ю. Дубинський</b> Зарубіжний досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті та можливості його використання в Україні.....	63
<b>Л. В. Золота</b> Форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності .....	68

<b>О. В. Іванов</b> Національне агентство з питань запобігання корупції в системі суб'єктів запобігання та протидії корупції .....	74
<b>Н. В. Карпенко</b> Поняття пені як категорії податкового права та генеза її нормативного регулювання .....	79
<b>Є. В. Кобко</b> Система суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України .....	84
<b>Д. В. Колесніков</b> Наукова інтерпретація адміністративно-правового забезпечення системи державного управління .....	90
<b>С. В. Шахов</b> Адміністративне законодавство (щодо змісту категорії та складових елементів) .....	95
<b>І. В. Ольшанецький</b> Характеристика проведення перевірок щодо додержання територіальними підрозділами Національної поліції законодавства під час застосування до неповнолітніх заходів впливу за адміністративні правопорушення .....	102
<b>О. І. Пархоменко-Куцевіл</b> Проблеми формування та розвитку Вищого антикорупційного суду України: теоретичні засади .....	106
<b>К. І. Рибалка</b> Адміністративно-правові методи публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України .....	110
<b>Г. М. Сарibaєва</b> Систематизація адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні: праксеологічний аспект .....	115
<b>О. О. Сінякевич</b> Сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури .....	124
<b>Є. В. Скрипа</b> Розвиток транспортної інфраструктури як засада забезпечення безпеки на автомобільному транспорті .....	128
<b>О. В. Сукманова</b> Сутність принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності .....	133
<b>Г. А. Терещук</b> Напрями реалізації компетенції Національним агентством із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики .....	138
<b>В. В. Тильчик</b> Спори у сфері публічно-правових відносин: окремі теоретико-правові проблеми конфліктного підходу до визначення поняття .....	143
<b>М. В. Ус</b> Деякі аспекти юридичної природи діяльності адвоката в провадженні у справах щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів .....	149
<b>Н. О. Ханова</b> Права контролюючих органів як забезпечувальна складова частина реалізації їх функцій .....	153
<b>Є. Ю. Шаптала</b> Принцип соціальної справедливості оподаткування під час реалізації податкових стимулів .....	157

*Науково-практичне юридичне видання*

## ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*Науково-практичний журнал*

**Випуск 4(25)**

**Том 2**

*Виходить шість разів на рік*

*Українською, російською та англійською мовами*

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

Підписано до друку 29.12.2018 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 19,61, ум.-друк. арк. 19,29.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0319/65.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»  
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)  
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua