



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 4, 2019
Том 2



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 4, том 2, 2019
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 6 від 30.05.2019 р.).

**Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»
включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися
результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів
доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі
Наказу МОН України від 11 липня 2016 року № 820 (Додаток 12).**

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галуцько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова); **Бобрик В.І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Гаруст Ю.В.** – доктор юридичних наук, доцент; **Діхтієвський П.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Іншин М.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **Карел Марек** – доктор права, кандидат юридичних наук, професор (Чеська Республіка); **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипко С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.
Випуск 4. Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. – 268 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут публічного права
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31
www.nvppp.in.ua

ISSN 2618-1258 (Print)
ISSN 2618-1266 (Online)

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2019

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 349.342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.1>

АРСІРІЙ Р.О.

**ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ**

Комплексне вирішення питань, які виникають із приводу принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, та встановлення нових пріоритетів інформатизації є вкрай необхідним етапом становлення нашої судової системи загалом. Метою статті є виявлення і опис юридичної природи принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні. Наголошено, що визначені законодавцем принципи адміністративного судочинства є основними, визнаними державою та суспільством фундаментальними положеннями для його здійснення, на які ми повинні спиратися під час розгляду цієї проблематики. Визначено, що принципами інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні є такі: принцип забезпечення соціального процесу в процесі інформатизації адміністративних судів; інформатизації всіх сфер забезпечення діяльності адміністративних судів; принцип ефективного і захищеного оцифрування інформації; принцип відмовлення від паперових носіїв інформації в системі адміністративних судів; принцип фіксування судового процесу за допомогою сертифікованих технічних засобів; принцип ведення судового архіву за допомогою серверної бази даних. Доведено, що електронний суд, як організаційно-інтелектуальна система вищого інформаційного рівня, забезпечує суддям адміністративних судів, апарату суду, суб'єктам звернення до адміністративних судів належні умови ефективного комфортного судочинства за безумовного панування принципу верховенства права, крім того, допомагає скоротити видатки на канцелярію та вихідну кореспонденцію, а також значно спрощує роботу апарату суду. З'ясовано, що Концепція галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції визначає на державному рівні основні принципи розвитку інформатизації судової влади. Зроблено висновок, що принципи інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні – це основоположні, вихідні положення, які функціонують об'єктивно під час впровадження процесу та функціонування інформаційної системи адміністративних судів щодо обладнання їх необхідними технічними засобами, перенесення інформації до спеціально-обладнаних серверних баз даних і заміни людської праці в усіх можливих сферах забезпечення функціонування судової системи, вищим проявом яких є електронний суд.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністрування, вихідне положення, інформатизація, інформаційно-правове забезпечення, принцип, публічне адміністрування, функціонування.

Complex resolution of issues arising from the principles of information and legal support of administrative courts in Ukraine and establishment of new priorities for informatization is an indispensable step in the formation of our judicial system as a whole. The purpose of the article is to identify and describe the legal nature of the

principles of information and legal support for the activities of administrative courts in Ukraine. It is emphasized that the principles of administrative justice defined by the legislator are the basic, recognized by the state and society fundamental provisions for its implementation, which we must rely on when considering these issues. It is determined that the principles of information and legal support of administrative courts in Ukraine are: the principle of ensuring social process in the process of informing administrative courts; informatization of all spheres of support of activity of administrative courts; the principle of efficient and secure digitization of information; the principle of rejection of paper media in the system of administrative courts; the principle of fixation of the trial by certified technical means; the principle of maintaining a court archive using a server database. It is proved that the electronic court, as an organizational and intellectual system of the highest information level, provides judges of administrative courts, court apparatus, subjects to appeal to administrative courts with proper conditions of effective judicial proceedings with unconditional rule of law, also helps to reduce the costs and costs outgoing correspondence, and greatly simplifies the work of the court apparatus. It is established that the Concept of the sectoral program of informatization of courts of general jurisdiction defines at the state level, the basic principles of development of informatization of the judiciary. It is concluded that the principles of information and legal support of the activity of administrative courts in Ukraine are fundamental, initial provisions that function objectively during the implementation of the process and functioning of the information system of administrative courts, regarding their equipment by necessary technical means, transfer of information to specially equipped server databases and replacement of human labor in all possible spheres of ensuring the functioning of the judicial system, the highest manifestation of which is e-court.

Key words: *administrative court, administration, starting position, informatization, information and legal support, principle, public administration, functioning.*

Вступ. Україна рухається в напрямі розвитку Європейської світової спільноти. Для адміністративних судів у цьому напрямі вагомим є виявлення об'єктивної природи принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, які відіграють головну засадничу роль у процесі забезпечення їхньої інформатизації.

Основою метою діяльності адміністративних судів є захист прав, свобод і законних інтересів громадян України – фізичних осіб-підприємців і приватних юридичних осіб – від свавілля суб'єктів владних повноважень. Вагомим чинником забезпечення їхньої діяльності є технічні засоби, які розвивають судову систему, прискорюють процесуальний розгляд справи, економлять державні кошти, що виділяються на забезпечення діяльності судової системи. Тому процес інформатизації є невіддільним елементом становлення та функціонування теперішнього адміністративного суду.

Розглядаючи процеси інформатизації, особливу увагу слід приділити принципам інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, оскільки вони є фундаментальними положеннями, які закладаються на початку будь-якого будівництва нових теоретичних положень, що будуть неодноразово застосовуватися на практиці.

Нині принципи інформатизації визначено в багатьох державних нормативно-правових актах для регулювання різних сфер правових відносин, однак принципи інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні мають свою специфіку, тому вони повинні розглядатися окремо.

Отже, комплексне вирішення питань, які виникають із приводу принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, та встановлення нових пріоритетів інформатизації є вкрай необхідним етапом становлення нашої судової системи загалом.

До проблеми змісту інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні зверталися такі вчені, як: В. Авер'янов, А. Агапов, А. Анісімов, І. Арістова, Г. Атаманчук, О. Баранова, В. Басс, Ю. Батурін, І. Бачило, В. Брижко, Ю. Битяк, В. Гавловський, В. Галуцько, М. Дамірчиев, П. Дігівський, В. Заросило, Р. Каложний, В. Колпаков, В. Копилов, О. Кузьменко, А. Марущак, О. Марценюк, Р. Мельник, А. Нонко, А. Письменницький, О. Радішевська, С. Стеценко, В. Ткаченка, О. Тихомиров, В. Хахановський, В. Цимбалюк, Т. Цуркан, М. Швець, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та інші. Проте вони не зосереджували свої наукові

пошуки на проблемі принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення і опис юридичної природи принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.

Результати дослідження. Відповідно до «Академічного тлумачного словника української мови», принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1].

О. Данильян вважає, що зубожіння духовного буття на тлі гігантського зростання інформації свідчить про те, що інформаційне суспільство не є безпроблемною й позитивною реальністю, про яку говорять його апологети, а розкриває новий рівень моральної безвиході, суперечностей, яких не знали попередні епохи [2]. Однак із такою думкою погодитися важко, оскільки розвиток сучасної техніки та вектор розвитку сучасного суспільства йде у напрямі інформатизації та технічного оснащення в усіх його сферах, де це тільки можливо. Технічний розвиток дав змогу замінити людську працю і рухається вперед, незважаючи на те, хочемо ми того чи ні.

Тому розглядаючи тему принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, слід визначити нові основні напрями розвитку інформатизації в судовій сфері, звертаючи увагу на специфіку цієї проблематики.

О. Корчинський визначив, що для адміністративного судочинства як для судочинства, основним завданням якого є захист прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, цілком зрозуміла спрямованість принципів адміністративного судочинства, їхня сутність. Вони виступають і гарантіями реалізації завдань судочинства, і гарантіями дотримання процесуальної форми цього захисту. Основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоби сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян і виконанню обов'язків усіма учасниками процесу [3].

О. Шамрай вважає, що зростаючі темпи інформатизації суспільства сьогодні виявляються у всіх сферах соціальних відносин. Постійно з'являються нові інформаційні технології, багатофункціональні системи, які надають більше можливостей для вирішення комплексних завдань. Запровадження ж порядку щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу передбачає реалізацію індивідуалізованого способу у наданні послуг та інформації для учасників судового процесу за допомогою використання інформаційних і телекомунікаційних технологій. Використання сучасних технологій та інформатизація судової системи забезпечує вдосконалення судових процедур і підвищує якість надання послуг судами і, як наслідок, підвищує рівень рівня довіри до судів. Крім того, плюси функціонування системи інформатизації очевидні, це – дотримання процесуальних строків, зниження часових і грошових витрат сторін із доставки документів до суду, підвищення зручності та швидкості обробки документів і т.д. Тому розроблення плану інформатизації судів, який визначив би, зокрема, принципи, стандарти, часові межі та бюджетні розрахунки, потрібні для функціонування єдиної судової інформаційної системи, є необхідним етапом для становлення сучасної судової системи [4].

Розглядаючи специфіку принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, слід зазначити, що в п. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є такі: 1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення [5].

Визначені законодавцем принципи адміністративного судочинства є основними, визнаними державою та суспільством фундаментальними положеннями для його здійснення, на які ми повинні спиратися під час розгляду цієї проблематики.

Принципи, які стосуються інформаційної сфери, визначено в Законі України «Про інформацію» (ст. 2). Основними принципами інформаційних відносин є такі: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність

і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя [6].

Далі в статті 3 йдеться про Державну інформаційну політику, основними напрямками якої є такі: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації; розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [6].

Відповідно до «Концепції галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи» було визначено основні принципи формування та впровадження програми: спадковість – раціональне використання наявної інформаційно-технічної, телекомунікаційної та організаційної структури, кадрового потенціалу та накопиченого досвіду; поступовість і безперервність – програма є проектом, що потребуватиме значних витрат, і тому повинна впроваджуватись поетапно, в координації з різними органами та рівнями влади, але постійно та неухильно, охоплюючи все нові ділянки галузі; економічна ефективність – оптимізація витрат фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів та управлінських зусиль для того, щоб у розумні терміни з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру Програма була реалізована; прогнозованість – перевага в застосуванні визнаних інформаційних технологій, системного програмного забезпечення, систем керування базами даних, форматів документів, відповідним чином сертифікованого апаратного забезпечення; прозорість – залучення користувачів до прийняття стратегічних рішень відповідно до їхніх потреб і пріоритетів [7].

Тобто Концепція галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції визначає на державному рівні основні принципи розвитку інформатизації судової влади. Завдяки неухильному дотриманню цих принципів апаратом суду, ДСА, суддями наша держава може вийти на новий рівень розвитку, який допоможе повністю замінити людську працю в судовій сфері, там, де є така можливість, і значно спростити й прискорити судовий процес (уникнути порушення процесуального розгляду справи), скоротити витрати на утримання судової влади.

Безпосередній стосунок до розгляду тематики принципів інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні має проєкт «Електронний суд», що реалізується в межах створення й удосконалення Єдиної судової інформаційної системи України. Державна судова адміністрація створює умови як для працівників судів, так і для громадян із метою покращення доступу до правосуддя: люди не мають чекати, коли судова система буде фінансуватися в повному обсязі – слід зробити для громадян доступ до суду більш зручним і комфортним [8].

У проєкті Державної судової адміністрації щодо Електронного суду розкриваються засади налагодження процесу оперативного обміну інформацією в електронному вигляді між судовими установами, учасниками судового процесу, а також іншими державними структурами з метою забезпечення справедливого та неупередженого правосуддя в Україні, а саме: перехід до системи електронної відправки та прийому процесуальних документів із застосуванням електронного підпису; забезпечення відкритого доступу учасників судового процесу до інформації через створення сучасних інтернет-ресурсів і встановлення в приміщеннях суду інформаційно-довідкових кіосків; налагодження системи електронного обміну з базами даних інших державних органів та установ; формування єдиного електронного архіву судових документів; забезпечення повної комп'ютеризації процесів судового діловодства [8].

Отже, електронний суд, як організаційно-інтелектуальна система вищого інформаційного рівня, забезпечує суддям адміністративних судів, апарату суду, суб'єктам звернення до адміністративних судів належні умови ефективного комфортного судочинства за безумовного панування принципу верховенства права, крім того, допомагає скоротити видатки на канцелярію та вихідну кореспонденцію, а також значно спрощує роботу апарату суду. Зважаючи на це, ми узагальнюємо, що провідним принципом інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів є юридична рівність інформації, отримана адміністративними судами в матеріальному й електронному вигляді, якщо остання поступила по сертифікованим згідно з чинним законодавством джерелах зв'язку.

На думку вчених, пов'язаних із практичним адміністративним судочинством, необхідною умовою існування електронного судочинства є інформатизація судів, окремими елементами якої

можна вважати такі технічні можливості: подання позовних заяв та інших документів в електронному вигляді; розподіл позовних заяв за допомогою електронної програми, в якій враховуються графік роботи суддів, їхня завантаженість, спеціалізація та інші фактори; здійснення аудіо- та відеозапису судових засідань; проведення судових засідань за допомогою відеоконференцз'язку; отримання електронною поштою інформації про зміни в конкретній судовій справі; перегляд судових актів в електронному вигляді тощо.

Висновки. Отже, принципами інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні є такі:

– принцип забезпечення соціального процесу в процесі інформатизації адміністративних судів, щоб її впровадження приводило до підвищення незалежності суддів адміністративних судів, зручності для звернення до адміністративних судів приватних осіб;

– інформатизації всіх сфер забезпечення діяльності адміністративних судів – за цим принципом усі суб'єкти, причетні до забезпечення діяльності адміністративних судів і проведення судового процесу, повинні застосовувати та вміти користуватися сучасними технічними засобами, а приватні особи могли б отримати необхідні консультації від апарату суду;

– принцип ефективного і захищеного оцифрування інформації (принцип діджиталізації) – переведення інформації (паперової, звукової, відео) в цифрову форму;

– принцип відмовлення від паперових носіїв інформації в системі адміністративних судів – учасники адміністративного судочинства повинні мати альтернативні можливості і повинні подавати позовні заяви та інші документи тільки в електронному вигляді, а також отримання повідомлень про хід судового процесу повинен здійснюватися в електронному вигляді;

– принцип фіксування судового процесу за допомогою сертифікованих технічних засобів – здійснення кожного судового засідання повинно фіксуватися за допомогою аудіо- та відеозапису, а також транслюватися на офіційних вебпорталах судової влади;

– принцип ведення судового архіву за допомогою серверної бази даних – збереження всієї інформації про здійснення судової діяльності має бути в спеціально обладнаних серверних базах даних.

Отже, принципи інформаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні – це основоположні, вихідні положення, які функціонують об'єктивно під час впровадження процесу та функціонування інформаційної системи адміністративних судів щодо обладнання їх необхідними технічними засобами, перенесенням інформації до спеціально-обладнаних серверних баз даних і заміни людської праці в усіх можливих сферах забезпечення функціонування судової системи, вищим проявом яких є електронний суд.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 тт. Т. 7. 1976. С. 693.
2. Данильян О. Моральні дилеми інформаційного суспільства. *Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі* : зб. наук. ст. та тез наук. повідомл. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 жовтня 2012 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. С. 21–24.
3. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. 2019. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13185/151-156.pdf>.
4. Шамрай О. Електронний суд в українському судочинстві: нормативне врегулювання та перші практичні здобутки. 2019. URL: <http://www.nsj.gov.ua/ua/science/naukovi-statti/oksana-shamrayelektronniy-sud-v-ukrainskomu-sudochinstvi-normativne-vreguluvannya-ta-pershi-praktichni-zdobutki>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. Урядовий кур'єр від 17 серпня 2005 р. № 153/153-154.
6. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 48. Ст. 650.
7. Концепція галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи. *Судова влада України. Офіційний вебпортал*. 2019. URL: https://kt.od.court.gov.ua/tu16/info_suddi/conzercia.
8. Голова Державної судової адміністрації України Руслан Кирилюк: «Електронний суд – це суд, двері якого відкриті цілодобово для кожного». Судова гілка влади: офіційний вебпортал. 2019. URL: <http://court.gov.ua/37556>.

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ВЗАЄМОДІЇ
ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПРАВООХОРОННИМИ
ОРГАНАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННИЙ МІГРАЦІЇ**

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України визначено та надано характеристику напрямам взаємодії Державної міграційної служби України (ДМС) з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції. Обґрунтовано, що під напрямом взаємодії ДМС з правоохоронними органами необхідно розуміти вектор, в якому мають рухатись окреслені органи державної влади з метою досягнення кінцевої мети, яка стоїть перед ними у сфері протидії незаконній міграції. Наголошено, що метою міграційного режиму в Україні є: забезпечення закріплених правовими актами України прав мігрантів, які перебувають в умовах відповідного режиму, для встановлення їхнього правового статусу; створення відповідних умов для суб'єктів перебування в пунктах тимчасового утримання; виконання відповідних обов'язків публічних органів у межах встановленого режиму; підтримання та реалізація пріоритетних напрямів міграційної сфери. Визначено, що засади державної міграційної політики України зводяться до регулювання міграційних процесів фізичних осіб з урахуванням національних інтересів України, захисту національного ринку праці, інтересів громадян України, які працюють за її межами, та необхідності розвитку міжнародного співробітництва в цій сфері, і вдосконалення законодавчих механізмів їх регулювання. Доведено, що правова статистика вивчає кількісну сторону масових явищ і процесів, що стосуються діяльності правових і юридичних органів, тенденції та закономірності розвитку в конкретних умовах місця і часу в нерозривному зв'язку з їхніми якісними характеристиками. Зроблено висновок, що перелік напрямів взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції не можна назвати вичерпним, він є більш широким та охоплює чималу кількість різноманітних аспектів. Однак при цьому слід зазначити, що саме визначені та охарактеризовані вище напрями та робота у них окреслених вище органів державної влади є запорукою для успішного досягнення кінцевої мети, яка стоїть перед ними у сфері протидії незаконній міграції в нашій державі.

***Ключові слова:** напрям, взаємодія, протидія, незаконна міграція, Державна міграційна служба, правоохоронні органи.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the directions of interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement bodies in the sphere of combating illegal migration are defined and given. It is substantiated that in the direction of interaction of the LCA with law enforcement agencies it is necessary to understand the vector in which the delineated state authorities should move in order to achieve the ultimate goal which they face in the sphere of combating illegal migration. It was emphasized that the purpose of the migration regime in Ukraine is: to ensure the rights of migrants who are in the conditions of the respective regime enshrined in the legal instruments of Ukraine in order to establish their legal status; creation of appropriate conditions for subjects in temporary detention centers; fulfillment of the relevant responsibilities of public authorities within the established regime; maintaining and implementing the priority areas of the migration sphere. It has been determined that the principles of the state migration policy of Ukraine are reduced to regulating the migration processes of individuals based on

the national interests of Ukraine, protection of the national labor market, interests of citizens of Ukraine who work abroad, and the need to develop international cooperation in this field, and improve their legislative mechanisms. regulation. It is proved that legal statistics examines the quantitative aspect of mass phenomena and processes concerning the activities of legal and legal bodies, tendencies and regularities of development in specific conditions of place and time, inseparable from their qualitative characteristics. It is concluded that the list of areas of interaction between the State Migration Service of Ukraine and law enforcement agencies in the area of combating illegal migration cannot be called exhaustive, it is more extensive and covers a wide variety of aspects. However, it should be noted that the above defined and characterized areas, as well as the work of the abovementioned state authorities, are a guarantee for the successful achievement of the ultimate goal that they face in the field of combating illegal migration in our country.

Key words: *direction, interaction, counteraction, illegal migration, State Migration Service, law enforcement agencies.*

Постановка проблеми. Враховуючи соціально-економічну ситуацію, міграційна привабливість України порівняно з іншими державами, які приймають мігрантів, сьогодні невисока. Водночас загальна міграційна криза у державах Європейського Союзу, цілеспрямовані дії держав-членів Європейського Союзу щодо врегулювання міграційних потоків і вжиття заходів щодо встановлення обмежень в'їзду на свою територію, зокрема, через перекриття кордонів дає підстави стверджувати, що найближчим часом Україна може опинитися перед необхідністю швидко і гнучко реагувати на зростання інтенсивності міграційних потоків. Існування на теренах України нелегальної міграції та відсутність ефективної системи державного регулювання міграційних процесів становлять пряму загрозу національній безпеці країни, створюють додаткове навантаження на державний бюджет, сприяють зростанню криміналізації, утворенню організованих злочинних груп, знижують асиміляційний потенціал некорінного населення, сприяють загостренню соціальної, етнічної та етнонаціональної напруги, посиленню впливу тіньової економіки тощо [1]. Варто при цьому зазначити, що протидія незаконній міграції є комплексним і багатоаспектним явищем, яке здійснюється у різних напрямках, дослідженню яких і буде присвячено наукове дослідження.

Окремі проблемні питання діяльності Державної міграційної служби України у своїх наукових дослідженнях розглядали такі вчені: В.М. Снігур, Д.Б. Муратова, Я.І. Соловій, Ю.В. Александров, А.П. Гель, С.В. Ківалов, Л.О. Курій, О.В. Ткаченко, В.В. Новіков, Н.М. Ткачова, Р.А. Мартянова, С.В. Слінько, Є.В. Погорелов, В.В. Шейбут та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі взаємодії ДМС з правоохоронними органами, зокрема, це стоїть на напрямів здійснення такої спільної діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є визначити та надати характеристику напрямкам взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції.

Результати дослідження. З етимологічного погляду «напрямок» – це лінія руху, шлях розвитку. Це поняття не вказує на характер діяльності, тоді як термін «функція» відображає і соціальний напрям, і характер діяльності будь-якого органу державної влади [2, с. 295]. А отже, під напрямом взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами щодо протидії незаконній (нелегальній) міграції необхідно розуміти вектор, в якому мають рухатись окреслені вище органи державної влади з метою досягнення кінцевої мети, яка стоїть перед ними в цій сфері.

На нашу думку, напрями взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції необхідно поділити на декілька ключових груп:

1) *напрямок, який включає в себе формування законодавчої та політичної бази у сфері протидії незаконній міграції. До цього напрямку також слід віднести:*

а) створення нового та вдосконалення вже чинного законодавства, наприклад, щодо легітимізації трудової міграції в Україні (зокрема, і вдосконалення законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні). Взагалі, система законодавства – це сукупність джерел права, які є формою виявлення правових норм. Тому право не існує без законодавства. Вони співвідносяться як форма і зміст. Саме в законодавстві (джерелах права) правові

норми та їхні різні структурні утворення отримують своє реальне виявлення, зовнішнє вираження [3]. Зрозуміло, що створити раз і назавжди це досконале законодавство реально неможливо. Тому вдосконалення законодавства необхідно розглядати як постійний процес, що охоплює як діяльність зі створення нових якісних законів, внесення якісних змін і доповнень у чинні законодавчі акти, так і діяльність з «усунення» або «пом'якшення» неякісних властивостей чинного законодавства [4]. А отже, створення та вдосконалення законодавства, безперечно, слід вважати одним із ключових напрямів взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції, адже якісно побудоване правове поле апіорі є запорукою: по-перше, якісної співпраці ДМС з правоохоронними органами у досліджуваній сфері; по-друге, запобігання випадкам вчинення порушень міграційного законодавства як із боку громадян, так і з боку органів державної влади, які наділені владними повноваженнями в цій галузі;

б) формування та реалізація міграційної політики. У найбільш загальному розумінні міграційна політика є системою загальноприйнятих на рівні управління і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, перш за все держави, а також суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, відповідних конкретним історичним умовам країни, припускають досягнення цілей, адекватних як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства [5, с. 167]. У сукупності засади державної міграційної політики України зводяться до регулювання міграційних процесів фізичних осіб з урахуванням національних інтересів України, захисту національного ринку праці, інтересів громадян України, які працюють за її межами, та необхідності розвитку міжнародного співробітництва в цій сфері, і вдосконалення законодавчих механізмів їх регулювання. Пріоритетними напрямками правового регулювання міграційних процесів України визначено такі: удосконалення законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні; забезпечення функціонування загальнодержавної бази вакансій Державної служби зайнятості; запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні населення України [6, с. 51]. Нині державну міграційну політику складно назвати ідеальною, ознаками її низької ефективності є невелика частка легальних працівників серед іноземців, надзвичайно низький рівень охоплення заробітчан працевлаштуванням за допомогою офіційних посередників, невіршеність численних проблем зовнішньої трудової міграції, зокрема низький рівень соціальної захищеності українських працівників за кордоном, формування в частини населення (особливо в західних областях) стійких стереотипів, що пристойний рівень життя забезпечує лише закордонна зайнятість [7, с. 12]. А отже, не викликає сумніву, що міграційна політика України потребує перегляду та вдосконалення, а діяльність у цьому напрямі повинна посідати першочергове місце;

в) забезпечення дотримання міграційного режиму. Метою міграційного режиму в Україні є: забезпечення закріплених правовими актами України прав мігрантів, які перебувають в умовах відповідного режиму, для встановлення їхнього правового статусу; створення відповідних умов для суб'єктів перебування в пунктах тимчасового утримання; виконання відповідних обов'язків публічних органів у межах встановленого режиму; підтримання та реалізація пріоритетних напрямів міграційної сфери [8, с. 163–164]. Тож взаємодія Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції в окресленому напрямі має велике значення з погляду забезпечення прав мігрантів. Крім того, створення відповідного міграційного режиму є важливим превентивним заходом від порушення міграційного законодавства;

г) розроблення та запровадження спеціальних норм кримінального і адміністративного права проти організаторів нелегальної міграції та їхніх посібників. Адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [9, с. 430–431]. У свою чергу, кримінальна відповідальність – це визначена кримінально-правовими нормами специфічна форма реалізації повноважень держави у кримінально-правових відносинах щодо обвинувачуваного у злочині, що встановлює юридичний обов'язок винного вимушено зазнати державного осуду, а також передбачених КК України обмежень особистого, майнового або іншого характеру та правові наслідки вчиненого ним злочину, які визначені обвинувальним вироком суду та покладаються на винного спеціальними органами держави [10]. Сутність взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції в окресленому напрямі має велике стратегічне значення, оскільки сьогодні в Україні є не досить розроблений і неякісний механізм притягнення організаторів нелегальної міграції та їхніх посібників до адміністративної та кримінальної відповідальності. Крім того, сьогодні постала нагальна

необхідність підвищення рівня відповідальності осіб, що вчинили проступки та/або злочини в цій сфері суспільних відносин;

г) розроблення програм поступової легалізації незаконних мігрантів. Економічні аргументи на користь легалізації нелегалів в Україні зараз менш вагомими, ніж, наприклад, у країнах Європи. Та вони не виключаються, якщо співставити витрати на затримання, утримання та депортацію нелегальних мігрантів із вигодами узаконення частини з них. Також зазначимо, що в майбутньому економічні міркування можуть стати ще вагомішими, адже в умовах демографічної кризи і в разі подальшого розвитку української економіки, потреба у робочій силі зростатиме. Легалізація певної частини нелегалів, не пов'язаних із злочинністю, і виведення їх зі сфери впливу «тіньових» економічних відносин і корумпованого чиновництва – в інтересах держави [11; 12]. Тож прийняття ліберальніших законодавчих актів щодо легалізації певної категорії незаконних мігрантів поступово виходить на перший план і вимагає вже сьогодні наполегливої роботи над цим питанням [12, с. 255];

2) *напрямок розроблення та формування організаційних та інших інституційних механізмів протидії незаконній міграції в Україні, який, зокрема, включає таке:*

а) протидія корупції в досліджуваній сфері. Загалом, корупція – це, насамперед, соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб [13, с. 44]. Зважаючи на вказане вище, протидія корупції має велике практичне значення. У широкому розумінні протидія корупції – це будь-яка діяльність у сфері соціального управління, яка, не переслідуючи спеціальної мети, сприяє зменшенню можливостей для корумпування суспільних відносин, зокрема, шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави [14]. У вузькому розумінні протидія корупції – це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що мають цільове спрямування на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дії та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [14];

б) створення окремих (спільних) структурних підрозділів із протидії незаконній міграції в Україні. Варто зазначити, що сьогодні процес створення окремого структурного підрозділу, який би забезпечував якість взаємодії ДМС з іншими органами державної влади, зокрема правоохоронними, є дещо повільним, що суттєво погіршує ефективність їхньої спільної діяльності, а тому ця прогалина має бути обов'язково вирішена протягом найближчого часу;

в) ведення статистики щодо стану незаконної міграції в державі. Взагалі, статистика – це наука, яка вивчає кількісні закономірності масових суспільних явищ у нерозривному зв'язку з їхнім якісним змістом. Отже, статистика надає суспільним наукам необхідний матеріал для подальших теоретичних узагальнень, забезпечення постійного зв'язку з практикою [15]. У свою чергу, правова статистика вивчає кількісну сторону масових явищ і процесів, що стосуються діяльності правових і юридичних органів, тенденції та закономірності розвитку в конкретних умовах місця і часу в нерозривному зв'язку з їхніми якісними характеристиками. Цілі правової статистики – це кількісна характеристика правових явищ, процесів і заходів, розкриття їхньої якісної своєрідності, безпосередньої діяльності правоохоронних органів із позиції дотримання ними законності в роботі й оцінка її ефективності [16, с. 8]. Основні завдання правової статистики: 1) здійснення всебічного обліку, збирання й аналізу статистичної інформації про факти соціально-економічного життя, що детермінують правопорушення; 2) розроблення і впровадження наукових методів обліку, міжнародних стандартів і рекомендацій; 3) забезпечення достовірності, об'єктивності, оперативності, стабільності показників правової статистики, що служать надійною базою для розроблення державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, сприяють побудові правової держави; 4) забезпечення доступності, відкритості, гласності зведених статистичних даних про правові явища. Теоретичною основою, базою правової статистики є теорія статистики. Для виконання поставлених завдань правова статистика використовує методи теорії статистики [16, с. 8–9]. Справедливим буде зазначити, що статистика щодо стану незаконної міграції в державі не може вестись виключно одним органом державної влади, зокрема ДМС;

г) надання інформаційних, консультаційних, правових, посередницьких послуг. Зміст цього напряму полягає в тому, що ДМС разом із правоохоронними органами може проводити консультації населення, які переважно мають консультативний і превентивний характер;

3) залежно від напряму реалізації певного заходу протидії нелегальній міграції:

а) запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні населення України. Порівняно з іншими напрямами взаємодії, зазначений вектор виглядає досить лаконічно і зрозуміло. В цьому контексті йдеться про те, щоби створити на місцях такі умови, за яких буде скорочено внутрішню міграцію населення. Однак при цьому в цьому напрямі повинен зберігатись певний баланс для того, щоби не призвести до збезлюднення певних територій;

б) посилення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні громадян України за кордоном. Існування зазначеного напрямку взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції зумовлено об'єктивною необхідністю, адже протягом останніх п'яти років кількість фірм, які «допомагають» українцям працевлаштуватись за кордоном, зростає в геометричній прогресії. Зокрема, станом на початок березня 2019 р. в Україні офіційно працюють 1793 підприємства (і це без урахування фірм, які працюють без відповідних ліцензій), які займаються працевлаштуванням українців за кордоном – такі дані Міністерства соціальної політики. Саме воно ліцензує компанії, які допомагають заробітчанах знаходити роботу. Протягом 2018 р. ці фірми працевлаштували 97 098 громадян України, з них більшість (19 243) – у Кіпрі, 12 539 – у Польщі, 10 558 – у Німеччині. По одній людині працюють у Бахреїні, Ірані, Казахстані і на островах Кука. Більшість компаній вказує своєю вузькою спеціалізацією працевлаштування моряків – загалом понад 400 підприємств знаходять для українців роботу в морі. Популярні також професії, пов'язані з будівництвом і сферою обслуговування. При цьому в уряді немає даних щодо українців, які працевлаштовуються за кордоном самостійно [17];

в) визначення механізму виявлення на території України іноземців та осіб без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми на території інших держав, надання їм необхідної допомоги; тощо.

Висновки. Підбиваючи підсумки цього наукового дослідження, слід констатувати, що окреслений нами перелік напрямів взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції не можна назвати вичерпним, він є більш широким та охоплює чималу кількість різноманітних аспектів. Однак при цьому слід зазначити, що саме визначені та охарактеризовані вище напрями та робота у них окреслених вище органів державної влади є запорукою для успішного досягнення кінцевої мети, яка стоїть перед ними у сфері протидії незаконній міграції в нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Ткачова Н.М., Мартянова Р.А. Необхідність взаємодії органів державної влади щодо протидії нелегальній міграції як потенційній загрози національній безпеці. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 12. URL: <https://goo.gl/uYk29J>.
2. Слінько С.В. Теорія і практика досудового розслідування: генезис та перспективи реформування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2010. 425 с.
3. Івчук Ю.Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 18 с.
4. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Університет внутрішніх справ. Харків, 2000. 167 арк.
5. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. Москва : Наука, 1987. 200 с.
6. Шейбут В.В. Сучасна державна міграційна політика в Україні . *Наше право*. 2014. № 3. С. 49–53.
7. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам / Рада національної безпеки і оборони України. Київ, 2014. 18 с.
8. Муратова Д.Б. Адміністративно-правове регулювання перебування мігрантів у пунктах тимчасового утримання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутрішніх справ. Київ, 2009. 221 с.

9. Голосніченко І.П. Поняття адміністративної відповідальності та її законодавче регулювання. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 тт. : Т. 1: Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. С. 430–432.

10. Соловій Я.І. Межі кримінальної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 222 арк.

11. Малиновська О. Імміграційна амністія як засіб мінімізації загроз нелегальної міграції: міжнародний досвід та доцільність його використання в Україні. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/StPan09_1.pdf.

12. Чіпко Т.М. Аналіз нелегальної міграції до України. Географія та туризм : наук. зб. / ред. кол. : Я.Б. Олійник (відп. ред.) та ін. Київ : Альтерспрес, 2012. Вип. 20. С. 247–256.

13. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.

14. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 506 арк.

15. Александров Ю.В., Гель А.П., Семаков Г.С. Кримінологія: Курс лекцій. Київ : МАУП, 2002. 295 с.

16. Захожай В.Б., Федорченко В.С. Правова статистика : навч. посібник. Київ : МАУП, 2003. 368 с.

17. (Не)реальні цифри. Хто і як рахує українських заробітчан? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-skilky-ukraiintsiv-za-kordonom/29821865.html>.

УДК 351.741:343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.3>

ВДОВІЧЕН В.А., ВДОВІЧЕНА Л.І.

ПОДАТКОВІ ІНТЕРЕСИ – ПОШУК АДЕКВАТНОГО КОМПРОМІСНОГО РІШЕННЯ

У статті проведено дослідження податкових інтересів. Визначено можливості співвідношення та взаємозалежності публічного податкового інтересу та приватного податкового інтересу. Публічний податковий інтерес виражає собою збалансовану сукупність офіційно визнаних і нормативно закріплених об'єктивних потреб і прагнень публічних суб'єктів податкових відносин, які забезпечуються й охороняються державою відповідними способами охорони та правовими гарантіями. Приватний податковий інтерес виражається як сукупність охоронюваних правом і визнаних законом інтересів, які властиві певному індивідові та полягають у прагненні суб'єктів податкових відносин (платників податків) забезпечити їхню законну реалізацію, здійснити дії, які спрямовані на задоволення потреб, захист своїх прав, отримання матеріальних та інших благ, і одержання належних можливостей для виконання обов'язків, що покладені на них Конституцією України і податковим законодавством. Встановлено, що адекватність виступає провідним принципом прийняття компромісного рішення як способу регулювання податкових відносин, який забезпечує єдність нормативного змісту такого регулювання та є фактором, що визначає напрям і подальший розвиток правотворчості. Інше призначення адекватності – це інструмент для вирішення неминуче виникаючих протиріч і колізій у сфері

© ВДОВІЧЕН В.А. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

© ВДОВІЧЕНА Л.І. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

правового регулювання податкових відносин. Також досліджено, що під час прийняття адекватного компромісного рішення в податкових інтересах необхідно враховувати такі застереження: можливе обмеження прав суб'єктів компромісної угоди; обов'язкове врахування можливого негативного впливу на ринкові та суспільні механізми саморегулювання; необхідність врахування можливих затрат для державного та інших бюджетів. Адекватне компромісне рішення в сфері існування публічних і приватних податкових інтересів є засобом закріплення на договірній основі обов'язків платників податків (віддати частку приватної власності) та прав держави (одержання справедливої частки від оподаткування доходів і прибутків).

Ключові слова: *інтерес, публічний податковий інтерес, приватний податковий інтерес, принцип адекватності, податковий компроміс, адекватність податково-правового регулювання.*

This article is a study tax interests. The possibilities of correlation and interdependence of public tax interest and private tax interest are determined. The public tax interest is a balanced set of officially recognized and legally fixed objective needs and freedoms of public subjects, which are provided and protected by the state through appropriate means of protection and legal guarantees. Private tax interest is a set of interests (protected by law and recognized by law), which are specific to a particular individual and expressed in the desire of tax subjects (taxpayers): to ensure their legal implementation; to carry out actions aimed at meeting the needs; protect their rights; receive material and other goods; to be given the opportunity to fulfill the duties entrusted to them by the Constitution of Ukraine and tax legislation. It is established in the article that adequacy is the guiding principle of making a compromise decision as a way of regulating tax relations, which ensures the unity of the normative content of such regulation and is a factor that determines the direction and further development of lawmaking. Another purpose of adequacy is a tool for resolving inevitably contradictions and conflicts in the field of legal regulation of tax relations. It has also been investigated that in making an adequate compromise decision in tax interests, the following caveats should be taken into account: the rights of the subjects of the compromise agreement may be restricted; mandatory consideration of possible negative effects on market and public mechanisms of self-regulation; the need to consider the possible costs for the state and other budgets. Adequate compromise in the area of public and private tax interests is a means of securing on a contractual basis the obligations of taxpayers (to give away a share of private property) and the rights of the state (obtaining a fair share of taxation of income and income).

Key words: *interest, public tax interest, private tax interest, principle of adequacy, tax compromise, adequacy of tax regulation.*

Вступ. Критеріями ефективності компромісного рішення є збереження на тому ж або на вищому рівні здатності до діяльності, в нашому випадку фінансової, а саме податкової, отримання завдяки компромісу просторів і можливостей для дій, розширення умов ефективної діяльності, припинення виснажливої боротьби і можливість зосередити правовий потенціал на вирішенні фундаментальних питань. Податкова наукова література зазначає, що особливість податкових правовідносин полягає в тісному переплетенні в них публічного і приватного інтересів, високої долі економіко-фінансових параметрів, реалізації їх як управлінської функції держави та її місце у світовому господарстві. Одними з перших, котрі висвітлювали проблему співвідношення суспільних, державних, колективних і приватних інтересів, були засновники та прихильники лібералізму (Джон Локк, Адам Сміт, Майкл Фріден, Джон Аткинсон, Гобсон) [1]. В пострадянський період відбувається зміна ролі права у функціонуванні суспільства, що зумовило більшу актуальність проблеми узгодження публічних і приватних інтересів. Серед українських дослідників цієї проблеми цього періоду необхідно виділити насамперед Л.К. Воронову, І.Ф. Заверуху, П.С. Папурківського, М.П. Кучерявенка, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришву, Л.А. Савченко, О.А. Музику; серед російських – Д.В. Вінницького, О.Ю. Грачову, С.В. Запольського, О.І. Худякова, М.В. Карасеву, Ю.О. Крохіну, І.І. Кучерова, А.А. Ялбулганова, І.В. Рукавішнікову, С.Г. Пепеляєва, М.Ф. Івлієву, В.В. Гриценко, О.М. Пастушенко, О.Ю. Бакаєву, О.М. Козиріна, Г.П. Толстопятенко, Н.І. Хімичеву, М.Н. Злобіна та інших. І тому інтерес у податковому праві проявляється в прагненні суб'єктів податкових відносин забезпечити їхню законну реалізацію,

здійснити дії, які спрямовані на задоволення потреб, захист своїх прав, отримання матеріальних та інших благ, і виконання обов'язків, які покладені на них Конституцією України і податковим законодавством. Водночас унаслідок доктринальної нерозробленості немає і чіткого правового регулювання принципу адекватності, зокрема немає правового закріплення цього принципу як найважливішої основи у сфері правового регулювання податкових інтересів. Серед зарубіжних учених концептуальні засади принципу адекватності правового регулювання відносин визначив Б.П. Шлоер, дослідивши, що правове регулювання не можна визначити адекватним, якщо під час його здійснення не враховуються такі аспекти, як: можливе обмеження прав, можливий негативний вплив на ринкові та суспільні механізми саморегулювання, можливі затрати для державного та інших бюджетів [2]. Досліджуючи принципи міжнародно-правового контролю, Е. Устинова визначила принцип адекватності-співрозмірності в регулюванні міжнародного контролю [3]. Російський учений С.Г. Пепеляєв у групі принципів оподаткування, які забезпечують реалізацію та дотримання основних прав і свобод платників податків, виділяє принцип співрозмірності оподаткування конституційно значимим цілям обмеження прав і свобод [4]. Зовсім іншим є стан речей щодо наукового вивчення та застосування принципу адекватності в українському правознавстві та правовій практиці. Цей принцип тут згадується дуже рідко – і майже виключно в галузі європейського та порівняльного права таким ученими, як: В.Б. Авер'янов, І.В. Сервецький, А.П. Заєць, В.Є. Мармазов, П.В. Пушкар, В.М. Кампо, Н.Р. Нижник, С.В. Шевчук.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження податкових інтересів, визначення їхнього співвідношення та взаємозв'язку, а також пошук критеріїв для прийняття адекватного компромісного рішення з метою задоволення як публічних податкових інтересів, так і приватних.

Результати дослідження. Вираження публічного інтересу в податкових нормах залежить від вчасного й об'єктивного виявлення наявних суспільних інтересів у сфері встановлення та справляння податків. Публічний інтерес у податковому праві проявляється в прагненні суб'єктів податкових відносин забезпечити їхню законну реалізацію, здійснити дії, які спрямовані на задоволення потреб, захист своїх прав, отримання матеріальних та інших благ, і виконання зобов'язань, покладених на них Конституцією та податковим законодавством [5]. Якщо основні інтереси не адекватно визначені законодавцем, то це здійснює вплив на весь нормотворчий процес, веде до нестійкої законодавчої політики і до частих змін правових норм.

Інтерес приватного суб'єкта може бути ним реалізований на власний розсуд, проте в межах закону. В основі виникнення конкретних суб'єктивних прав лежать інтереси держави, але силою, яка їх приводить у дію, є інтереси особистості, які відображені в її цілях [6, с. 79]. Водночас приватний податковий інтерес – це інтерес окремого платника податків, фізичної особи чи організації, який може проявлятися в процесі застосування податкового права.

Не слід забувати, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність – права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Саме інтереси, цінності та цілі, з одного боку, виступають суб'єктивною передумовою і рушійним чинником користування правами та свободами людини, з іншого боку, вони – конституційно вираженим чином – визначають найбільш загальні та одночасно вирішальні межі можливостей цього єдиного у своєму роді основоположного стану – зв'язку особи в суспільстві з державою.

Тому зазначимо, що приватний податковий інтерес виражається як сукупність охоронюваних правом і визнаних законом інтересів, які властиві певному індивідові та полягають у прагненні суб'єктів податкових відносин (платників податків) забезпечити їхню законну реалізацію, здійснити дії, які спрямовані на задоволення потреб, захист своїх прав, отримання матеріальних та інших благ, і одержання належних можливостей для виконання обов'язків, що покладені на них Конституцією України і податковим законодавством.

Однак взаємозалежність публічних і приватних інтересів призводить до того, що іноді не просто або й неможливо чітко визначити конкретного суб'єкта певного відповідного податкового інтересу. Інтерес в ефективному податковому законодавстві полягає в тому, що і приватний, і публічний суб'єкти зацікавлені в простоті, ясності, уніфікованості податкового законодавства; у тому, щоб у ньому знайшли відбиття конституційні принципи й норми. При цьому податкове законодавство не повинно виходити за межі свого предмета регулювання, не повинно містити норми, які регулюють відносини, віднесені до компетенції інших підгалузей та інститутів фінансового права. Підвищенню ефективності податкових законів повинна сприяти регламентація й формалізація законодавчого процесу: від розроблення проєктів податкових законів до їхнього обговорення й прийняття.

Публічний податковий інтерес виражає собою збалансовану сукупність офіційно визнаних і нормативно закріплених об'єктивних потреб і прагнень публічних суб'єктів податкових відносин, які забезпечуються й охороняються державою відповідними способами охорони та правовими гарантіями. Безперечно, що таке визнання можливе як компромісне рішення лише у разі законодавчого закріплення відповідних потреб та інтересів суб'єктів у податкових відносинах.

Податкові системи низки європейських країн демонструють вдалий приклад врахування публічного податкових інтересів. Зокрема, навіть якщо податкове законодавство в момент його прийняття відповідає сутності публічного податкового інтересу, то з часом, у зв'язку зі змінами характеру суспільних відносин, неминуче виникне певне розходження, втрачається вигода. Тому не досить мати засоби для прийняття законів, адекватних публічним інтересам. Необхідні механізми для регулярного аналізу та коригування податкових законів. У зв'язку з цим принцип законодавчого оформлення податку повинен доповнюватися вимогою регулярно переглядати податкові закони, шукати адекватні поступки для сторін. Цей принцип дає змогу законодавцю ефективніше реагувати на зміни в частині публічних податкових інтересів. Зокрема, за французьким правом, затверджений податок повинен щорічно підтверджуватися поточним фінансовим законом [7]. У Норвегії аналогічну функцію виконує обов'язкова процедура підтвердження чи перегляду податкового законодавства після закінчення терміну повноважень парламенту [8, с. 25].

Однак процес «врахування публічних податкових інтересів» і, відповідно, прийняття адекватного компромісного рішення має охоплювати моменти, які передбачаються, насамперед, у внутрішніх межах самої держави. Тому необхідно враховувати особливі застереження до прийняття компромісного рішення. Наявне правове регулювання співвідношення публічного та приватного податкових інтересів не можна визначити адекватним, якщо під час його здійснення не враховуються такі аспекти. Насамперед, це можливе обмеження прав суб'єктів компромісної угоди, оскільки адекватність прийнятого рішення (наприклад, укладення міжнародної угоди про уникнення подвійного оподаткування, угоди про розстрочку чи відстрочку сплати податку, угоди про списання певної частини податкового боргу) надає платникам податків гарантію, що їхні прибутки і капітали не будуть оподатковуватися двічі (під час уникнення подвійного оподаткування), і водночас це дасть гарантію захисту від дискримінаційного оподаткування за кордоном. Крім того, оскільки платники податків не виступають сторонами під час укладення міжнародних податкових угод, то завдяки внутрішньому законодавству про необхідність ратифікації такої угоди парламентом вони (платники податків) можуть контролювати забезпечення своїх інтересів як під час ратифікації податкових угод, так і під час прийняття податкових законів, які необхідні для виконання державою взятих на себе міжнародних зобов'язань, які базуються на принципі адекватності.

Наступним застереженням, яке потребує уваги, є обов'язкове врахування можливого негативного впливу на ринкові та суспільні механізми саморегулювання. Процес розвитку правових форм взаємодії національних податкових систем детермінується такими протиріччями. Розвиток національної економіки здебільшого визначається через її максимально активне включення у світове господарство, використання сучасних засобів комунікацій у бізнесі, можливість інтернаціоналізації прибутків і зняття адміністративних і економічних обмежень для господарюючих суб'єктів, зокрема, у плані географії ведення діяльності. Це вступає у протиріччя з концепцією податкового суверенітету держави, створює межі ефективності та обґрунтованості реалізації суверенного права держави монопольно і автономно визначати умови оподаткування на своїй фіскальній території [9, с. 23]. Господарюючі суб'єкти в умовах «відкритої» економіки завжди можуть, вважаючи такі умови не вигідними, виразити свою незгоду, забрати свої капітали, відповідно, залишити державу без джерел доходів, наказуючи їй за неадекватну податкову політику в міжнародній сфері [10, с. 28].

І на завершення ще одним застереженням під час прийняття адекватного компромісного рішення є необхідність врахування можливих затрат для державного та інших бюджетів. Адекватність правового регулювання публічних і приватних податкових інтересів, втілюючись у компромісних угодах, є засобом закріплення на договірній основі своїх прав на одержання справедливої частки від оподаткування доходів і прибутків, реалізованих платниками податків у сфері міжнародної економічної і фінансової діяльності. Оскільки процес оподаткування вирішується шляхом розподілу прав оподаткування між двома державами (під час укладення міжнародної угоди) чи між суб'єктом публічної адміністрації та платником податків, то зрозуміло, що це призведе до фінансових наслідків. Отже, прийняття адекватного рішення повинно виключити можливість існування затрат для державного бюджету або зробити їхні розміри мінімальними.

Отже, адекватність є основою, фундаментальною ідеєю, принципом прийняття компромісного рішення як способу регулювання податкових відносин, яка забезпечує єдність нормативного змісту такого регулювання і є, з одного боку, фактором, який визначає напрям і подальший розвиток правотворчості, а з іншого – інструментом вирішення неминуче виникаючих протиріч і колізій у сфері правового регулювання податкових відносин.

Висновки. Узагальнюючи зазначені вище риси та особливості адекватності як основоположного критерію щодо прийняття компромісного рішення, можна резюмувати особливості компромісу як адекватної моделі співіснування публічних і приватних податкових інтересів: по-перше, компромісне рішення втілюється через оподаткування суб'єктів, що ведуть міжнародну економічну діяльність (з метою уникнення подвійного оподаткування і, відповідно, задоволення та інтересів держави й інтересів платників податків); по-друге, використання критеріїв адекватності під час укладення компромісної угоди здійснюється для згладження розходжень у нормах національних податкових систем із метою оптимізації оподаткування; по-третє, в правовому регулюванні компроміс діє як необхідний інструмент вирішення конфлікту, що виникає внаслідок пред'явлення різними податковими сторонами ідентичних податкових вимог; по-четверте, як правовий інструмент вирішення проблем оподаткування, компромісний варіант регулювання втілюється як національними законодавствами, так і міжнародно-правовими актами; по-п'яте, поступова гармонізація публічних податкових інтересів і приватних податкових інтересів унаслідок масштабного застосування компромісних рішень – усе це відбувається під впливом адекватності як основоположного принципу.

Отже, одне з головних місць у вирішенні проблеми оподаткування посідає компроміс. Інтенсивність його правового розроблення й ефективність застосування як правового інструментарію регулювання податкових відносин визначаються разом із факторами розвитку міжнародного співробітництва держави та вдосконалення її податкової системи.

Список використаних джерел:

1. Лібералізм : антологія / уряд. О. Проценко, В. Лісовий. Київ : Смолоскип, 2002. 1126 с.
2. Шлоер Б. Принцип адекватності в європейському та українському публічному праві. *Український правовий часопис*. 2004. № 3.
3. Устинова Е. Принципы международно-правового контроля. *Вестник Московского университета. Серия 2 : Право*. № 6. 1994. С. 61–65.
4. Налоговое право : учебник / под ред. С.Г. Пепеляева. Москва : Юристь, 2003.
5. Див.: Olejarski A.M. (2011). Public good as public interest? The principle of tangibility in eminent domain legislation. *Public Integrity*. № 13(4). P. 333–352.
6. Экимов А. Интересы и право в социалистическом обществе. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1984. С. 79.
7. DIRECTORATE, Public Finances General; DIRECTORATE, TAX POLICY. The French tax system. 2009. URL: <http://www.attorney-counsel.com/wp-content/uploads/2014/05/French-Tax-System.pdf>.
8. Van den Noord P. (2000). The Tax System in Norway. <https://doi.org/10.1787/18151973>. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economics-department-working-papers_18151973;
9. Козырин А.Н. Правовое регулирование налогообложения в зарубежных странах. *Финансы*. 1994. № 5. С. 25.
10. Орлов М. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства. *Финансовое право*. 2006. № 2. С. 23.
11. Шахматев А. Международное налогообложение и международное налоговое право: правовые аспекты взаимосвязи. *Финансовое право*. 2006. № 3. С. 28.

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті визначено публічне адміністрування прокуратури України як владно-регулюючу, управлінсько-системну, багатofункціональну діяльність органів державної влади (органів виконавчої влади, суддівської адміністрації, органів прокуратури та громадськості) щодо реалізації впливу держави на управління прокуратурою, здійснення виконавчо-розпорядчої та внутрішньо-організаційної діяльності шляхом використання різних елементів механізму правового регулювання, які загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі. Визначено, що публічне адміністрування прокуратури України має такі характерні особливості: 1) за своїм змістом публічне адміністрування є комплексною, системною, владно-управлінською діяльністю на адміністративні правовідносини у сфері діяльності прокуратури; 2) суб'єктний склад правовідносин публічного адміністрування є досить специфічним, оскільки прокурор, як і інший суб'єкт публічного адміністрування, наділений владними адміністративними повноваженнями; 3) основою здійснення публічного адміністрування є принцип публічності, оскільки прокурори є особливою інституцією державної влади, тому будь-які адміністративні відносини в цій сфері повинні бути відкритими та прозорими для громадськості; 4) під час реалізації публічного адміністрування здебільшого використовується імперативний метод правового регулювання, що зумовлено специфікою адміністративно-правового статусу прокурора; 5) публічне адміністрування прокуратури здійснюється з використанням різних елементів механізму правового регулювання; 6) межі здійснення публічного адміністрування прокуратури поширюються як за внутрішні відносини, так і на зовнішні. Зроблено висновок, що публічне адміністрування прокуратури України – це владно-регулююча, управлінсько-системна, багатofункціональна діяльність органів державної влади щодо реалізації впливу держави на управління прокуратурою, здійснення виконавчо-розпорядчої та внутрішньо-організаційної діяльності шляхом використання різних елементів механізму правового регулювання, які загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, органи судочинства, правові засоби, правосуддя, прокуратура, публічне адміністрування, суд.

The article defines the public administration of the prosecutor's office of Ukraine as a power-regulating, managerial, multifunctional activity of state authorities (executive authorities, judicial administration, public prosecutor's office and the public) regarding the implementation of the state's influence on the administration of the public prosecutor's office, the implementation of executive and administrative and internal organizational activities through the use of various elements of the legal regulation mechanism, which in general are aimed at guaranteeing an independent, professional and just prosecution as a body to ensure law enforcement functions of the state judicial system. It is determined that public administration of the Prosecutor's Office of Ukraine has the following characteristic features: 1) in its content, public administration is a complex, systematic, power-management activity for administrative legal relations in the field of prosecutor's office activity; 2) the subjective composition of the public administration legal relationship is quite specific, since the prosecutor, as well as other public administration entity, is vested with administrative administrative powers;

3) the principle of public administration is based on the principle of publicity, since prosecutors are a special institution of public authority, so any administrative relations in this area should be open and transparent to the public; 4) when implementing public administration, the imperative method of legal regulation is mostly used, which is conditioned by the specifics of the administrative and legal status of the prosecutor; 5) public administration of the prosecutor's office is carried out using different elements of the mechanism of legal regulation; 6) the boundaries of the public administration of the prosecutor's office extend to both internal and external relations. It is concluded that public administration of the Prosecutor's Office of Ukraine is a power-regulating, administrative-systemic, multifunctional activity of the state authorities on realization of influence of the state on the management of the prosecutor's office, implementation of executive-administrative and internal-organizational activity through the use of various elements of the mechanism of legal regulation, which as a whole, aimed at guaranteeing an independent, professional and fair prosecutor's office, as a body for ensuring the law enforcement and human rights function of and in the judiciary.

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

Вступ. Захист прав, свобод і законних інтересів особи є основним обов'язком держави. У кожній правовій державі створено незалежні інституції, на які покладено обов'язок захисту прав особи та суспільства. Прокуратура є невіддільним складником системи захисту прав, оскільки дає змогу захищати як права окремої особи, так і права суспільства.

Коло суспільних відносин органів державної влади (зокрема, прокуратури) обов'язково регулюється нормами адміністративного права. Дослідження публічного адміністрування прокуратури України дасть змогу створити більш тісний взаємозв'язок між прокуратурою та суспільством, що, відповідно, підвищить довіру громадян до цієї структури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням публічного адміністрування прокуратури України займалися такі вчені, як В. Бойко, А. Борко, М. Закурін, А. Іванишук, Р. Ігонін, О. Кальчук, В. Куценко, С. Нечипоренко, А. Петрова, Т. Плугатар, С. Подоляка, І. Прошута, О. Стасюк, С. Циганок, С. Шуба та інші.

Реформування публічних і приватних інституцій, що виконують завдання правової держави, зокрема і прокуратури, вплинуло на зміну правовідносин, зокрема, в площині публічного адміністрування прокуратури, що зумовлює потребу в нових дослідженнях і наукових викликах.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоби на базі дослідження обґрунтованих позицій учених-юристів, нормативно-правової бази розкрити публічне адміністрування Прокуратури України.

Результати дослідження. У процесі своєї діяльності органи прокуратури вступають у різні види правовідносин у зв'язку з реалізацією безпосередніх функцій, покладених на ці органи. При цьому деякі з цих видів правовідносин дуже близькі за змістом або тісно переплітаються з адміністративними правовідносинами за участю органів прокуратури [5, с. 35–40].

Як влучно визначив Р. Мельник, публічне управління не поглинає собою політичну діяльність, які як за своєю сутністю, так і за особливостями правового регулювання утворюють окремі соціальні інститути, що, однак, не заважає їм взаємодіяти. Йдеться про те, що політичні рішення можуть бути реалізовані у процесі здійснення публічного управління. Повертаючись до органів державної влади та форм їхньої діяльності, слід підкреслити, що характерною особливістю останніх є те, що всі вони мають зовнішню спрямованість. Відтак немає жодних підстав для того, щоби розширювати зміст публічного управління шляхом внутрішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади. Тобто публічне управління проявляється лише в зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. Що ж стосується внутрішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади, а також інших органів державної влади (наприклад, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо), то її можна називати внутрішньою управлінською діяльністю. Названі види діяльності (публічне управління та внутрішньо-управлінська діяльність) відрізняються за багатьма ознаками (правовим регулюванням, юридичними наслідками, суб'єктивним складом тощо), тому не можуть бути об'єднані у межах однієї категорії. Спільним для них є лише те, що вони регулюються нормами адміністративного права. На відміну від законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також і іншими суб'єктами, зокрема: органом

законодавчої влади; органами судової влади; Президентом України; органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, прийнятих місцевою державною адміністрацією тощо); іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади; органами місцевого самоврядування; суб'єктами делегованих повноважень [8, с. 95–98].

О. Амосов та Н. Гавкалова вважають, що публічне адміністрування розтлумачується в широкому та вузькому сенсах. У вузькому значенні публічне адміністрування є пов'язаним із виконавчою гілкою влади й розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та організаціях, що мають бюджетне фінансування й існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального та місцевого управління й здійснюють вивчення, розроблення і впровадження публічної політики. Публічне адміністрування в широкому сенсі пов'язане з функціонуванням усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, а тому і з архетипами демократії. Вчені переконують при цьому, що публічне адміністрування – це модифікація класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності всього суспільства, тобто планування, організації та мотивації з акцентом на контролі за формуванням і використанням ресурсів, що має за мету їхнє ефективне використання органами влади (зокрема, регіональними та місцевими), бізнесом, громадянами (всі зацікавлені сторони), і за процесом надання публічних послуг [1, с. 7–13].

Отже, публічне адміністрування – це правове та організаційне управління органів державної влади та громадських інституцій на певні суспільні відносини.

Що стосується прокуратури, то для початку варто вказати, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законодавством, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [12].

Система органів прокуратури будується згідно з адміністративно-територіальним устроєм України, а також за функціональними ознаками. Правовою основою організації і діяльності органів прокуратури є Конституція, Закон України «Про прокуратуру», кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, адміністративне, кримінально-виконавче, господарсько-процесуальне законодавство та інші закони України, а також визнані Україною відповідні міжнародні договори й угоди [13, с. 74].

О.М. Кобилянський переконує, що багатофункціональність органів прокуратури зумовлює необхідність вступу цього органу у різноманітні види суспільно-правових відносин, частина яких належить до публічно-правової сфери, а інша – до приватноправової. При цьому до публічно-правових відносин, які виникають за участю досліджуваного суб'єкта, належать міжнародні, бюджетно-фінансові, конституційні, кримінальні, кримінально-процесуальні та інші правовідносини. До приватноправових правовідносин, які можуть виникати в діяльності органів прокуратури, належать трудові, цивільні та цивільно-процесуальні правовідносини. Відмінність основних видів публічних правовідносин від адміністративно-правових видається найбільш складним завданням, адже належність відповідних правовідносин до публічно-правової сфери наділяє їх характеристиками, які дуже подібні між собою. Зокрема, у всіх видах публічних правовідносин переважно застосовується імперативний метод правового регулювання, всі вони спрямовані, насамперед, на захист та охорону публічних (державних або суспільних) інтересів тощо. Тому відмінні ознаки слід шукати у предметі та об'єкті цих правовідносин, а також меті та завданнях, які ставлять перед собою суб'єкти, вступаючи в той чи інший вид публічно-правових відносин [5, с. 35–40].

С. Подоляка вказує, що реалізація норм адміністративного права в системі механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні – це волевиявлення посадових осіб органів прокуратури чи відповідних органів, яке спрямоване на протидію корупції, забезпечує реалізацію адміністративно-правових норм у внутрішній і зовнішній діяльності органів прокуратури, спрямованих на мінімізацію й усунення корупційних проявів у суспільному житті загалом та в органах прокуратури зокрема [11, с. 74].

О. Кальчук вважає, що доцільно запропонувати визначення механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України як системи юридичних засобів, за допомогою яких уповноважені посадові особи органів прокуратури України на основі правової свідомості та правової культури здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням ними правозахисної діяльності, що проявляється в досягнен-

ні бажаного для держави режиму законності. До структурних елементів зазначеного механізму можна віднести такі: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права і обов'язків; 3) правові відносини; 4) юридичні факти; 5) правову свідомість; 6) правову культуру; 7) акти тлумачення норм права. Отже, специфіка адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури полягає ще й у тому, що, з одного боку, вона відбувається у внутрішньо-організаційних умовах (проходження служби, атестування, службові відрадженьня), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних і регіональних явищ чи процесів. Тому основним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України мають стати інтереси людини [4, с. 83].

Т. Колеснік вважає, що прокуратура в механізмі держави виконує особливу, властиву лише їй функцію, отже, за характером повноважень вона не повинна входити до структури будь-яких органів державної влади, зокрема управління або правосуддя. На думку вченої, оптимальним є підхід, відповідно до якого прокуратура є самостійним державним інститутом, який не входить до жодної з гілок влади та активно взаємодіє з усіма гілками державної влади, що дає змогу їй найбільш раціонально реалізувати свої правоохоронні та правозахисні функції з гарантованим дотриманням принципу незалежності власної діяльності. Саме така модель системи органів державної влади зможе максимально забезпечити незалежність у діяльності органів прокуратури, що є основною гарантією ефективності її діяльності щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів держави, забезпечення законності та правопорядку в державі [6, с. 39–44].

Отже, багатофункціональність системи прокуратури зумовлює необхідність належного, системного та комплексного впливу держави в ці правовідносини (публічного адміністрування), специфікою такого впливу є використання різних елементів механізму правового регулювання – як адміністративно-правовизначальних (норми права, інструменти адміністративної діяльності, адміністративні процедури, адміністративна відповідальність), так і професійно-встановлюючих (правосвідомість, правова культура, етика поведінки тощо), які в загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі.

Щодо публічного адміністрування прокуратури в Україні, то норми адміністративного права, які зосереджені в організаційних законах про прокуратуру, судову систему, кодексах та інших нормативно-правових актах, забезпечують діяльність прокуратури заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво інтересів громадянина або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, інакше кажучи, норми адміністративного права є вторинними забезпечувальними в діяльності прокуратури порівняно з кримінально-процесуальними нормами та нормами кримінального права, які є первинними (основними) [14, с. 135–139].

О. Мартинюк вважає, що адміністративна діяльність в органах прокуратури є комплексним явищем, яке: – ґрунтується на правових нормах спеціалізованих законів і нормативно-правових актах підзаконного характеру; – є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньо-організаційних процесів у системі прокуратури, а також процесів кадрового менеджменту в цій системі; – забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури (дисциплінарні провадження; запобігання проявам недобросовісності тощо) [7, с. 29–33].

У свою чергу, О. Кальчук переконує, що специфіка адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури полягає ще й у тому, що, з одного боку, вона відбувається у внутрішньо-організаційних умовах (проходження служби, атестування, службові відрадженьня), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних і регіональних явищ чи процесів. Тому основним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України мають стати інтереси людини [4, с. 83].

З позиції С. Циганка, адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури – це адміністративна діяльність прокурорів та органів прокуратури на основі реалізації норм адміністративного права заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного

обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і деякі інші функції через визначення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури, надання своєрідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядча діяльності і здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, засади юридичної відповідальності працівників прокуратури та соціального захисту прокурорів [14, с. 135–139].

Ю. Битяк вказує, що адміністративно-правове регулювання забезпечення діяльності прокуратури здійснюється за двома напрямками, а саме щодо суспільних відносин, які складаються в системі органів прокуратури, і відносин, які формуються в зовнішній сфері. У свою чергу, внутрішньо-організаційна діяльність забезпечує функціонування органів прокуратури, включно з визначенням їхньої організаційної структури, підбір, навчання кадрів, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних завдань і здійснення нагляду за їхнім виконанням. Якщо говорити про здійснення зовнішнього забезпечення, то органи прокуратури створюють умови для виконання своїх основних завдань [2, с. 204; 16, с. 138–143].

П. Шаганенко зазначає, що до особливостей правового регулювання адміністративного характеру забезпечення діяльності прокуратури слід віднести норми, у яких закріплюються як зовнішні, так і внутрішньо-організаційні відносини з управління та контролю у сфері прокуратури. Адміністративно-правове регулювання визначає повноваження прокурорів, форми та гарантії їхньої реалізації, а також норми, що містяться в нормативних актах. Діяльність прокуратури полягає у створенні сприятливих умов для виконання цієї діяльності, тобто під забезпечення підпадають охорона, захист і реалізація, що робить забезпечення певним об'єднувальним фактором [16, с. 138–143].

Необхідно зазначити, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів. Забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: 1) визначення в Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону; 2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; 3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів [12]. Ст. 88 вказує, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури. Органи прокуратури, інші органи державної влади беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності прокуратури у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами [12].

Висновки. Отже, публічне адміністрування прокуратури України має такі характерні особливості: 1) за своїм змістом публічне адміністрування є комплексною, системною, владно-управлінською діяльністю на адміністративні правовідносини у сфері діяльності прокуратури; 2) суб'єктний склад правовідносин публічного адміністрування є досить специфічним, оскільки прокурор, як і інший суб'єкт публічного адміністрування, наділений владними адміністративними повноваженнями; 3) основою здійснення публічного адміністрування є принципи публічності, оскільки прокурори є особливою інституцією державної влади, тому будь-які адміністративні відносини в цій сфері повинні бути відкритими та прозорими для громадськості; 4) під час реалізації публічного адміністрування здебільшого використовується імперативний метод правового регулювання, що зумовлено специфікою адміністративно-правового статусу прокурора; 5) публічне адміністрування прокуратури здійснюється з використанням різних елементів механізму правового регулювання; 6) межі здійснення публічного адміністрування прокуратури поширюються як на внутрішні відносини (правове, організаційне, матеріальне, інформаційне забезпечення діяльності прокурорів), так і на зовнішні (розвиток співпраці між різними органами влади, запобігання корупційним проявам у цій сфері).

Отже, публічне адміністрування прокуратури України – це владно-регулююча, управлінсько-системна, багатофункціональна діяльність органів державної влади (суддівської адміністрації, органів прокуратури та громадськості) щодо реалізації впливу держави на управління прокуратурою, здійснення виконавчо-розпорядчої та внутрішньо-організаційної діяльності шляхом використання різних елементів механізму правового регулювання, які загалом спрямовані на гарантування незалежної, професійної та справедливої прокуратури як органу забезпечення правоохоронної та правозахисної функції держави в судовій системі.

Список використаних джерел:

1. Амосов О. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 2 (спец. вип.). С. 7–13.

2. Битяк Ю. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак-тів. Харків : Право, 2000. 520 с.
3. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Кальчук О. Механізм адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та його структурні елементи. *Наука і правоохорона*. 2014. № 4. С. 78–83.
5. Кобилянський О. Проблема відмежування адміністративних від інших публічно-правових відносин, що виникають у діяльності органів прокуратури. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 35–40.
6. Колеснік Т. Шляхи удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює механізм реалізації гарантій незалежності прокуратури в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 39–44.
7. Мартинюк О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 29–33.
8. Мельник Р. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
9. Нечипоренко С. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2011. 205 с.
10. Петрова А. Основні елементи адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 36 (2). С. 47–50.
11. Подоляка С. Реалізація адміністративно-правових норм як важливий елемент механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 70–74.
12. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3.
13. Стасюк О. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України. *Наше право*. 2016. № 1. С. 66–72.
14. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. Вип. 11. 2018. С. 135–139.
15. Чернов С., Воронкова В., Банах В. та інші. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupadmin_253.pdf.
16. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 138–143.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ПОЛЬЩІ:
УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто особливості функціонування системи гарантування вкладів Польщі. Визначено цілі та завдання Фонду банківських гарантій (далі – BFG). Розкрито правовий статус суб'єктів, які беруть участь у системі гарантування вкладів; визначено поняття вкладника; досліджено, які вклади не підлягають захисту, та вклади, що забезпечуються гарантіями; максимальну суму коштів, яка може бути повернена одному вкладнику в межах гарантії BFG. Проаналізовано процедури виплати гарантованих коштів, підстави прийняття рішення про призупинення діяльності банку або спілки та механізм виплати коштів, розмір яких перевищує гарантії BFG. Складено порівняльну характеристику систем страхування вкладів Польщі та України, запропоновано можливі напрями вдосконалення та посилення ефективності системи гарантування вкладів в Україні шляхом запозичення досвіду Польщі.

BFG є важливою частиною мережі фінансової безпеки, створеної відповідно до загальноєвропейських тенденцій. Створення його вплинуло на безпеку фінансового ринку та його учасників. Проте місце BFG серед найбільших фінансових установ, а також надання йому через закон автономії і незалежності зумовлюють те, що як суб'єкт громадського права зі статусом юридичної особи, що виконує вагомі з погляду інтересів держави громадські завдання, BFG має велике значення для вкладників. Його основна мета полягає в захисті вкладів населення у разі банкрутства банку. Причина неефективності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні лежить у площині хибного розуміння цілей його створення та функціонування. Основна його мета – захист не тільки вкладників, а й насамперед фінансової системи від системних ризиків панічного зняття вкладів. Проте найважливішим для ефективної роботи системи гарантування є посилення дієвості банківського нагляду, без забезпечення якої жодні інновації в цій сфері не сприятимуть підвищенню рівня довіри до банківської системи і не убезпечуватимуть від негативних дій вкладників. Українська система гарантування вкладів потребує вдосконалення в напрямі посилення функціоналу щодо мінімізації ризиків і завчасного виявлення загроз для фінансової стійкості банків.

Ключові слова: *заощадження, депозит, банк, страхування, вкладник, тимчасова адміністрація.*

The article describes the peculiarities of deposits guaranteeing in Poland, defines the aims and tasks of the Bank Guarantee Fund (hereinafter – the BGF). Besides, it also covers such issues as legal status of deposits guaranteeing subjects, definition of those considered as depositors. The article examines what deposits are protected and not protected, maximal amount of funds, which can be returned to one depositor according to the BGF rules.

In line with this, the article contains analysis of funds repayment procedure, the basis for decisions making on suspending the unions or the banks' activity and funds repayment, if the amount exceeds the threshold established by the BGF. In the article, one can find also comparison between deposits insurance system existing in Ukraine and Poland, suggestions on how to improve and make deposits guaranteeing system in Ukraine more effective based on Poland experience.

The BGF is an important part of financial security network established on the basis of the European tendencies. Its establishment influenced on the financial market and its

participants. The BGF as one of the major financial institutions being legal entity with independent status and performing essential task is very important for the depositors. Its main task is to protect the deposits in case of the bank's bankruptcy. The reason why PI Deposits Guarantee Fund of Ukraine is ineffective lays in the wrong understanding of the aims of its functioning and establishment. Its main task is to protect not only funds but also the whole financial system in case of panic withdrawal of deposits. To ensure its effective work it is important to strengthen banking supervision, and if not ensured properly, no innovations in this sphere will work successfully and will not increase people's trust to the banking system. Ukrainian system of funds guaranteeing needs to be improved in part of the risks minimization and timely revealing of the threats to financial stability of the banks.

Key words: *savings, deposit, bank, insurance, depositor, temporary administration.*

Вступ. Функціонування системи гарантування вкладів має значний вплив на стійкість фінансової системи країни, забезпечує захист прав та інтересів громадян, а також відіграє значну роль у підвищенні інвестиційної привабливості банківської системи. Принципи побудови системи гарантування вкладів в Україні свідчать про запозиченість міжнародної практики та необхідність сприяння подальшому ефективному руху до європейських стандартів. Зміни, які вже відбулися в системі гарантування вкладів в Україні, поки що недостатні для забезпечення її сталого внеску у фінансову стабільність. Тому для нашої країни вкрай важливим є питання адаптації законодавства України до країн Європейського Союзу (далі – ЄС). В економічній літературі питанню гарантування вкладів присвячено праці таких учених: А. Оленчик, А. Даниленко, Х. Войцеховська, Т. Бойчук, А. Скірка та інших. Проте правове регулювання систем страхування депозитів країн ЄС розглядається лише фрагментарно та потребує подальшого дослідження.

Постановка завдання. Світові фінансові кризи спонукали уряди країн до дій, спрямованих на створення єдиної системи державного захисту (страхування) вкладів через узгодження міжнародних принципів і стандартів побудови ефективного гарантування вкладів. Метою статті є дослідження функціонування системи гарантування вкладів Польщі та подання рекомендацій щодо посилення ефективності системи гарантування вкладів в Україні.

Результати дослідження. 25 березня 2011 р. підписано Меморандум про взаєморозуміння та співпрацю між Фондом гарантування вкладів фізичних осіб (Україна) та BFG з метою сприяння розумінню та розвитку найбільш важливих аспектів систем страхування депозитів шляхом надання міжнародної технічної допомоги, забезпечення участі у глобальних дискусіях із питань регуляторної політики.

Відповідно до Меморандуму сторони здійснюють обмін поглядами на економічний розвиток і політику, що дасть змогу забезпечити двосторонній діалог із приводу фінансової стабільності, та підтримку стійкого зростання в обох країнах [1].

Метою створення BFG є забезпечення стабільності національної фінансової системи: гарантує вклади, накопичені в банках і кредитних спілках, а також відповідає за проведення примусової реструктуризації фінансових установ, яким загрожує банкрутство [2].

До основних завдань входять такі: виплата коштів, що гарантовані вкладникам, і виконання інших обов'язків, що впливають із гарантування вкладів; контроль даних, що містяться в системах розрахунків суб'єктів, охоплених системою гарантування; збір та аналіз інформації про суб'єктів, що охоплені системою гарантування; підготовка, оновлення та оцінка здійсненності планів примусової реструктуризації та групових планів примусової реструктуризації; проведення примусової реструктуризації; погашення та списання інструментів капіталу.

У межах реструктуризації кредитних спілок, в яких виникла небезпека неплатоспроможності, завданнями BFG є такі: надання поворотної фінансової допомоги; викуп кредитної заборгованості спілок; надання підтримки суб'єктам, які набувають кредитні спілки, окремі майнові права або окремі зобов'язання спілок, або покупцям підприємства спілки в ліквідації, його організованої частини або окремих майнових прав; перевірка правильності використання допомоги та підтримки.

Принципи гарантування вкладів визначені в Законі Польщі «Про Банківський гарантійний фонд, систему гарантування вкладів та примусову реструктуризацію» від 10 червня 2016 р. До 8 жовтня 2016 р. система гарантування вкладів функціонувала відповідно до Закону Польщі «Про Банківський гарантійний фонд» від 14 грудня 1994 р. Правові норми, що прийняті в Законі Польщі «Про Банківський гарантійний фонд, систему гарантування вкладів і примусову

реструктуризацію» від 10 червня 2016 р., відповідають Директиві Європейського парламенту та Ради ЄС 2014/49/ЄС від 16 квітня 2014 р. про системи гарантування вкладів [3, с. 18].

Системою гарантування вкладів охоплені кошти, накопичені:

1) у всіх вітчизняних банках, тобто банках, які мають головний офіс на території Республіки Польща, незалежно від форми їхньої діяльності (у формі акціонерних товариств і кооперативів), за винятком банку «Bank Gospodarstwa Krajowego» (державного іпотечного банку);

2) у всіх кооперативних ощадно-кредитних спілках;

3) у філіях іноземних банків (тобто філіях банків із головним офісом на території країни, що не є членом ЄС) в межах, в яких система гарантування вкладів у цій країні не забезпечує виплати коштів принаймні в межах та у розмірі, визначених у Законі Польщі «Про Банківський гарантійний фонд, систему гарантування вкладів і примусову реструктуризацію».

Відповідно до правил, прийнятих в ЄС, філії банків, що мають головний офіс в інших країнах-членах ЄС (ці банки називаються кредитними установами) та що здійснюють діяльність на території Польщі, належать до системи гарантування вкладів своєї країни (країни місцезнаходження головного офісу). Рівень гарантії у всіх країнах-членах ЄС з 31 грудня 2010 р. становить 100 000 EUR (або його еквівалент у національній валюті) [4, с. 201].

Кошти, надані суб'єктам, що не мають дозволу Комісії на збір грошових коштів від інших осіб із метою надання кредитів, грошових позик або обтяження ризиком цих коштів іншим чином, не охоплюються гарантіями. Комісія фінансового нагляду в доступному на її вебсайті «Списку публічних попереджень» перераховує суб'єктів, щодо яких вона повідомила про підозру у вчиненні злочину відповідно до п. 1–3 ст. 171 Закону Польщі «Банківське право» (між іншим, ведення банківської діяльності, зокрема приймання грошових вкладів для обтяження їх ризиком, без дозволу Комісії фінансового нагляду).

За законодавством ЄС, вкладник – це особа або суб'єкт, що має право на гарантовані кошти. У випадку банку або філії іноземного банку вкладниками є: фізичні особи; юридичні особи; організаційні підрозділи, що не є юридичними особами, але є правоздатними; шкільні ощадні каси; робітничі кредитно-позикові спілки; батьківські комітети. У випадку кооперативних ощадно-кредитних спілок вкладниками є: фізичні особи; неурядові організації відповідно до Закону Польщі «Про суспільно корисну діяльність та про волонтерство» від 2003 р.; організаційні підрозділи Церкви або релігійного об'єднання, що є юридичними особами; кооперативи; профспілки; житлові співтовариства.

Закон Польщі «Про банківський гарантійний фонд, систему гарантування вкладів та примусову реструктуризацію» (в ст. 22 п. 1) передбачає також те, що не всі власники рахунків у банках і кредитних спілках мають статус вкладника.

Гарантійним захистом не охоплюються кошти, депоновані:

- Державним казначейством;
- Національним банком Польщі;
- іпотечними банками, іноземними банками;
- кооперативними ощадно-кредитними спілками та Національною кооперативною ощадно-кредитною спілкою;
- фондом «Bankowy Fundusz Gwarancyjny» (державного іпотечного банку);
- фінансовими установами відповідно до Регламенту ЄС 575/2013 щодо пруденційних вимог для кредитних установ та інвестиційних компаній, що замінює Регламент (ЄС) № 648/2012;
- інвестиційними компаніями відповідно до вищевказаного Регламенту 575/2013 та визнаними інвестиційними компаніями з третьої країни, про які йдеться в ст. 4 аб. 1 п. 25 цього Регламенту;
- особами та суб'єктами, які не були ідентифіковані відповідно банком або спілкою;
- вітчизняними та іноземними страховими компаніями, а також вітчизняними та іноземними установами перестраховування;
- інвестиційними фондами, об'єднаннями інвестиційних фондів, іноземними фондами, управляючими товариствами та філіями інвестиційних об'єднань, робітничими пенсійними фондами, універсальними пенсійними об'єднаннями та робітничими пенсійними об'єднаннями;
- підрозділами територіального самоврядування;
- органами державної влади іншої країни-члена ЄС та третьої країни, зокрема центральних, регіональних управлінь і підрозділів територіального самоврядування цих країн.

У випадку банків система гарантування вкладів захищає грошові кошти, накопичені вкладником на всіх видах банківських рахунків, яких він є власником, як в польських злотих,

так і в іноземних валютах. Гарантіями також охоплюються: інші суми вкладника, що підлягають виплаті та що виникають із договорів про банківський рахунок; суми вкладника, що підлягають виплаті та що виникають із проведення банком банківських грошових розрахунків; та суми вкладника, що підлягають виплаті та що виникають із банківських цінних паперів, емітованих до 2 липня 2014 р.

Гарантія системи поширюється також на зобов'язання банку під час здійснення розпорядження вкладом на випадок смерті та засвідчення ритуальних послуг для власника рахунку, якщо строки виконання зобов'язання закінчилися до дати призупинення діяльності банку. У випадку спілки система гарантування вкладів захищає грошові кошти, накопичені у спілці вкладником на всіх видах рахунків, яких він є власником, як у польських злотих, так і в іноземних валютах. Гарантіями також охоплюються: інші суми вкладника, що підлягають виплаті та що виникають із договорів про рахунок; інші суми вкладника, що підлягають виплаті та що виникають із проведення спілкою фінансових розрахунків. Гарантія системи поширюється також на зобов'язання спілки під час здійснення розпорядження вкладом на випадок смерті та засвідчення ритуальних послуг для власника рахунку, якщо строки виконання зобов'язання закінчилися до дати призупинення діяльності спілки.

Необхідно звернути увагу на те, що у випадку деяких продуктів, що доступні клієнтам банків і спілок, банки та спілки є посередниками лише у продажу (це стосується, наприклад, паїв інвестиційних фондів чи страхових продуктів), і ці продукти не охоплюються гарантіями системи гарантування. Банки та спілки можуть пропонувати також комбіновані продукти, наприклад вклади та паї інвестиційних фондів, тоді гарантії поширюються тільки на частину продукту, яким є вклад.

Кошти, сплачені кооперативному банку або кооперативній ощадно-кредитній спілці, як частки, вступні або членські внески, гарантіями не охоплюються. Гарантійним захистом охоплені накопичені кошти як у польських злотих, так і в іноземній валюті. Незалежно від валюти рахунку виплата гарантованих коштів відбувається в польських злотих. Ліміт суми, гарантованої BFG, охоплює кошти, накопичені на рахунках відповідно до стану на дату виконання умови гарантування разом із відсотками, нарахованими до цієї дати, відповідно до процентної ставки, що вказана в договорі, незалежно від терміну їхньої виплати.

Максимальна сума коштів, яка може бути повернута одному вкладнику в межах гарантії BFG в цьому банку або спілці еквівалентна в польських злотих 100 000 EUR, незалежно від кількості рахунків, власником яких є вкладник у цьому банку або спілці. Підставою для розрахунку належної суми є сума, що підлягає виплаті банком або спілкою (сума коштів, накопичених на всіх іменних рахунках, та інші суми, що підлягають виплаті та що охоплені гарантіями).

Спільні рахунки також охоплені гарантіями. У випадку спільного рахунку гарантована сума розраховується окремо для кожного зі співвласників рахунку. Сума вкладника, що підлягає виплаті із спільного рахунку, розраховується так: кошти на рахунку діляться між усіма співвласниками відповідно до положень договору про рахунок, а якщо таких положень немає – встановлюються для всіх рівні частини та розраховується розмір гарантії для кожного зі співвласників рахунку окремо.

У випадку рахунку довірчого управління (наприклад, житлового довірчого рахунку) вкладником є кожен із довіритель у межах, що виникають з його участі у сумі, накопиченій на рахунку. В межах залишку суми вкладником є повірений. Необхідно пам'ятати, що підставою розрахунку суми вкладника для виплати від BFG є сума всіх сум цього вкладника, що підлягають виплаті банком або спілкою.

У разі ведення банком рахунку інвестиційної компанії, на якому накопичені кошти надані її клієнтами у зв'язку з наданням цією компанією маклерських послуг, вкладником є кожен із цих клієнтів у межах, що виникають з його участі у сумі, накопиченій на рахунку. Необхідно пам'ятати, що підставою розрахунку суми вкладника для виплати від BFG є сума всіх сум цього вкладника, що підлягають виплаті банком.

Зобов'язання BFG перед вкладником у зв'язку з гарантуванням вкладів виникає на дату виконання умови гарантії, тобто у випадку вітчизняного банку або спілки – на дату, що вказана у рішенні Комісії фінансового нагляду як дата призупинення діяльності банку або спілки та призначення, відповідно, тимчасової адміністрації, якщо вона не була призначена раніше, а також звернення до відповідного суду із заявою про оголошення банкрутства або також на дату звернення BFG до відповідного суду із заявою про оголошення банкрутства у зв'язку з проведенням примусової реструктуризації банку або спілки.

Для розрахунку розміру EUR в польських злотих приймається оголошений Національним банком Польщі середній курс на дату виконання умови гарантії (тобто на дату, що вказана у рішенні Комісії фінансового нагляду як дата призупинення діяльності банку або спілки та призначення, відповідно, тимчасової адміністрації, а також звернення до відповідного суду із заявою про оголошення банкрутства або також на дату звернення BFG до відповідного суду із заявою про оголошення банкрутства у зв'язку з проведенням примусової реструктуризації банку або спілки).

Комісія фінансового нагляду приймає рішення про призупинення діяльності банку або спілки у разі, якщо: відповідно до балансу на кінець звітного періоду активів банку не вистачає для виконання його зобов'язань або з причин, безпосередньо пов'язаних із фінансовим станом банку, він не виконує своїх зобов'язань із виплати гарантованих коштів перед вкладником. Комісія фінансового нагляду приймає рішення про призупинення діяльності банку та призначення тимчасової адміністрації, якщо вона не була призначена раніше, а також одночасно приймає рішення про його переймання іншим банком, за згодою банку, що переймає, або звертається до відповідного суду із заявою про оголошення банкрутства банку. У цьому останньому випадку відбувається виконання умови гарантії та виплата гарантованих коштів.

У випадку кооперативної ощадно-кредитної спілки Комісія фінансового нагляду приймає рішення про призупинення діяльності спілки, якщо на звітну дату активів спілки не вистачає для виконання її зобов'язань. Комісія може також прийняти рішення про призупинення діяльності спілки у разі, якщо з причин, безпосередньо пов'язаних з її фінансовим станом, вона не виконує своїх зобов'язань із виплати гарантованих коштів перед вкладником. В обох випадках відбувається виконання умови гарантії та виплата гарантованих коштів.

Кошти можна отримати готівкою або переказом на вказаний рахунок у встановлених BFG місці та термінах. Після цього періоду отримати гарантовані кошти можна в Офісі Фонду – після заповнення відповідної заяви про виплату гарантованих коштів – протягом 5 років із дати виконання умови гарантії.

Процедура виплати гарантійних коштів має такий вигляд: тимчасова адміністрація банку або спілки оформлює список вкладників і не пізніше ніж протягом 3 робочих днів із дати виконання умови гарантії передає його BFG. Правління BFG здійснює поточну перевірку підготовки списку вкладників тимчасовою адміністрацією банку або спілки. Виплати гарантованих коштів здійснює від імені та на рахунок BFG відповідно тимчасова адміністрація або суб'єкт, з яким Правління BFG укладе договір про здійснення виплат гарантованих коштів. Рішення щодо цього приймає Правління BFG. Тимчасовій адміністрації або суб'єкту, з яким Правління BFG уклало договір про здійснення виплат гарантованих коштів, Правління BFG передає список виплат, що містить дані, необхідні для здійснення виплат. Правління BFG приймає рішення, в якому визначає, зокрема, інформацію про суб'єкт, за посередництвом якого будуть здійснені виплати гарантованих коштів, спосіб здійснення виплат і суму гарантованих коштів, що була передана для виплат гарантованих коштів. Це рішення оприлюднюється шляхом оголошення у загальнонаціональному віснику Польщі.

BFG передає відповідно тимчасовій адміністрації або суб'єкту, з яким укладено договір про здійснення виплат гарантованих коштів, суми для виплат вкладникам банку або спілки, щодо якого/якої відбулось виконання умови гарантії. Тимчасова адміністрація або суб'єкт, з яким Правління BFG укладе відповідний договір, розпочне виплату гарантованих коштів відповідно до рішення Правління BFG протягом 7 робочих днів із дати виконання умови гарантії.

Грошові кошти, розмір яких перевищує гарантії Фонду, є коштами, які має право отримати вкладник від банку або спілки. Після оголошення банкрутства банку або спілки вкладник має право вимагати відшкодування на загальних принципах права про банкрутство. В цьому випадку ці кошти вкладник має право отримати за рахунок майнових прав банку або спілки. Вкладник повинен повідомити про свої кошти, вкладені в банк або спілку, суддю – комісара в термін, вказаний у судовому рішенні про оголошення банкрутства банку або спілки.

Після завершення виплат тимчасовою адміністрацією банку або спілки, або суб'єктом, який їх здійснював відповідно до договору з BFG, гарантовані кошти можна отримати в офісі BFG протягом 5 років із дати виконання умови гарантії (у деяких випадках це можна зробити, надсилаючи до BFG відповідні документи поштою). Після закінчення цього терміну отримати гарантовані кошти буде неможливо (закінчення строку давності).

Принципи побудови системи гарантування вкладів в Україні свідчать про запозиченість міжнародної практики та необхідність сприяння подальшому ефективному руху до європейських стандартів [5, с. 74–84].

Таблиця 1

Порівняльна характеристика систем страхування вкладів Польщі та України

Ознаки	Польща	Україна
Законодавча база	Директива 2014/49/ЄС від 16 квітня 2014 р.	Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», від 23 лютого 2012 р., № 4452-VI
Правовий статус фонду	Юридична особа	Юридична особа публічного права
Джерела фінансування створеного Фонду	Диференційовані авансові платежі, які залежать від рівня ризиковості (risk based funding) установи	Квартальні авансові платежі (ex-ante фінансування), від бази нарахування – 0,5% у національній валюті; 0,8% в іноземній валюті
Об'єкт захисту	Усі депозити фізичних та юридичних осіб (окрім деяких випадків)	Лише депозити фізичних осіб
Обмеження щодо відшкодування	Кошти власного капіталу, боргові цінні папери, векселі, вклади, пов'язані із шахрайськими схемами відмивання грошей тощо	Пов'язаним із банком особам; за вкладом, підтвердженим ощадним (депозитним) сертифікатом на пред'явника; вкладками в банківських металах тощо
Учасники	Обов'язкова участь усіх кредитно-фінансових установ	Обов'язкова участь банків
Встановлений ліміт розміру відшкодування	100 000 євро	*за курсом НБУ станом на 16 грудня 2019 р. – 7616 євро (200 000 грн.)
Термін виплат	7 днів	Початок виплат не пізніше 20 або 30 роб. днів; упродовж дії тимчасової адміністрації та ліквідації

Джерело: складено автором за [2], [6]

Висновки. Враховуючи вищевикладене, важливою метою існування системи гарантування вкладів в Україні має бути високий фінансовий рівень захисту заощаджень вкладників, а саме: збільшення гарантійної суми покриття, розширення кола суб'єктів, яким гарантується повернення вкладів, запобігання банкрутствам банків. Інститути, що представляють систему страхування депозитів повинні вести першочергову діяльність щодо превентивності появи явища неплатоспроможності банків, а також здійснювати оперативне інформування вкладників щодо справжнього фінансового стану банків-учасників цієї системи.

Список використаних джерел:

1. Співробітництво з фондом банківських гарантій (Польща). *Фонд гарантування вкладів фізичних осіб*: вебсайт. URL: <http://www.fg.gov.ua/dlia-vkladnykiv/13-about/international/18-poland> (дата звернення: 15.12.2019).
2. Гарантування вкладів. *Фонд банківських гарантій (BFG)*: веб-сайт. URL: <https://www.bfg.pl/uk/%d0%b3%d0%b0%d1%80%d0%b0%d0%bd%d1%82%d1%83%d0%b2%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d0%b2%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%d1%96%d0%b2> (дата звернення: 15.12.2019).
3. Даниленко А. Еволюція системи гарантування вкладів в Україні до світових стандартів: макроруденційний аспект. *Вісник Національного банку України*. 2017. № 242. С. 18.
4. Сура Р. Генезис виникнення Банківського гарантійного фонду в Польщі. *Вісник Львівського університету*. 2013. № 57. С. 201.
5. Скірка А. Зарубіжний досвід функціонування світової системи гарантування вкладів. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 1. С. 74–84.
6. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17> (дата звернення: 15.12.2019).

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
В ЧАСТИНІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ
ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НАРКОМАНІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

У статті з'ясовано, що створення Національної поліції України зумовило початок роботи нових підрозділів в її структурі, зміни стосувались майже всіх спеціалізованих підрозділів, зокрема, було ліквідовано відділ із боротьби з незаконним обігом наркотиків, а замість нього створено спеціалізований Департамент протидії наркозлочинності Національної поліції України та його структурні підрозділи в головних управліннях Національної поліції в областях. Доведено, що регіональним програмам щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні бракує грамотного поєднання втілення уніфікованої державної політики та різного роду специфічних рис кожного окремого регіону, які безпосередньо впливають на розвиток і поширення наркоманії, а тому розроблення та прийняття типових програм із висвітленням інформації, висвітленої нами вище, може стати основою для прийняття дієвих програм на регіональному рівні. Визначено, що заходи за участю органів поліції щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні мають переважно нормативно-інформаційний характер, тоді як їхня діяльність повинна бути спрямована на вчинення конкретних дій із метою попередження та протидії наркоманії спільно з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями. Ба більше, в жодній із програм не висвітлено особливості регіонів у контексті протидії наркоманії (соціальні та демографічні дані), не враховано і оперативну обстановку на кожній окремій території. Зроблено висновок, що для ефективної протидії наркоманії на рівні регіонів, насамперед, необхідно забезпечити шонайменші дві умови: а) створення усталених взаємозв'язків між органами поліції, місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями з метою проведення спільних заходів щодо виявлення та ліквідації умов поширення наркоманії та ліквідації її наслідків; б) розроблення і послідовна реалізація комплексних програм протидії наркоманії, зміст яких буде включати не тільки суто декларативні заходи, а призводити до отримання реального якісного чи кількісного результату.

***Ключові слова:** заходи щодо протидії злочинності, протидія наркоманії, громадяни, правопорушення, Національна поліція.*

In the article it was found that the creation of the National Police of Ukraine, led to the beginning of work of new units in its structure, changes affected almost all specialized units, in particular, the department for combating drug trafficking was liquidated, and instead a specialized Department for combating drug abuse and its National Police was created structural units in the Main Directorates of the National Police in the oblasts. It is proved that regional programs on prevention and combating drug addiction at the regional level lack a competent combination of implementation of unified state policy and various specific features of each individual region, which directly influence the development and dissemination of addiction, the above may form the basis for the adoption of effective programs at the regional level. It has been determined that measures involving police authorities to prevent and combat drug addiction at the regional level are predominantly normative and informative, while their activities should be directed to take specific actions to prevent and combat drug addiction jointly with local authorities and public associations. Moreover, none of the programs covered the peculiarities of regions in the context of combating drug addiction (social and demographic data), and the operational situation in each individual territory was not taken into account. It is concluded that in order to effectively combat drug addiction at the regional level, it is first of all necessary

to ensure at least two conditions: a) the elimination of its consequences; b) development and consistent implementation of comprehensive programs for combating drug addiction, the content of which will include not only purely declarative measures, but lead to a real qualitative or quantitative result.

Key words: *crime prevention measures, drug addiction, citizens, offenses, National Police.*

Вступ. Наркоманія – це хвороба, яка вже декілька десятиків років посідає перші місця в переліку найнебезпечніших хвороб людства, а тому сили кожної держави, окрім вирішення низки економічних і соціальних проблем, сконцентровані на боротьбі з цим соціально-безпечним явищем, зокрема на лікуванні наркотично залежних осіб і протидії незаконному обігу наркотичних засобів. Складність боротьби з наркоманією зумовлюється необхідністю комплексного підходу до її вирішення: зниження рівня правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів матиме систематичний характер лише в тому разі, коли одночасно буде забезпечено реалізацію виваженої систематичної державної політики щодо протидії будь-яким негативним проявам у цій сфері. Ба більше, така політика повинна бути системною, тобто одночасно спрямованою на: підвищення рівня життя громадян; подолання безробіття; забезпечення можливості проведення активного дозвілля; створення умов для якісного та ефективного лікування від наркоманії; здійснення пропаганди здорового способу життя серед молоді тощо. Втім, декларування відповідних заходів на загальнодержавному рівні не забезпечить їхньої ефективної реалізації без урахування специфіки адміністративно-територіального поділу України, принаймні на рівні регіонів.

Результати дослідження. Зокрема, кожен регіон нашої держави характеризується низкою топографічних, демографічних, незначних ментальних і соціально-економічних особливостей, що можна, зокрема, простежити на таких прикладах.

За даними Державної служби статистики України, станом на червень 2019 року найменшу заробітну плату (порівняно з іншими регіонами), яка не перевищує дев'яти тисяч гривень, громадяни отримують у Херсоні, Чернігові, Чернівцях, Тернополі та Івано-Франківську [1]. При цьому у 2018 році найбільш високий рівень безробітних (перевищує 80 тисяч осіб працездатного віку) у Дніпрі (121,5 тисяч осіб), Києві (89,9 тисяч осіб), Запоріжжі (80,4 тисяч осіб), Донецьку (120,2 тисяч осіб) [2]. Зазначений фактор є потенційним свідченням загрози поширення наркоманії. Наприклад, відсутність коштів на саморозвиток і підвищення власного культурного рівня в сукупності з депресивними настроями, зокрема, через відсутність роботи чи коштів для існування і, як наслідок, особиста соціальна криза роблять таку людину вразливою перед соціально-небезпечними «перевагами» вживання наркотичних засобів (психотропних речовин). Натомість імовірність поширення наркоманії менша в комфортних для проживання містах України (наприклад, Львові або Одесі – за версією рейтингу міжнародного дослідницького порталу «Numbeo»; Харкові та Львові – за результатами опитування соціальної групи «Рейтинг» [3]), адже в такому випадку громадяни почувають себе впевнено та захищено, ведуть активне соціальне та культурне життя, отримують гідну заробітну плату, яку витрачають не на «самооману» під час вживання наркотичних засобів, а на саморозвиток, пізнання світу, покращення своїх соціально-побутових умов тощо.

Утім, наркоманія – це не тільки хвороба, а ще напівлегальна сфера, основою якої виступає обіг наркотичних засобів і психотропних речовин. Напівлегальною вона є тому, що окремі наркотичні засоби (психотропні речовини) у невеликій кількості цілком законно використовуються під час виготовлення лікарських засобів, застосовуються у процесі надання медичної допомоги тощо. У такому контексті держава повинна контролювати обіг наркотиків на її території, адже цей напрям діяльності завжди був досить привабливим для злочинців: сотні тисяч покупців нелегального товару забезпечують системне збільшення попиту, гарантуючи продавцям отримання стабільного доходу та розширення свого «аморального» злочинного бізнесу. Незаконний обіг наркотиків не обмежується побудовою бізнес-імперій у цій сфері, окрім великих постачальників наркотичних засобів, є також роздрібні продавці, які часто самостійно виготовляють наркотичні засоби та реалізують їх не з корисливою метою, а для того, щоб придбати нові матеріали для виготовлення наркотиків, залишити частину для особистого вживання. Наркоманія є одним із найнебезпечніших напрямів злочинної діяльності не тільки тому, що так чи інакше вбиває людину, а й тому, що не знає соціальних обмежень – уразливими стають усі групи населення. До того ж постійно вдосконалюються способи поширення та збуту наркотичних засобів – найпопулярнішим сьогодні є інформування потенційних покупців наркотичних засобів через закриті канали месенджерів, як-от «Telegram» або «WhatsApp», доступу до яких у правоохоронних органів не має.

Зазначене свідчить про необхідність формування та реалізації комплексної державної політики запобігання та протидії наркоманії, що має ґрунтуватися на трьох фундаментальних засадах: 1) забезпечення високого рівня соціального життя; 2) надання медичної допомоги особам, хворим на наркоманію; 3) протидія злочинності у сфері обігу наркотиків.

У контексті викладеного необхідно зазначити, що заходи щодо протидії злочинності у сфері обігу наркотичних засобів, які реалізовує Національна поліція України відповідно до покладених на неї завдань (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [4]), містять загальні положення, порівняно з визначенням концепції забезпечення соціальних і медичних аспектів, що видається досить однобічним. Сфера протидії наркоманії є не менш специфічною, аніж соціальний розвиток суспільства та надання медичної допомоги. Під час розроблення планів і заходів, спрямованих на протидію незаконному обігу наркотичних засобів, необхідно враховувати територіальне розташування кожного регіону, оскільки, наприклад, в прикордонних регіонах боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів повинна бути максимально активізована з огляду на те, що кордон продовжує залишатись одним із основних каналів їх потрапляння на територію України.

Не менш показовою є статистика незаконного обігу наркотичних речовин у зв'язку з переміщенням автомобільними шляхами, а саме: за п'ять місяців 2019 року з 1200 складених працівниками поліції протоколів про адміністративні правопорушення в 509 випадках було виявлено наркотики, а у 109 – наркотичні засоби було виявлено в транспортних засобах під час проведення поверхневої перевірки [5].

Несприятлива криміногенна обстановка в країні також підтверджується статистичними даними Генеральної Прокуратури України: за перше півріччя 2019 року було обліковано 60 846 кримінальних правопорушень у сфері обігу наркотичних і психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів, з них майже дві з половиною тисячі скеровано до суду з обвинувальним актом (для порівняння злочини проти громадського порядку та моральності за той же період зареєстровано 62 727, з них до суду скеровано – 11 103, за всіма винесено обвинувальний акт) [6]. Наведена статистика об'єктивно свідчить про складність протидії наркоманії органами поліції, зокрема, внаслідок недосконалості національного законодавства в цій сфері. На цьому наголошує і В.В. Аброськін: «Поліція працює, виявляє, документує та затримує наркозбувачів, але вони потім у зв'язку з лояльним законодавством через декілька днів виходять на свободу та продовжують свій злочинний бізнес» [7]. Таким комплексним підходом можна вважати відпрацювання окремих територій органами поліції, під час одного з яких, наприклад, «у сфері незаконного обігу наркотичних речовин, працівники поліції виявили 31 факт. Зокрема, припинили діяльність двох нарколабораторій і наркопритону, задокументували 2 факти збуту наркотиків. Усього вилучено майже 700 г наркотичних засобів і психотропних речовин» [8].

Викладені дані свідчать про те, що робота поліції в сфері протидії наркоманії є досить активною, але цього об'єктивно не досить для того, щоб не тільки ефективно протидіяти, але й знижувати рівень наркоманії в країні. Насамперед, напевно, тому, що, як нами вже було наголошено вище, для цього необхідно систематично проводити сукупність заходів у взаємодії з правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, здійснення яких раціонально зосередити на рівні регіонів з огляду на відмінність останніх між собою.

У розрізі зазначеного провідну роль відіграє нормативно-правове забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема Національної поліції України, щодо запобігання та протидії наркоманії як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремих регіонів. Це той правовий пласт, який повинен не тільки створити організаційну основу для протидії злочинності, але й забезпечити втілення комплексної реалізації державної політики протидії наркоманії.

Адміністративне право також відіграє не останню роль у регулюванні відносин у сфері внутрішніх справ держави, насамперед діяльності органів поліції, оскільки вони: регулюють порядок проходження служби поліцейськими; встановлюють основні методи та форми діяльності органів поліції, зокрема взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та окремими громадянами; закріплюють права, обов'язки та відповідальність співробітників поліції; встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки, відповідальність і порядок притягнення до неї громадян із метою утвердження публічної безпеки та порядку на території держави, а також забезпечення безпеки дорожнього руху, функціонування дозвільної і паспортної систем; передбачають права і обов'язки громадських організацій, діяльність яких спрямована на охорону публічного порядку [9, с. 20–21].

Спираючись на базову термінологію адміністративного права, де адміністративне законодавство визначено як «систему нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі правові норми» [10, с. 10], під адміністративним законодавством у дослідженні ми будемо розуміти приписи, що містяться в його джерелах, де вони знаходять зовнішні форми свого вираження [11, с. 139; 10, с. 58]. Тому, досліджуючи перспективні напрями розвитку адміністративного законодавства в частині реалізації діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, насамперед, вважаємо необхідним з'ясувати систему джерел адміністративного права.

У наукових роботах сформувався переважно усталений погляд на перелік джерел адміністративного права, відповідно до яких складовими елементами вказаної системи є такі: Конституція України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Кодекс адміністративного судочинства України; закони України (наприклад, «Про запобігання корупції», «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання» 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, ратифіковані Верховною Радою України; акти союзного законодавства, якщо вони не суперечать Конституції та законодавству України до прийняття аналогічних документів органами України» [12, с. 10–11; 13, с. 29].

Отже, в дослідженні у площині нашої уваги перебувають закони та підзаконні нормативно-правові акти у сфері протидії наркоманії, серед яких основними є Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 735-р та План заходів на 2019–2020 роки з реалізації Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 56-р. У нормативних приписах першого документа знайшли відображення принципи державної політики у напрямі протидії наркотикам, серед яких такі: «законність, дотримання прав людини; відкритість і координованість наркополітики; доступність наркотиків для медичних і наукових цілей; дієвість і системність боротьби з наркобізнесом та контрабандою; науково обґрунтований підхід до профілактики та лікування наркоманії; участь громадськості у виробленні та реалізації наркополітики; виконання взятих міжнародних зобов'язань»; «принципи і засади розумної самодостатності режимних заходів, скасування надмірних адміністративних обмежень з одночасним забезпеченням надійності контролю» [14], а також принципи надання медичної допомоги та медичного обслуговування. Водночас ані в межах реалізації цієї політики на регіональному рівні («Регіональний аспект»), ані в напрямках діяльності правоохоронних органів про принципи не йдеться взагалі. Зазначене, на нашу думку, ускладнює вироблення уніфікованої діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, виключає диференційований підхід протидії наркоманії на кожній окремій території. Як наслідок, такий підхід навряд чи можна визнати досконалим, а тому, зважаючи на необхідність врахування кожного окремого регіону в цій проблемі та поширення останньої залежно від особливостей першого. Крім того, одностороннє декларування принципів виглядає досить однобічно і формує помилкове уявлення про те, що протидія наркоманії, перш за все, відбувається в галузі охорони здоров'я, хоча об'єктивно зрозуміло, що лише діяльність правоохоронних органів (Національної поліції) знищує це явище, тоді як медична допомога залишається лише «ліками» для населення.

Зважаючи на викладене, вважаємо за необхідне надати офіційного відображення положенню про те, що протидія наркоманії на регіональному рівні буде ефективною лише тоді, коли в межах кожного регіону органи державної влади спільно з органами місцевого самоврядування будуть урахувати особливості поширення та розвитку наркоманії. У такому розрізі вважаємо необхідним внести зміни до Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 735-р, зокрема до абзацу 41, такого змісту: «Загальнодержавна політика щодо наркотиків на регіональному і місцевому рівнях реалізується через відповідні програми, які формуються згідно з принципами та підходами цієї Стратегії та визначають, зокрема, такі заходи», після слова «реалізується» пропонуємо додати: «... на підставі диференційованого підходу залежно від соціальних особливостей і криміногенної обстановки в кожному окремому регіоні».

Утім, законодавчого забезпечення концептуальної загальнодержавної політики щодо протидії наркоманії не досить, важливим у цьому випадку є процес її реалізації, який поетапно знаходить своє

вираження в різних регіональних програмах про забезпечення безпеки регіонів і протидії наркоманії та незаконному обігу наркотиків. Аналіз низки таких програм (наприклад, Обласна комплексна цільова програма «Безпечна Одещина» на 2019–2021 роки, затверджена рішенням Одеської обласної ради від 16 серпня 2019 року № 1025-VII; Регіональна цільова програма протидії поширенню наркоманії, незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у Луганській області на 2016–2020 роки, затверджена Розпорядженням Голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 27 квітня 2016 року № 237; Обласна цільова програма протидії поширенню наркоманії і злочинності, пов'язаної з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2016–2018 роки, затверджена Рішенням Кіровоградської обласної ради від 20 травня 2018 року № 84) дав можливість зробити висновок про дезорганізованість заходів, спрямованих на протидію наркоманії, а також відсутність достатньої уваги питанням взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями.

Заходи за участю органів поліції відповідно до положень вказаних програм має переважно нормативно-інформаційний характер, тоді як їхня діяльність повинна бути спрямована на вчинення конкретних дій із метою запобігання та протидії наркоманії спільно з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями. Ба більше, в жодній із програм не висвітлено особливості регіонів у контексті протидії наркоманії (соціальні та демографічні дані), не враховано і оперативну обстановку на кожній окремій території. За таких обставин вважаємо необхідним змінити підхід щодо змісту подібних територіальних програм шляхом вироблення типової програми, яку регіони зможуть використати за основу та створювати власні програми, враховуючи специфіку кожного з них. Така програма, на нашу думку, повинна: висвітлювати реальні статистичні показники у сфері наркоманії та вчинення правопорушень у сфері протидії правопорушенням, пов'язаним з обігом наркотичних засобів; містити основні положення, що висвітлюють соціальні, економічні показники, які можуть сприяти поширенню наркоманії; мати коротку характеристику оперативної обстановки та конкретні заходи за участі Національної поліції, громадських об'єднань і волонтерів. Заходи необхідно представляти не у формі абстрактних дій, а містити чіткі настанови на кшталт такого – провести рейди щодо знищення наркореклами на стінах будівель міста, а також із метою пошуку «закладок» (сьогодні такий спосіб поширення наркотичних засобів є одним із найпопулярніших) чи здійснити патрулювання небезпечних ділянок регіонів, тих міст, де концентруються наркозалежні особи тощо.

Отже, сьогодні регіональним програмам бракує грамотного поєднання втілення уніфікованої державної політики та різного роду специфічних рис кожного окремого регіону, котрі безпосередньо впливають на розвиток і поширення наркоманії, а тому розроблення та прийняття типових програм із висвітленням інформації, висвітленої нами вище, може стати основою для прийняття дієвих програм на регіональному рівні.

У свою чергу, ефективна співпраця між будь-якими суб'єктами, у нашому випадку – органами державної влади в особі Національної поліції та органами місцевого самоврядування, зокрема, залежить від чіткого розподілу компетенції між ними та недопущення дублювання повноважень. У контексті вказаного необгрунтованою виглядає дублювання повноважень органів Національної поліції та посадових осіб виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 106-1 («Невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їхнього зберігання та переробки») та ст. 106-2 («Незаконний посів або незаконне вирощування снодійного маку чи конопель») Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Вчинення зазначених правопорушень у межах подальшої превентивної роботи потребує здійснення низки відповідних профілактичних заходів щодо особи-правопорушника, що не належить до сфери компетенції органів місцевого самоврядування. До того ж інформація про обставини вчинення цих адміністративних правопорушень може бути використана органами поліції в подальшій діяльності протидії наркоманії. У свою чергу, складення протоколів про адміністративні правопорушення посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, імовірно, унеможливить отримання такого роду відомостей, що може ускладнити роботу поліції в сфері протидії наркоманії. Тому вважаємо доцільним виключити з компетенції органів місцевого самоврядування складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені положеннями ч. 1 ст. 106-1 і ст. 106-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Створення Національної поліції України зумовило початок роботи нових підрозділів в її структурі, зміни стосувались майже всіх спеціалізованих підрозділів, зокрема, було ліквідовано відділ із боротьби з незаконним обігом наркотиків, а замість нього створено спеціалізований Департамент

протидії наркозлочинності Національної поліції України та його структурні підрозділи в головних управліннях Національної поліції в областях (Управління протидії наркозлочинності). Зважаючи на це, варто зазначити, що інколи оперуповноваженому чи дільничному офіцеру поліції бракує спеціальних знань і навичок у сфері протидії наркоманії у зв'язку з тим, що останнє не є основним їхнім завданням. Зважаючи на такі обставини, вважаємо за можливе запровадити кураторство щодо працівників відділів і відділень поліції, насамперед дільничних офіцерів поліції, фахівцями Управління протидії наркозлочинності. У свою чергу, це буде сприяти підвищенню професійного рівня знань і навичок, що надалі підвищить ефективність боротьби з наркоманією в межах кожного регіону, а також позитивно позначиться на розбудові взаємодії між структурними підрозділами органів поліції на рівні регіону. При цьому важливо розуміти, що куратор (супервізор) не є начальником, натомість це особа, яка допомагає надаючи правові та методичні консультації, роз'яснення.

Висновки. Підсумовуючи все вищенаведене, слід зазначити, що для ефективної протидії наркоманії на рівні регіонів, насамперед, необхідно забезпечити щонайменші дві умови: а) створення усталених взаємозв'язків між органами поліції, місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями з метою проведення спільних заходів щодо виявлення та ліквідації умов поширення наркоманії та ліквідації її наслідків; б) розроблення і послідовна реалізація комплексних програм протидії наркоманії, зміст яких буде включати не тільки суто декларативні заходи, а призводити до отримання реального якісного чи кількісного результату.

Список використаних джерел:

1. Заробітна плата у червні 2019 року (дані наведено по юридичних особах та відокремлених підрозділах юридичних осіб із кількістю найманих працівників 10 і більше осіб). *Офіційний вебсайт Державної служби статистики*. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/infografika/2019/zp/zp_6_2019.pdf.
2. Як змінювався рівень безробіття в Україні у 2014–2018 рр. *Аналітичний портал «Слово і діло»*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/04/16/infografika/suspilstvo/yak-zminyuvavsya-riven-bezrobittya-ukrayini-2014-2018-roku>.
3. Українські міста потрапили до рейтингу найкомфортніших міст планети (14.01.2019). *Офіційний вебсайт ГО «Український інтерес»*. URL: <https://uain.press/news/ukrayinski-mista-protiprayu-rejtyngu-najkomfortnishih-mist-planety-988094> 2017-2019.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
5. Сучасні наркозалежні – молоді, прошарені, але все одно хворі. *Незалежний новинний портал з оперативним висвітленням подій у Вінниці та області*. URL: <https://vn.20minut.ua/> <https://vn.20minut.ua/Zdorovya/suchasni-narkozalezni---molodi-proshareni-ale-vse-odno-hvori-10897460.html>.
6. Статистична інформація про стан злочинності та результати прокурорсько-слідчої діяльності. *Офіційний вебсайт Генеральної Прокуратури України*. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&c=fo.
7. Аброськін В.В. Про боротьбу з наркозлочинністю у Харкові: це війна з вітраками (13.08.2019 15:26). *Мультимедійна платформа іномовлення України «Укрінформ»*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2759414-abroskin-pro-borotbu-z-narkozlocinnistu-ce-vijna-z-vitrakami.html>.
8. Поліцейське відпрацювання Київщини: викрито нарколабораторії, притони, арсенали зброї. *Офіційний вебсайт «Главком»*. URL: <https://glavcom.ua/kyiv/news/policeyske-vidpracyuvannya-kiyivshchiny-vikrito-narkolaboratoriji-pritoni-arsenali-zbroji-554142.html>.
9. Серета В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навч. посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
10. Коломєць Т.О. Словник базової термінології з адміністративного права : навч. посібник. Київ : Істина, 2010. 234 с.
11. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х тт. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
12. Коломєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2008. 458 с.
13. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины : учебное пособие. Харків, 1999. 224 с.
14. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 76. Ст. 2829.

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ВІДБОРУ ОСІБ
НА СЛУЖБУ В НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ УКРАЇНИ»**

Метою статті є надати авторське визначення поняттю «адміністративно-правова охорона та захист відбору осіб на службу в Національну поліцію України». Зокрема, у статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правова охорона та захист відбору осіб на службу в Національну поліцію України». З'ясовано, що об'єктом адміністративно-правової охорони відбору осіб, які уперше приймаються на службу в Національну поліцію України (НПУ), є суспільні відносини з приводу реалізації громадянами України права бути прийнятими на службу в поліцію на конкурсній основі та діяльності державних інституцій, що провадять відбір. Охорона цих відносин відображена у нормативно-правових актах у формі: заборон, приписів, санкцій тощо, які мають на меті уникнення негативних станів, як права бути прийнятими на службу в поліцію, так і виконання обов'язків із проведення конкурсу. Визначено, що під адміністративно-правовою охороною відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, ми пропонуємо розуміти закріплення у нормативно-правових актах норм права, направлених у сфері відбору до поліції на недопущення негативного: запобігання правопорушенням, зокрема проступкам; збереження умов поведінки учасників правовідносин; відновлення і усунення перешкод у здійсненні права прийняття на службу в НПУ та виконанні обов'язків із проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями. Встановлено, що чинне законодавство передбачає шляхи захисту кандидатом своїх прав – звернення до адміністративного суду або/та до вищого органу або посадової особи, а також розгляд суті скарги в суді чи керівництвом, включно з перевіркою під час дисциплінарного провадження. Відповідно, під адміністративно-правовим захистом відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, розуміємо суспільні відносини з відновлення порушеного права прийняття на службу в НПУ або обов'язку проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями, а також усунення перешкод під час його здійснення засобами адміністративного права.

***Ключові слова:** охорона, захист, адміністративно-правова охорона, відбір, кандидати, Національна поліція України.*

The purpose of the article is to provide the author's definition of the concept of administrative and legal protection and protection of the selection of persons for service in the National Police of Ukraine. Thus, in the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the author defines the concept of administrative and legal protection and protection of the selection of persons for service in the National Police of Ukraine. It has been found out that the object of administrative and legal protection for the selection of first-time recruiters in the NPS is public relations regarding the realization by citizens of Ukraine of the right to be admitted to the police on a competitive basis and the activities of the state institutions that carry out the selection. The protection of these relations is reflected in the legal acts in the form of prohibitions, prescriptions, sanctions, etc., aimed at avoiding negative conditions, as the right to be admitted to the police service and to perform the duties of conducting the competition. It is determined that under the administrative and legal protection of

the selection of persons who are first enlisted in the NPS, we propose to understand the consolidation in normative legal acts of the norms of the law directed in the sphere of selection to the police for the prevention of negative: including the prevention of offenses, incl. misconduct; preservation of conditions of behavior of participants of legal relations; restoration and elimination of obstacles in the exercise of the right to be admitted to the NPS and fulfillment of the competition responsibilities by authorized state institutions. It is established that the current legislation provides for ways of protecting a candidate's rights by applying to an administrative court or/and a higher body or official, as well as to reviewing the merits of a complaint in a court or management, including review during disciplinary proceedings. Thus, under the administrative and legal protection of the selection of first-time enrollees in the NPS, we understand public relations in restoring the violated right to be employed in the NPS or the obligation to hold a competition by authorized state institutions, as well as removing obstacles in its implementation by means administrative law.

Key words: *protection, protection, administrative and legal protection, selection, candidates, National Police of Ukraine.*

Вступ. Попри фактичне існування суспільних відносин у сфері відбору до поліції, поняття гарантування відбору в адміністративно-правову науку не введено, хоча адміністративно-правове гарантування в інших сферах суспільного життя було предметом дослідження вчених, а гарантії відбору до поліції існують у законодавстві та застосовуються на практиці. Високе соціальне значення цього питання беззаперечно, адже від нього також залежить формування нової поліції. У зв'язку із цим у статті ми сфокусуємо нашу увагу на розробленні поняття адміністративно-правової охорони та захисту відбору осіб на службу в Національну поліцію України.

Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення відбору осіб до поліції були предметом наукових досліджень таких учених, як: Ю.П. Битяк, С.О. Бондар, Х.З. Босак, В.М. Вац, В.Д. Гончаренко, А.В. Губанов, О.Ю. Дрозд, М.П. Запорожець, В.О. Заросило, А.М. Клочко, М.О. Живко, В.М. Плішкін, В.В. Посметний, О.С. Проневич, Ю.І. Римаренко, О.С. Юнін та інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, вченими невиважено мало уваги було приділено питанню адміністративно-правової охорони та захисту відбору осіб на службу в Національну поліцію України.

Постановка завдання. Метою статті є надати авторське визначення поняттю «адміністративно-правова охорона та захист відбору осіб на службу в Національну поліцію України».

Результати дослідження. У правничій літературі широко вживають термін «охорона», але його законодавче визначення відсутнє, а наявні у ньому варіації тлумачення не можуть бути повністю використані нами через їхній специфічний контекст [1]. Тлумачим є розуміння і тлумачення понять «охорона» та «захист», а також їхнє співвідношення з іншими суміжними категоріями в юридичній літературі. Найбільш дискусійним видається розмежування цих понять. З цього приводу справедливо зазначає О.Л. Коцовська: «У законодавстві відсутнє тлумачення цих понять, тим більше, інколи видається, що законодавець використовує ці терміни в одних випадках як синоніми, в інших – як різні за змістом. Тлумачні словники української мови також не дають чіткого визначення згаданих вище понять і переважно не розмежують їх за змістом і не дають нам відповіді на питання про конкретний зміст і співвідношення понять «охорона» та «захист» [2, с. 270–271].

Стан наукового розроблення понять «охорона» і «захист» є дзеркальним і для адміністративно-правової науки. Не вступаючи у глибоку полеміку щодо цих понять, розглянемо основні позиції щодо феномена адміністративно-правової охорони чи захисту з фокусуванням уваги на пошуку спільного та відмінного. Наприклад, М.В. Шиленко під час дослідження одного з видів адміністративно-правової охорони ототожнює її із захистом [3, с. 1193]. Аналіз дає змогу виділити в його дефініції об'єкт охорони (захисту) – суб'єкт малого підприємництва, а в ролі суб'єкта охорони (захисту) – публічну адміністрацію. О.М. Єщук, на відміну від М.В. Шиленка, вважає, що адміністративно-правова охорона є широким поняттям, вона включає в себе дефініцію адміністративно-правового захисту [4, с. 53]. Аналогічної позиції дотримується також Л.О. Кожура. Остання під категорією «адміністративно-правовий захист» як частиною феномена «адміністративно-правової охорони» розуміє «організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав

осіб від протиправних діянь із притягненням правопорушників до юридичної відповідальності» [5, с. 121]. Авторка робить висновок, що об'єктом адміністративно-правового захисту виступають порушені законні права, свободи та інтереси осіб, а суб'єктами співзвучно М.В. Шиленку називає органи публічної адміністрації.

Розмежовуючою є позиція ще однієї групи вчених. В.В. Галуцько, вивчаючи питання адміністративно-правової охорони та захисту права власності, дійшов такого висновку: «Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності – це позитивний статичний стан норм права, спрямований на запобігання правопорушенням у сфері власності, забезпечення збереження майна та відновлення і усунення перешкод у його здійсненні. Адміністративно-правовий захист – це динамічні (активні) дії, спрямовані на відновлення порушеного права власності та усунення перешкод під час його здійснення засобами адміністративного права» [6, с. 193–197].

І.М. Риженко, подібно до В.В. Галуцька, розрізняє поняття адміністративно-правового захисту та адміністративно-правової охорони прав підприємців. Вона з цього приводу зазначає: «Захист поширюється не тільки на випадки, коли права особи уже порушені, а охорона починає діяти з моменту прийняття того чи іншого нормативно-правового акта, в якому встановлюються гарантії прав підприємця» [7, с. 188].

Порівняння наведених дефініцій дає змогу виявити їхню схожість і відмінність. Схожі всі дефініції через однакову їхню елементну будову, де присутні об'єкт і суб'єкт. Різниця полягає в тому, що вчені, які розмежовують поняття адміністративно-правового захисту чи охорони, роблять більший акцент на об'єкті, у ролі якого зазначають права, правовий стан або ж суб'єктивне право. На нашу думку, доцільно відрізнити адміністративно-правову охорону від захисту, функціональне призначення яких різне. Аргументом сказаного може бути відома думка в теорії права, яку висловлювала О.Ф. Скакун [8, с. 235–237], за якою охороняти та захищати може один і той самий суб'єкт, наприклад суд, або ж, навпаки, тільки захищати, наприклад адвокат. Натомість об'єкт без охорони не захищається. І дійсно це – апріорі в теорії права. І навіть, якщо хтось наведе контраргумент із площини «де-факто», як-от реальна відсутність охорони, то «де-юре» – залишиться «охорона» за умови її нормативно-правового закріплення. Якщо ж не буде цієї умови, то розглядати питання у правовій площині не має жодного сенсу.

Враховуючи присутність у дефініціях усіх трьох груп учених-адміністративістів таких елементів будови поняття, як об'єкт і суб'єкт, нам убагацькається за можливе продовжувати їхню характеристику щодо адміністративно-правової охорони чи захисту відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, як правовідносин.

Об'єктом адміністративно-правової охорони відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, є суспільні відносини з приводу реалізації громадянами України права бути прийнятими на службу в поліцію на конкурсній основі та діяльності державних інституцій, що провадять відбір. Охорона цих відносин відображена у нормативно-правових актах у формі: заборон, приписів, санкцій тощо, які мають на меті уникнення негативних станів, як права бути прийнятими на службу в поліцію, так і виконання обов'язків із проведення конкурсу. Зокрема, до заборон можемо віднести норму права, яка стосується заборони кандидатам не спілкуватися один з одним на тестуванні. Доцільність існування такої заборони безапеляційна – у протилежному випадку виникне сумнів щодо самостійності складання тесту і не буде відібрано достойного кандидата. Є заборони, які стосуються не тільки кандидата, а й члена поліцейської комісії. Наприклад, повторне призначення на посаду члена поліцейської комісії забороняється.

Законодавство у сфері відбору на службу до НПУ закріплює низку механізмів, спрямованих на недопущення як порушень, так і будь-яких сумнівів під час конкурсу. Зокрема, на рівні закону встановлено можливість відводу чи самовідводу членів поліцейської комісії (у ч. 11 ст. 51 [1]), що дає змогу говорити у разі його застосування про неупередженість поліцейської комісії. Іншими подібного роду механізмами, закріпленими в підзаконних нормативно-правових актах, є такі: ознайомлення з матеріалами відсторонення від тестування; отримання результатів поліграфного опитування; оприлюднення результатів тестування (кількість набраних балів) безпосередньо після його завершення; отримання інформації про переможців конкурсу; тестування у разі документального підтвердження (до завершення конкурсу) поважних причин неявки та тестування з фізичної підготовки після одужання (або повторне виконання вправи). Як бачимо, факти нормативно-правового втілення заборон, приписів, санкцій і т.п. є охоронним фактором, що, по суті, не повинно ставити під сумнів результати конкурсу.

Суб'єкт – це не тільки спеціально створена державна інституція, що безпосередньо провадить конкурсну процедуру, але й низка інших уповноважених державних органів і посадових

осіб, що беруть участь у відборі. Критерієм віднесення до цієї категорії суб'єктів може бути відповідний обов'язок чи право. Спеціально створена державна інституція – це поліцейська комісія, яка, проводячи відбір, одночасно не допускає сумнів у своїх оцінюваннях кандидата завдяки різним засобам і механізмам.

Наприклад:

– поліцейська комісія використовує під час визначення рівня фізичної підготовки кандидатів технічні прилади для вимірювань. Це дає їй змогу практично точно, достовірно та публічно вимірювати результати, а отже, диспозитивно – об'єктивно;

– випадки погіршення фізичного стану кандидата на момент тестування зумовили існування норми права щодо процедури повторного тестування і т.п.

Отже, наведені приклади дають підстави стверджувати про недопущення таких негативних явищ, як викривлення даних, упередженість, нерівність в умовах здачі фізичних нормативів і т.д., що вказують на характеристики охорони.

Отже, під адміністративно-правовою охороною відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, ми пропонуємо розуміти закріплення у нормативно-правових актах норм права, направлених у сфері відбору до поліції на недопущення негативного: запобігання правопорушенням, зокрема проступкам; збереження умов поведінки учасників правовідносин; відновлення і усунення перешкод у здійсненні права прийняття на службу в НПУ та виконанні обов'язків із проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями.

Тепер розглянемо адміністративно-правовий захист відбору.

У теорії права та деліктному законодавстві об'єктом захисту традиційно вважається порушене суб'єктивне право чи обов'язок. Так і у випадку з об'єктом адміністративно-правового захисту відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ. Ним є порушене право чи обов'язок у сфері відбору на службу в НПУ, для якого передбачено спеціальний механізм відновлення нормального стану. У чинному законодавстві закріплено норми, що передбачають захист, вони описують різного роду порушення порядку відбору на службу в НПУ.

Норми права, що передбачають захист, закріплено в Конституції України, де встановлено, що права і свободи людини й громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 [10]).

Крім того, передбачено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 [10]).

На виконання цих конституційних положень КАС України та Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» закріплено можливість оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження, а також рішень, дій (бездіяльності) у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності відповідно.

Наприклад, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби поширюється компетенція адміністративних судів, на що наголошувалось Вищим адміністративним судом України. «Цією нормою пояснюється визначальність для формулювання предмета позову у досліджуваній категорії справ, а його обсяг є диспозитивним правом позивача» [11, с. 16]. Предмет позову може стосуватися рішення керівника державного органу, постановленого за результатом проведення іспиту та відбору кандидатів на посаду в публічній службі.

Якщо брати до уваги зазначену позицію суду, виходить, що й юридичні особи публічного права в особі їхніх поліцейських комісій, керівників органів поліції та посадових осіб, служби персоналу органу поліції, де проходить конкурс, ВЛК закладів охорони здоров'я МВС України та інші подібні інституції є представниками влади. Вони здійснюють свою діяльність із відбору на службу до НПУ у межах та у спосіб, визначений законодавством. При цьому низка з них перебуває на державній службі особливого характеру – службі в поліції, а тому під час складання Присяги на вірність Українському народові взяли на себе зобов'язання сумлінно виконувати свої службові обов'язки (ч. 1 ст. 64 [9]).

Отже, кандидат через згадані нормативно-правові акти має право оскарження рішень, дій чи бездіяльності наведених інституцій як суб'єктів публічного права. Можна виділити два основні шляхи такого оскарження. Відповідно до КАС України, якщо в одному випадку за захистом кандидат звертається до адміністративного суду, то у другому – скарга подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. У порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі по скарзі може бути призначене службове розслідування, до участі в якому допускається і сам автор звернення.

Висновки. Отже, чинне законодавство передбачає шляхи захисту кандидатом своїх прав – звернення до адміністративного суду або/та до вищого органу або посадової особи, а також розгляд суті скарги в суді чи керівництвом, включно з перевіркою під час дисциплінарного провадження. Отже, під адміністративно-правовим захистом відбору осіб, які вперше приймаються на службу в НПУ, розуміємо суспільні відносини з відновлення порушеного права прийняття на службу в НПУ або обов'язок проведення конкурсу уповноваженими державними інституціями, а також усунення перешкод під час його здійснення засобами адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Машугина Е.В. Правовые и организационные основы деятельности полиции Эстонской Республики и ее роль в обеспечении общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2015. 184 с.
2. Коцовська О.Л. Зміст та сутнісні ознаки адміністративно-правової охорони прав споживачів. *Держава і право*. Вип. 54. 2011. С. 270–277.
3. Шиленко М.В. Поняття адміністративно-правової охорони малого підприємництва. *Форум права*. 2013. № 1. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13smvcmp.pdf>.
4. Єцук О.М. Адміністративно-правова охорона і адміністративно-правовий захист: ціле і частка. *Закон і життя* : міжнародний науково-практичний правовий журнал, м. Кишинів (Молдавія). 2013. Жовтень. С. 49–53.
5. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія : ПРАВО. Вип. 35. Ч. I. Т. 2. С. 119–122.
6. Касараба Ю.Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 185 с.
7. Риженко І.М. До питання розмежування понять адміністративно-правового захисту та адміністративно-правової охорони прав підприємців. *Право і безпека*. 2009. № 1. С. 184–189.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-е вид. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
9. Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію». *Сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ОНЮА. Одеса, 2009. 24 с.

ДІЯЛЬНІСТЬ ІЗ ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗШУКУ АКТИВІВ, ОТРИМАНИХ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Діяльність із виявлення та розшуку активів, яка здійснюється АРМА, – це самостійна публічна функція держави, яка водночас реалізується в межах кримінального процесу за зверненням суб'єктів досудового розслідування, суду та іноземних компетентних органів, установ. Основне призначення – це супроводження кримінально-процесуальної діяльності з виявлення, розшуку та арешту активів під час досудового розслідування та судового процесу з метою конфіскації (спеціальної конфіскації) засобами сучасного швидкого інформаційного обміну, аналітики, міжнародної взаємодії, доступом до банківської інформації.

Серед повноважень АРМА відсутні можливості проведення будь-яких оперативно-розшукових і кримінально-процесуальних заходів, а тому виявлення та розшук включають інформаційно-аналітичну, інформаційно-обмінну, статистичну, прогностичну діяльність.

У сфері виявлення та розшуку активів Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» надає АРМА повноваження щодо отримання доступу до всіх реєстрів та інформаційних банків даних, розпорядниками та/або володільцями яких є державні органи та органи місцевого самоврядування, а уповноважені особи АРМА мають право витребувати в цих органах документи, які можуть сприяти процесу виявлення та розшуку активів.

Результат розгляду звернень щодо виявлення та розшуку активів має дві правові форми: відповідь і висновок.

Джерелами адміністративно-правового забезпечення функції виявлення та розшуку активів є такі: законодавство про виявлення та розшук активів, отриманих від корупційних та інших злочинів; нормативно-правових активів АРМА; спільних міжвідомчих нормативно-правових активів АРМА та органів досудового розслідування, слідства та суду; положення міжнародних угод за участю АРМА та компетентних органів іноземних держав; положення міжвідомчих меморандумів про співробітництво АРМА з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Інституційна діяльність із виявлення та розшуку активів перебуває на початковому етапі становлення, тому важливим є здійснення якісної законопроектної та нормопроектної діяльності для підсилення адміністративно-правового потенціалу АРМА в майбутньому.

Ключові слова: Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; виявлення, розшук, інформаційно-аналітична діяльність, міжнародне співробітництво.

Asset detection and investigation of activities carried out by the ARMA is an independent public function of the state, which, at the same time, is implemented in criminal proceedings at the request of the subjects of pre-trial investigation, court and foreign competent bodies, institutions. The main purpose is to support criminal proceedings on the detection, search and seizure of assets during pre-trial investigation and litigation for the purpose of confiscation (special confiscation) by means of modern rapid information exchange, analytics, international interaction, accessing to banking information.

Among the powers of the ARMA there is no possibility of carrying out any operational-search and criminal-procedural measures, and therefore detection and search includes information-analytical, information-exchange, statistical, prognostic activities.

Law of Ukraine “On the National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes” gives ARMA the authority to access all registers and information databases of which the administrators and / or owners are state and local governments, as well as ARMA authorized persons; to have the right to request documents from these bodies, that can assist in the process of identifying and finding assets.

The conclusion of an asset search investigation has two legal forms: a response and a conclusion.

The sources of the legal support of the function of the detection and search of assets are: legislation on the detection and search of assets derived from corruption and other crimes; regulatory and legal assets of ARMA; joint interagency regulatory acts of ARMA and bodies of pre-trial investigation, investigation and court; provisions of international agreements with the participation of ARMA and competent authorities of foreign countries; provision of interagency memorandums on the cooperation of the ARMA with state authorities and local self-government.

Institutional activity for the identification and search of assets is at an early stage of formation, so it is important to carry out quality legislative and normative project activities to strengthen the administrative and legal capacity of the ARMA in future.

Key words: *National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes; detection, investigation, information-analytical activity, international cooperation.*

Вступ. Революційні події 2013–2014 років в Україні ознаменувалися цілковитим усвідомленням неможливості подальшого існування та розвитку державності без антикорупційної реформи та європейського шляху демократичних перетворень. Саме ці ключові ідеї стали передумовами створення нового антикорупційного механізму, серед елементів якого визначальною та новою для України за публічними функціями є діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА). Сьогодні з повноважень АРМА є виявлення та розшук активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні або з метою їх конфіскації. Втім, незважаючи на те, що механізм виявлення та розшуку активів охоплюється завданнями кримінального процесу, його реалізація неможлива без адміністративно-правового забезпечення, на засадах якого відбувається розшукування активів.

Актуальність дослідження виявлення та розшуку активів, одержаних від корупційних та інших злочинів, в адміністративно-правовій площині зумовлюється фактичною відсутністю комплексних наукових праць із зазначеного предмета. Деякі з учених висвітлюють передумови, які мають значення для створення та діяльності АРМА як антикорупційної інституції [7; 2; 6]; інші – у контексті її міжнародної взаємодії [1]; треті – як суб’єкт кримінального процесу [3]. Натомість адміністративне забезпечення реалізації виявлення та розшуку як самостійний напрям діяльності АРМА не вивчалось.

Постановка завдання. Мета статті – це з’ясування адміністративно-правового забезпечення діяльності з виявлення та розшуку активів, отриманих від злочинів, як однієї із ключових функцій АРМА.

Результати дослідження. Природа процедур виявлення та розшуку активів базується на категоріальному апараті, який міститься у ст. 1 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII (далі – Закон про АРМА). При цьому виявлення та розшук – це процедури одного процесу. Виявлення активів – діяльність із встановлення факту існування активів, а розшук – це діяльність із визначення місцезнаходження активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні [11]. Отже, розшук проводиться за результатами виявлення. Незважаючи на те, що терміни «виявлення», «розшук», «пошук» мають криміналістичне походження та призначення, серед повноважень АРМА відсутні можливості проведення будь-яких оперативно-розшукових і кримінально-процесуальних заходів. Наприклад, ст. 16 Закону про АРМА містить такі завдання у напрямі реалізації виявлення та розшуку:

1) вжиття відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодія з цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їхньої конфіскації;

2) здійснення міжнародного співробітництва з відповідними органами іноземних держав у частині обміну досвідом та інформацією з питань, пов'язаних із виявленням, розшуком та управлінням активами;

3) забезпечення співробітництва з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері виявлення, розшуку та управління активами, зокрема з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN), та представлення України в цій організації [11]. Слід деталізувати, що зазначені завдання реалізується за допомогою таких повноважень, а саме повноваженнями з юрисдикцією на території України є:

– доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань, автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування;

– користування державними, зокрема урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

– право витребування за рішенням Голови Національного агентства або його заступника та безоплатне одержання в установленому законом порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для виконання обов'язків АРМА;

– укладання міжвідомчих угод про співробітництво;

– укладання з окремими державними органами та/або органами місцевого самоврядування угод (меморандумів) про співпрацю та обмін інформацією [11].

Окремими є повноваження з виявлення та розшуку активів *в аспекті міжнародної взаємодії*, що передбачають мандат на:

– укладання міжнародних угод про співробітництво з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання щодо виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, участь у підготовці проєктів міжнародних угод щодо розподілу та повернення активів в Україні;

– у межах виконання звернення національного суб'єкта досудового (судового) розслідування, направлення звернень до компетентних органів іноземних держав, організацій із сприяття виявленню та розшуку активів [11; 9].

До речі, ефективність АРМА за міжнародного співробітництва забезпечується поглибленням партнерства з міжнародними організаціями. У 2018 р. АРМА авторизовано в таких універсальних міжнародних утвореннях, як:

– Камденська міжвідомча мережа з повернення активів (CARIN);

– Глобальна мережа контактних пунктів Міжнародної організації кримінальної поліції (Interpol);

– Ініціатива з повернення вкрадених активів (StAR);

– Європейський поліцейський офіс (Europol);

– П'ять міжвідомчих мереж із повернення активів Азійсько-Тихоокеанського регіону, Південно-Африканського регіону, Східно-Африканського регіону, Західно-Африканського регіону та Карибського регіону;

– Платформа установ з повернення активів держав-членів Європейського Союзу;

– Міжвідомча мережа з управління активами Балканського регіону (BAMIN);

– Конференція держав-учасниць Конвенції ООН проти корупції (UNCAC);

– Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [12; 8].

Згадані в положеннях «уповноважені особи» є особливою категорією державних службовців, які наділені так званими «суперповноваженнями». Ключова відмінність від управлінських правомочностей полягає у відсутності адміністративних і посиленні операційних прав. В аспекті виявлення та розшуку уповноважені особи АРМА мають право: безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням і мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для здійснення наданих АРМА повноважень; витребувати та отримувати необхідні документи та іншу інформацію; отримувати пояснення від посадових осіб і службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування тощо [11]. Дискусійним є питання інформаційно-аналітичної діяльності з реєстрами та базами даних, які адмініструються іншими органами влади, доступ до яких надано АРМА. На перший погляд Розділом II Закону про АРМА не передбачено вимогу обробки відомостей про фізичних

та юридичних осіб виключно уповноваженими особами. Натомість, як свідчить практика, сучасний обмін міжвідомчою інформацією не в усіх випадках може бути технічно реалізований у приміщенні органу держателя інформації. Наприклад, під час отримання відомостей про декларацію фінансово-майнового стану, яку адмініструють Національне агентство із запобігання корупції, детективи Національного антикорупційного бюро здійснюють інформаційну роботу безпосередньо у приміщенні Національного агентства із запобігання корупції [4]. Отже, у разі необхідності безпосереднього перебування у приміщенні та за робочою станцією іншого органу влади працівники АРМА повинні мати статус уповноважених осіб.

Окремою процедурою супроводження накладення арешту на виявлені та розшукані активи є надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги ініціатору арешту (п. 3 ч. 1 ст. 15 Закону про АРМА).

Також п. 10 ч. 1 ст. 10 Закону про АРМА передбачено правозастосовне повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесені законом до повноважень АРМА [11], що, на нашу думку, більш притаманне під час здійснення управління майном, на яке вже накладено арешт. Дані, які містяться у Звіті про діяльність АРМА за 2018 р. [4], свідчать про те, що протоколи про адміністративні правопорушення під час виявлення та розшуку активів уповноваженими особами АРМА не склалися. Втім, у п. 2 Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення від 15 лютого 2018 р. № 44 зазначено, що уповноважені особи АРМА можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення за невиконання законних вимог щодо усунення порушень законодавства у сфері управління активами, ненадання інформації, документів, а також порушення встановлених чинним законодавством строків їх надання, надання недостовірної інформації або не в повному обсязі, а також незаконне повідомлення третіх осіб про те, що про них збирається відповідна інформація [10]. Не виключено, що невиконання зазначених вимог у майбутньому дає законні підстави для реалізації повноважень у межах виявлення та розшуку активів.

Підставою порушення провадження щодо виявлення та розшуку активів є виконання звернення уповноважених осіб. Розділом II Порядку взаємодії під час розгляду звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконання запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів від 20 жовтня 2017 р. № 115/197-о/297/586/869/857 (далі – Порядок) визначено конкретне коло запитуючих суб'єктів:

- слідчий, детектив, прокурор, повноваження щодо яких підтверджуються витягом з Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- органи, що здійснюють досудове розслідування, та органи прокуратури в особі їх керівників;

– суд та слідчий суддя, у якому здійснюється розгляд кримінального провадження [9].

Закінчення розгляду звернень має дві правові форми. Перша – *відповідь*, яка складається за результатами вжитих заходів із виявлення, розшуку активів і містить дані, що свідчать про існування активів, на які може бути накладено арешт у вказаному у зверненні кримінальному провадженні, а також про їхнє місцезнаходження чи останнє відоме місцезнаходження [9].

Другою є *висновок*, тобто закумульовані відомості, у яких встановлено ознаки правопорушень, не вказаних у зверненні. Висновок є обов'язковим до розгляду правоохоронними органами [9]. Процедура моніторингу результатів розгляду звернень і висновків, яка зазначена в Розділі VIII Порядку, є складником виявлення та розшуку активів. Її метою є підготовка щорічного звіту про діяльність АРМА, ведення Єдиного державного реєстру активів, здійснення інших функцій [9].

Висновки. Отже, діяльність із виявлення та розшуку активів, яка здійснюється АРМА, – це самостійна публічна функція держави, яка водночас реалізується в межах кримінального процесу за зверненням суб'єктів досудового розслідування, суду та іноземних компетентних органів, установ. Основне призначення – це супроводження кримінально-процесуальної діяльності з виявлення, розшуку та арешту активів під час досудового розслідування та судового процесу з метою конфіскації (спеціальної конфіскації) засобами сучасного швидкого інформаційного обміну, аналітики, міжнародної взаємодії, доступом до банківської інформації.

Механізм виявлення та розшуку – це сукупність інформаційно-аналітичних, інформаційно-обмінних, консультаційних, експертно-довідкових, моніторингових і контрольних процедур, які мають на меті створити сучасну інфраструктуру сервісу для правоохоронної діяльності в напрямі виявлення та розшуку активів, формуючи та реалізуючи, відповідно, державну політику менеджменту злочинними активами.

Джерелами адміністративно-правового забезпечення діяльності з виявлення та розшуку активів є такі:

- законодавство про виявлення та розшук активів, отриманих від корупційних та інших злочинів;
- нормативно-правові активи АРМА;
- спільні міжвідомчі нормативно-правові акти АРМА та органів досудового розслідування, слідства та суду;
- положення міжнародних угод за участю АРМА та компетентних органів іноземних держав;
- положення міжвідомчих меморандумів про співробітництво АРМА з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Цілком очевидно, що діяльність АРМА перебуває на початковому етапі становлення, тому важливим є здійснення якісної законопроектної та нормопроектної діяльності для підсилення адміністративно-правового потенціалу АРМА в майбутньому.

Список використаних джерел:

1. Бусол О. Виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: міжнародно-правові аспекти і досвід для України / Центр дослідження соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2375:viyavlennya-rozshuk-ta-upravlinnya-aktivami-oderzhanimi-vid-koruptsiynikh-ta-inshikh-zlochyniv-2&catid=71&Itemid=382.
2. Буяджи Г. Історія формування та передумови виникнення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 143–147.
3. Власюк В. Пошук та повернення активів за законодавством України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. № 1. 2018. С. 20–29. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2018/vlasuk.pdf>.
4. Звіт про діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів за 2018 р. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2019/04/15/20190415170302-74.pdf>.
5. Звіт про діяльність Національного антикорупційного бюро України за серпень-лютий 2017 р. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017_0.pdf.
6. Кладченко А. Особливості формування громадських інституцій у сфері антикорупційної діяльності. *Підприємництво, господарство і право. Науково-практичний господарсько-правовий журнал*. 2017. № 11. С. 171–174.
7. Пархоменко-Куцєвіл О. Розвиток системи антикорупційних інституцій в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3 (38). С. 33–38. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/6.pdf).
8. Потьомкін А. Правда про АРМА: публікація, розміщена на вебпорталі «Юридична газета». 2019. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pravda-pro-arma.html>.
9. Про затвердження Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів : Наказ; НА управління активами від 20 жовтня 2017 р. № 115/197-о/297/586/869/857. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1342-17>.
10. Про затвердження Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ; НА управління активами від 15 лютого 2018 р. № 44. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0251-18>.
11. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 листопада 2015 р. № 772-VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/772-19>.
12. Публічний звіт Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів про підсумки діяльності відомства у 2018 р. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2019/02/25/20190225105244-44.pdf>.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні як основи та правові вимоги, на яких базується дотримання незалежності судів і суддів, формуються норми забезпечення та гарантування незалежності суддів, функціонує механізм правового регулювання судової гілки влади та визначаються напрями реформування, розвитку та вдосконалення стандартів незалежності суддів. Поділено принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні за своєю суттю на загальні та спеціальні. Наголошено, що незалежність судді забезпечується: особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; недоторканністю та імунітетом судді; незмінністю судді; порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; забороною втручання у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; належним матеріальним і соціальним забезпеченням судді; функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їхнього правового захисту; правом судді на відставку. Зроблено висновок, що принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні за своєю суттю побудовані на загальних принципах судової влади та спеціальних принципах дотримання незалежності суддів, до яких слід віднести такі: 1) принцип заборони незаконного втручання в професійну діяльність суддів; 2) принцип особливою порядку призначення, звільнення суддів і притягнення їх до відповідальності; 3) принцип професійного імунітету судді; 4) принцип належного організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення судді; 5) принцип забезпечення безпеки судді та членів його сім'ї; 6) принцип професіоналізму суб'єктів забезпечення незалежності судді; 7) принцип системності побудови суб'єктів забезпечення незалежності судді; 8) принцип функціонування суддівського самоврядування.

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

The article defines the principles of administrative and legal support for the independence of judges in Ukraine as the basis and legal requirements on which the independence of courts and judges is based, establishes norms for ensuring and guaranteeing the independence of judges, functioning the mechanism of legal regulation of the judicial branch of power and defines directions of reforming, development and improvement standards of independence of judges. The principles of administrative and legal support of the independence of judges in Ukraine by their essence are divided into general and special ones. It was emphasized that the independence of a judge is ensured by: a special procedure for his appointment, holding to justice, dismissal and termination of powers; immunity and immunity of a judge; the immutability of the judge; the procedure for the administration of justice, the procedural law defined, the secrecy of the court decision; prohibition of interference with the administration of justice; responsibility for contempt of court or judge; a separate procedure for financing and organizational support of the activity of courts, established by law; adequate financial and social security of the judge; the functioning of judicial and self-government bodies; legal protection of the

judge, members of his family, property, and other legal remedies prescribed by law; the right of a judge to retire. It is concluded that the principles of administrative and legal support for the independence of judges in Ukraine are inherently based on the general principles of the judiciary and the special principles of respect for the independence of judges, which include: 1) the principle of prohibiting unlawful interference with the professional activity of judges; 2) the principle of special procedure for appointment, release of judges and bringing them to justice; 3) the principle of professional immunity of a judge; 4) the principle of proper organizational, material and information support for the judge; 5) the principle of ensuring the safety of the judge and his or her family; 6) the principle of professionalism of the subjects of ensuring the independence of the judge; 7) the principle of systematic constitution of subjects to ensure the independence of a judge; 8) the principle of functioning of judicial self-government.

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

Вступ. Розбудова України як правової держави передбачає реалізацію принципу верховенства права, відповідно до якого головним напрямом діяльності держави є забезпечення прав і свобод людини, а діяльність її органів регламентується Конституцією та законами України. У такій державі суд, здійснюючи правосуддя на засадах законності, об'єктивності й неупередженості, вирішує конфлікти в усіх сферах суспільних відносин, зокрема визначає відповідальність держави та її органів перед громадянами [9, с. 66–74].

Створення судової гілки влади, яка б відповідала букві закону, є важливим завданням, що стоїть перед будь-якою державою. При цьому незалежне та неупереджене правосуддя, яке здійснюється професійними, незалежними суддями, є передумовою існування демократичного суспільства, що керується верховенством права [9, с. 66–74].

Відповідно, оскільки незалежна судова гілка влади будується на певних засадах, одними з яких є принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні, то їхнє дослідження є, безперечно, актуальним і своєчасним.

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

Однак, враховуючи те, що негативний вплив на суддів досі простежується, необхідно комплексно дослідити принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб під час аналізу норм права та позицій учених-юристів комплексно дослідити принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.

Результати дослідження. Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає начало, основу. Принципом є те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [10, с. 547]. Теоретики права В. Кириченко й О. Куракін зазначають, що принципи права притаманні будь-якій правовій системі, вони постають як своєрідна конструкція, на якій базуються й реалізуються не тільки окремі норми, інститути й галузі права, а й уся система права. Учені вважають, що принципи права – це основні засади, вихідні ідеї, положення, що відбивають зміст права, його сутність і призначення в суспільстві, визначають спрямованість правового регулювання та поширюються на всіх суб'єктів права [4, с. 87].

У свою чергу, теоретик С. Погребняк визначає, що правова категорія «принцип», по-перше, становить собою ідею, положення, вимогу і, по-друге, є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним. Більшість із перелічених слів за великим рахунком є синонімами, тому їх можна використовувати разом під час визначення принципу права без будь-якої суттєвої шкоди [7, с. 40].

Л. Явич розкрив, що принципами права є такі засади, відправні ідеї правового буття, які втілюють найважливіші закономірності та підвалини цієї суспільно-економічної формації, є однопорядковими із сутністю права та становлять його головний зміст, характеризуються універсальністю, найбільшою імперативністю і загальною значимістю [11, с. 11].

Професор І. Марочкін надає таке визначення принципів судової влади: «Норми найбільш загального, керівного характеру, що визначають місце судової влади в системі єдиної державної

влади, побудову її основних інститутів та спрямовані на реалізацію завдань, що стоять перед судовою владою» [6, с. 31].

Щодо адміністративного права, то Ю. Битяк визначив, що принципами є вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формуються й функціонують система та зміст галузі права. За межами соціальної активності і практичної діяльності суб'єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані й закріплені, а тим більше реалізовані [1, с. 144]. На думку В. Галуцька, під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 74].

Більш спеціально до нашого дослідження С. Кічмаренко розкрив, що адміністративні принципи забезпечення незалежності судової влади – це основоположні ідеї, вимоги засадничого характеру щодо здійснення адміністративно-правового забезпечення судової незалежності, які є основою визначення змісту, механізму й адміністративного інструментарію, а також визначення напрямів удосконалення правового забезпечення для забезпечення права громадян на чесне, справедливе й у визначені строки судочинство, надання якісних адміністративних послуг судової влади [5, с. 58–59].

Отже, принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні – це основи та правові вимоги, на яких базується дотримання незалежності судів і суддів, формуються норми забезпечення та гарантування незалежності суддів, функціонує механізм правового регулювання судової гілки влади та визначаються напрями реформування, розвитку та вдосконалення стандартів незалежності суддів.

Щодо класифікації принципів, то теоретики права розкривають, що систему принципів права становлять загальносоціальні та спеціально-соціальні (юридичні) принципи. Загальносоціальні принципи: верховенство громадянського суспільства над державою; верховенство правових законів над політичною та фізичною силою; верховенство прав і свобод людини над правами держави тощо. Спеціально-соціальні (юридичні) принципи: загальноправові принципи – гуманізм, рівність громадян перед законом, демократизм, законність, взаємна відповідальність держави й особи; міжгалузеві принципи (виражають особливості декількох споріднених галузей права) – гласність судочинства (для кримінально-процесуального й цивільного процесуального права), принцип змагальності, принцип матеріальної відповідальності (для цивільного, фінансового, трудового права тощо); галузеві принципи (характеризують найбільш суттєві риси конкретної галузі права): принцип диспозитивності (у цивільному праві) і принцип імперативності (у кримінальному праві), принцип презумпції невинуватості (у кримінальному праві) тощо; принципи правових інститутів – рівність усіх форм власності (інститут власності), невідворотність відповідальності (інститут юридичної відповідальності) тощо [2, с. 104].

На думку С. Кічмаренка, адміністративними принципами незалежності судової влади є такі: 1) принцип незалежності судової влади, який базується на природних цінностях розподілу влад, гарантується державою та закріплений у Конституції та законах України, а всі інші державні органи, установи й організації мусять підкорятися суду та шанувати його незалежність; 2) принцип законності, відповідно до якого вся судова система нашої держави має приймати рішення та розглядати справи безсторонньо на основі фактів і доводів та у своїй діяльності керуватися виключно законодавчими актами України й міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України, судовими прецедентами Європейського суду з прав людини; 3) принцип заборони втручання в ухвалення судового рішення суддями означає, що органам виконавчої та судової влади, а також приватним особам на законодавчому та виконавчому рівнях не дозволяється здійснювати будь-який тиск, погрозу або неправомірний вплив на суддів із приводу будь-яких причин; 4) принцип самостійності, за яким суд будь-якої інстанції самостійно вирішує, чи входить справа до їхньої компетенції; 5) принцип незмінності судових рішень, тобто судовий перегляд винесених судом рішень не допускається будь-якими іншими органами, а ухвалені судом рішення не можуть бути пом'якшені чи переглянуті, окрім випадків, установлених законом; 6) принцип права на судовий захист передбачає доступність кожного громадянина до суду та можливість захисту своїх порушених прав і свобод у судовому порядку; 7) принцип справедливого судового розгляду передбачає, що суд мусить забезпечити справедливий, незалежний і неупереджений розгляд справи та при цьому дотримуватися рівноправності прав сторін; 8) особливістю адміністративних принципів незалежності судової влади є те, що вони забезпечуються саме на основі норм адміністративного права суб'єктами публічної адміністрації [5, с. 71–72].

Окрім наукових позицій, варто визначити і принципи, закріплені в законодавстві. Спеціалізований Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII визначає незалежність судів і незалежність суддів. Статтею 6 передбачено, що, здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб із метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні утримуватися від заяв і дій, що можуть підірвати незалежність судової влади [8].

Стаття 48 Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII передбачає незалежність судді. Наприклад, суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права. Втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і має наслідком відповідальність, установлену законом. Суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом. Незалежність судді забезпечується: 1) особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; 2) недоторканністю та імунітетом судді; 3) незмінністю судді; 4) порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; 5) заборобою втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді; 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; 8) належним матеріальним і соціальним забезпеченням судді; 9) функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування; 10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їхнього правового захисту; 11) правом судді на відставку. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, а також фізичні і юридичні особи та їхні об'єднання зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї [8].

Висновки. Отже, принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності судів в Україні за своєю суттю побудовані на загальних принципах судової влади та спеціальних принципах дотримання незалежності суддів, до яких слід віднести такі: 1) принцип заборони незаконного втручання в професійну діяльність суддів; 2) принцип особливого порядку призначення, звільнення суддів і притягнення їх до відповідальності; 3) принцип професійного імунітету судді; 4) принцип належного організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення судді; 5) принцип забезпечення безпеки судді та членів його сім'ї; 6) принцип професіоналізму суб'єктів забезпечення незалежності судді; 7) принцип системності побудови суб'єктів забезпечення незалежності судді; 8) принцип функціонування суддівського самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю., Грашук В., Дьяченко О. та ін. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
2. Ведерніков Ю. Теорія держави і права : навч. посібник. Київ : Знання, 2008. 333 с.
3. Галуцько В., Олефір В., Гридасов Ю. Адміністративне право України : у 2-х тт. : підручник Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : ХМД, 2013. 396 с.
4. Кириченко В., Куракін О. Теорія держави і права: модульний курс : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2010. 264 с.
5. Кічмаренко С. Адміністративно-правове забезпечення незалежності судової влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 238 с.
6. Марочкін І., Сібільова Н. Організація судових та правоохоронних органів : підруч. для студентів юрид. спеціал. вищих навч. закл. Харків : Одісей, 2007. 528 с.
7. Погребняк С. Основні принципи права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 433 с.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31.

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

10. Словник іншомовних слів / за ред. О. Мельничук, голов. ред. УРЕ АН УРСР. Київ, 1974. 775 с.

11. Явич Л. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы) : моногр. Москва : Юрид. лит., 1978. 224 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.10>

ДЕГТЯРЬОВА С.В.

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ВИДІВ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених визначено зміст поняття «суб'єкт державного регулювання в агропромисловій сфері» та здійснено їх класифікацію. Наголошено, що здійснення класифікації окреслених у статті суб'єктів має: по-перше, важливе теоретичне значення, оскільки вона полегшує наукові пошуки у визначеному напрямку; а по-друге, практичне значення, оскільки дозволяє виявити зв'язки між суб'єктами у межах конкретної системи. Обґрунтовано, що державне регулювання у агропромисловій сфері здійснюється чималою кількістю суб'єктів, які найбільш доцільно поділити на загальнодержавні та спеціалізовані. Наголошено, що державне регулювання агропромислової сфери вимагає від уповноважених суб'єктів активної діяльності, а тому говорити про них найбільш доцільно як про «суб'єкти правовідносин». Визначено, що під суб'єктами державного регулювання в агропромисловій сфері слід розуміти органи державної влади (або суб'єкти недержавного регулювання), які відповідно до норм чинного законодавства України наділені всією необхідною сукупністю владних повноважень, що своєю чергою дають їм можливість приймати юридично значущі управлінські рішення, котрі є обов'язковими для виконання об'єктами, на які спрямована їх регулююча діяльність. Зроблено висновок, що регулювання в агропромисловій сфері здійснюється чималою кількістю суб'єктів, які найбільш доцільно поділити на загальнодержавні та спеціалізовані. Важливість ефективності та результативності діяльності кожного окремого суб'єкта державного регулювання досліджуваної сфери складно переоцінити, оскільки належне виконання ними своїх повноважень дозволить: по-перше, забезпечити населення України всіма необхідними продуктами харчування за доступними цінами; по-друге, ефективно переробляти сировину; по-третє, підняти рівень економіки країни, а як результат вирішити всі наявні проблеми економічного, політичного, соціального, культурно-побутового характеру. Саме тому так важливо, щоб держава наділила вказані вище суб'єкти: а) всім необхідним колом владних повноважень; б) створило правове поле для їх діяльності; та в) надало всі необхідні матеріально-технічні та фінансові ресурси для реалізації державної політики в агропромисловій сфері України.

Ключові слова: суб'єкт, суб'єкт права, класифікація, державне регулювання, агропромислова сфера.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the content of the concept of "subject of state regulation in the agro-industrial sphere" is defined and their classification is made. It is emphasized that the classification of subjects outlined in the text is: first, of great theoretical importance because it facilitates scientific research in a particular direction; and second, of practical importance, since it enables the identification of connections between subjects within a particular system. It is substantiated that state regulation in the agro-industrial sphere is carried out by a considerable number of subjects, which are most expedient to be divided into national and specialized ones. It is emphasized that state regulation of the agro-industrial sphere requires the authorized subjects of active activity, and therefore it is most expedient to refer to them as "subjects of legal relations". It is determined that the subjects of state regulation in the agro-industrial sphere should be understood as bodies of state power (or subjects of non-state regulation), which in accordance with the norms of the current legislation of Ukraine are endowed with all the necessary set of powers, which in turn give them the opportunity to take legally significant managerial decisions that are binding on the entities to which their regulatory activities are directed. It is concluded that regulation in the agro-industrial sphere is carried out by a considerable number of subjects, which are most expedient to be divided into national and specialized ones. It is difficult to overestimate the importance of the efficiency and effectiveness of the activity of each subject of state regulation of the research sphere, since the proper exercise of their powers will allow: First, to provide the population of Ukraine with all the necessary foodstuffs at affordable prices; second, to process raw materials effectively; third, to raise the level of the economy of the country, and as a result to solve all existing problems of economic, political, social, cultural and domestic character. That is why it is so important that the state empowers the above entities: (a) all necessary powers; b) created a quality legal field for their activities; c) provided all the necessary logistical and financial resources for the implementation of state policy in the agro-industrial sphere of Ukraine.

Key words: *subject, subject, classification, state regulation, agro-industrial sphere.*

Вступ. В умовах сьогодення, коли в Україні відбуваються глобалізаційні та євроінтеграційні процеси, наша держава потребує суттєвих грошових ресурсів для проведення відповідних реформ. Не полегшують ситуацію і події, які відбуваються на сході країни, адже кожен день Україна витрачає мільйони гривень на ведення бойових дій. А отже, сьогодні актуальним питанням як для законодавця, так і для науковців є пошук джерел для надходження фінансових ресурсів. Як відомо, Україна – це перш за все аграрна держава, яка має родючі землі, а отже, саме агропромисловість у нинішніх умовах – це та сфера суспільного життя, яка може стати порятунком для вітчизняної економіки. Однак, як і будь-яка інша сфера, агропромисловість вимагає здійснення належного державного управління, яке своєю чергою здійснюється цілою низкою уповноважених суб'єктів, визначенню поняття та видів яких і буде присвячено наше наукове дослідження.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання державного регулювання в агропромисловій сфері у своїх наукових працях розглядали: М.М. Ейдельберг, Г.О. Дорошенко, А.О. Семінець, О.В. Богоявленський, О.О. Тертичний, В.Я. Малиновський, Є.В. Гармаш, А.П. Тарнавська, В.В. Вербець, А.П. Мукшименко, Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня та інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, можна констатувати, що проблема суб'єктного складу державного регулювання в агропромисловій сфері фактично залишилась по за увагою правників.

Постановка завдання. Метою статті є – визначити поняття та види суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері.

Результати дослідження. В тлумачних словниках суб'єкт – це той, що пізнає і діє; істота, що протидіє зовнішньому світу та здатна до цілеспрямованої діяльності; особа або організація як носії певних прав та обов'язків [1, с. 847]. У юридичних науках суб'єкт – це насамперед «суб'єкт права», під яким розуміється особа (фізична та юридична), що володіє по закону спроможністю мати і здійснювати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки [2, с. 662–663]. Ю.С. Шемшученко у своїй юридичній енциклопедії доводить, що суб'єкт права – це фізична або юридична особа, яка є учасником національних чи міжнародних правовідносин [3, с. 680].

На доктринальному рівні також існує чимала кількість підходів щодо визначення поняття «суб'єкт права». Так, І.С. Окунев вважає, що суб'єкт права – це потенційний учасник правовідносин, розглянутий законодавцем у статичному стані, з погляду володіння ним правосуб'єктністю,

а суб'єкт правовідносин – це особа, визнана суб'єктом права, але виступаюча як вже не потенційний носій суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а дійсний учасник самого процесу дії норм, реалізації правосуб'єктності [4, с. 23; 5]. О.Р. Заяць пише, що «суб'єкт права» – це поняття, яке позначає певну юридичну здатність когось або чогось, що виникає у нього внаслідок дії правових норм. На підставі чого обґрунтовано, що суб'єктами протидії правопорушенням у фінансовій сфері як одного із різновидів правової діяльності є суб'єкти права, за якими законодавством так чи інакше закріплені відповідні права та обов'язки у цій сфері [6, с. 5]. І.А. Льїн писав, що суб'єкт права – це той, «за ким право визнає відомі повноваження, заборонності та обов'язки» – це правовий стан суб'єкта. Завдання правових норм у тому, щоб установлювати правові стани суб'єктів. «Для того, щоб будь-яке повноваження (або заборонність чи обов'язок) належало якомусь суб'єкту права, необхідно, щоб правові норми визнали за ним узагалі здатність мати ці повноваження (або заборону чи обов'язок)» [7, с. 108–109; 8].

Досліджуючи сутність поняття «суб'єкт права», слід відзначити, що в юридичній літературі його досить часто співвідносять із терміном «суб'єкт правовідносин». Суб'єкти (учасники) правовідносин, зазначає О.Ф. Скакун, це індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. Наприклад, суб'єктний склад податкових правовідносин містить у собі дві сторони: платник податків (платник зборів) і держава (в особі компетентних органів). Учасниками кримінально-виконавчих правовідносин є засуджений, а також посадові особи й органи, на які покладений обов'язок виконання покарання. Вчена також зазначає: «Щоб стати суб'єктом (учасником) правовідносин, потрібно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність)» [9]. І.А. Сердюк доводить, що суб'єкт правовідносин – це особа, потенційно здатна бути учасником правовідносин, тоді як учасник правовідносин – це реальний учасник даних правових відносин [10, с. 107]. Суб'єкти правовідносин, на думку Ю.А. Ведернікова та А.В. Папірної, – це індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які беруть участь у конкретних правовідносинах, реалізують свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки [11].

Варто відмітити, що державне регулювання агропромислової сфери вимагає від уповноважених суб'єктів активної діяльності (тобто вони апіорі мають бути безпосередніми учасниками певних правовідносин), а тому говорити про них найбільш доцільно як про «суб'єкти правовідносин». Таким чином, узагальнюючи весь наведений вище матеріал, можна підсумувати, що під суб'єктами державного регулювання в агропромисловій сфері слід розуміти органи державної влади (або суб'єкти недержавного регулювання), які відповідно до норм чинного законодавства України наділені всією необхідною сукупністю владних повноважень, що своєю чергою дають їм можливість приймати юридично значущі управлінські рішення, котрі є обов'язковими для виконання об'єктами, на які спрямована їх регулююча діяльність. У своїй сукупності суб'єкти державного регулювання агропромислової сфери складають певну систему, під якою ми будемо розуміти сукупність уповноважених органів державної влади, які взаємодіють між собою, доповнюють одне одного та спільна діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети, що полягає у забезпеченні ефективного функціонування та сталого розвитку агропромисловості в Україні.

Таким чином, на основі всього вказаного вище можемо дійти висновку, що до найбільш характерних особливостей суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері слід віднести:

1) наділені владними повноваженнями, під якими слід розуміти забезпечену законом вимогу вповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернену до фізичних та юридичних осіб; це вид і міра впливу на учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату [12];

2) діяльність цих суб'єктів повинна будуватись на відповідних принципах, наприклад: а) доцільність, яка передбачає, що втручання суб'єктів державного регулювання у агропромислову сферу повинно здійснюватись виключно з метою вирішення існуючих проблем та задля удосконалення відповідних правовідносин; б) адекватність, тобто всі заходи державного регулювання повинні використовуватись виключно у відповідності до обставин, як настали у відповідній сфері; в) ефективність, яка передбачає, що діяльність уповноважених суб'єктів повинна приносити максимальний результат за найменших фінансових, матеріальних та людських витрат, тощо; г) збалансованість – державне регулювання уповноваженими суб'єктами має здійснюватись лише у тих випадках, коли саморегулювання не дало бажаного результату; г) прозорість – діяльність суб'єктами державного регулювання повинна здійснюватись прозоро та відкрито як для суб'єктів, що здійснюють свою діяльність у агропромисловій сфері, так і для звичайних громадян;

3) управлінські рішення суб'єктів державного регулювання у агропромисловій сфері мають обов'язковий характер. Г.В. Атаманчук пише, що управлінське рішення – це соціальний акт, у якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні [13, с. 78]. П.М. Балтаджи звертає увагу на те, що управлінські рішення – це підготовлений на основі варіативного аналізу й оцінювання, прийнятий у встановленому порядку та такий, що має директивне загальнообов'язкове значення, соціальний акт, який організує практичну діяльність суб'єктів та об'єктів управління [14, с.27; 15, с. 129–130]. Варто погодитись із точкою зору Є.В. Гармаша, який пропонує виділити три взаємопов'язані аспекти управлінського рішення [16, с. 53]. По-перше, управлінське рішення – це вид діяльності, що проходить в керуючій системі і пов'язаний з підготовкою, знаходженням, вибором і прийняттям певних варіантних дій. У цьому аспекті управлінське рішення – це вид роботи в апараті управління, певний етап процесу управління. По-друге, управлінське рішення – це варіант впливу керуючої системи на керовану та формула впливу. В цьому розумінні управлінське рішення є описом передбачуваних дій керуючої системи по відношенню до керованої. По-третє, управлінське рішення – це організаційно-правова діяльність керівника в керованій системі. Приділяючи увагу цьому важливому аспекту, управлінське рішення інколи визначають як акт організаційно-практичної діяльності керівника і апарату управління, який здійснюється по раніше розробленому і свідомо вибраному варіанту. Розуміння управлінського рішення тільки в такому трактуванні розкриває його повний зміст. Для правильного розуміння управлінського рішення необхідно завжди враховувати всі три його аспекти в поєднанні і взаємозв'язку [16, с. 53–54].

4) діяльність суб'єктів державного регулювання агропромислової сфери має чітко визначену мету, яка полягає у тому, щоб гарантувати продовольчу безпеку в державі, а також забезпечити стабіль та ефективний розвиток цієї сфери суспільних відносин, зробити її конкурентною як на внутрішньому, так і на світовому ринках;

5) у своїй сукупності суб'єкти державного регулювання представляють собою систему, в якій органи державної влади розташовані у відповідній ієрархії.

Агропромислова сфера за своєю структурою є складною та включає в себе цілу низку галузей, а тому її державне регулювання здійснюється чималою кількістю уповноважених суб'єктів. Таким чином, важливим теоретичним завданням є класифікація суб'єктів державного регулювання агропромислової сфери. Саме «класифікація» – це перший і надзвичайно важливий крок, який повинен зробити дослідник будь-якої великої і різноманітної групи явищ. Як прийом вивчення класифікація має двояке значення для наукового дослідження: із зовнішнього боку, це прийом, що вносить у дослідження систему і порядок; із внутрішнього боку, це прийом, що визначає повноту і правильність висновків дослідження [17, с. 5]. У юридичному значенні класифікація – це властивості об'єкта, поставлені в функціональний зв'язок з його положенням у певній системі. Наукова класифікація, зауважує авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії, виражає систему законів, властивих відповідній галузі дійсності. Вона являє собою систему супідрядних понять (класів об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовуються як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [18, с. 115; 19]. Таким чином, класифікація суб'єктів державного регулювання у агропромисловій сфері представляє собою їх упорядкування відповідно до певного критерію (класифікаційної ознаки). Здійснення класифікації має: по-перше, важливе теоретичне значення, оскільки вона полегшує наукові пошуки у визначеному напрямку; а по-друге, практичне значення, оскільки дозволяє виявити зв'язки між суб'єктами у межах конкретної системи.

Варто відзначити, що в юридичній літературі проблема класифікації суб'єктів державного регулювання агропромислової сфери фактично залишилась поза увагою науковців. А відтак, ми, узагальнюючи весь наведений вище матеріал, а також нормативні джерела, вважаємо, що все коло суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері найбільш доцільно поділити на:

1) *Загально-державні суб'єкти* державного регулювання в агропромисловій сфері, що уповноважені створювати законодавчу базу для діяльності органів державного регулювання агропромислової сфери, а також відповідають за формування та реалізацію державної політики у досліджуваній сфері;

2) *Спеціалізовані суб'єкти державного регулювання* в агропромисловій сфері, діяльність яких спрямована безпосередньо на врегулювання конкретної сфери. Виділення цього критерію пояснюється тим, що агропромисловий комплекс України є складником національного

господарства та виступає єдиною цілісною виробничо-економічною системою, що об'єднує низку сільськогосподарських, промислових, науково-виробничих і навчальних галузей, спрямованих на одержання, транспортування, зберігання, переробку та реалізацію сільськогосподарської продукції. За своїм складом та структурою він відрізняється від інших міжгалузевих комплексів і визначає соціально-економічний розвиток країни, рівень життя населення, продовольчу безпеку та забезпечення промисловості сільськогосподарською сировиною [20]. Отже, спеціалізовані суб'єкти державного регулювання в агропромисловій сфері найбільш доцільно поділити на:

- а) суб'єкти, що безпосередньо здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність в агропромисловій сфері;
- б) суб'єкти, що відповідають за створення сприятливих економічних умов в агропромисловій сфері;
- в) органи нагляду і контролю в агропромисловій сфері;
- г) державні органи, що уповноважені здійснювати захист суб'єктів в агропромисловій сфері;
- д) недержавні організації.

Висновки. На завершення хотілося б підсумувати, що державне регулювання в агропромисловій сфері здійснюється чималою кількістю суб'єктів, які найбільш доцільно поділити на загальнодержавні та спеціалізовані. Важливість ефективності та результативності діяльності кожного окремого суб'єкта державного регулювання досліджуваної сфери складно переоцінити, оскільки належне виконання ними своїх повноважень дозволить: по-перше, забезпечити населення України всіма необхідними продуктами харчування за доступними цінами; по-друге, ефективно переробляти сировину; по-третє, підняти рівень економіки країни, а як результат – вирішити всі наявні проблеми економічного, політичного, соціального, культурно-побутового характеру. Саме тому так важливо, щоб держава наділила вказані вище суб'єкти: а) всім необхідним колом владних повноважень; б) створила якісне правове поле для їх діяльності; та в) надала всі необхідні матеріально-технічні та фінансові ресурси для реалізації державної політики в агропромисловій сфері України.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. [24-е изд., испр. и доп.]. Москва : Оникс : Мир и образование, 2007. 1202 с.
2. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. Москва : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.
4. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Окунев Ігор Сергійович. Київ, 2009. 222 с.
5. Стремоухов А. Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Санкт-Петербург, 2002. 215 с.
6. Заяць О.Р. Адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у фінансовій сфері [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів. ун-т бізнесу та права. Львів : [б. в.], 2017. 20 с.
7. Ильин И. Общее учение о праве и государстве. Москва : АСТ, Хранитель, 2006. 510 с.
8. Рождественська О.С. Особливий суб'єкт інформаційних правовідносин (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Рождественська Олена Сергіївна. Харків, 2008. 191 с.
9. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 3-тє видання. Київ : Алерта; ЦУП, 2011. 524 с.
10. Сердюк І.А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Сердюк Ігор Анатолійович. Дніпропетровськ, 2008. 200 с.
11. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 333 с. (Вища освіта ХХІ століття).
12. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : ООО «Модель всесвіту», 2001. 224 с.
13. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Опорний конспект для дистанційного курсу. Київ : Вид-во УАДУ, 2003. 161 с.
14. Тихомиров О.К. Принятие решений как психологическая проблема. Проблемы принятия решений. Москва : Наука, 1976. С. 23–36.

15. Балтаджи П.М. Юридична мова правозастосовних актів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 205 с.
16. Гармаш Є.В. Організаційно-правові основи підготовки, прийняття та виконання адміністративних рішень в митній службі України [Текст] : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гармаш Євген Васильович; Держ.податк. адмін. України, Нац. ун-т держ. податк. служби України. Дніпропетровськ, 2010. 209 с.
17. Познышев С.В. Основные вопросы учения о наказании. Москва, 1904. 430 с.
18. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3 : К – М. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2001. 792 с.
19. Прокопенко О.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Прокопенко ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 410 с.
20. Качан Є.П. Регіональна економіка : підручник / за ред. Є.П. Качана. Київ : Знання, 2011. 670 с. (Вища освіта ХХІ століття).

УДК 342.951: 346.21/346.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.11>

ЗАМРИГА А.В.

СПЕЦІАЛЬНА ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ, ЩО РЕАЛІЗОВУЄ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ ЧИННИКИ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті розкрито повноваження окремих суб'єктів спеціальної публічної адміністрації в загальному процесі реалізації обов'язку держави по створенню належних умов і порядку ведення господарської діяльності на території України. Проаналізовані суб'єкти нормативно, у законодавчому чи розпорядчому порядку наділені можливістю здійснювати нормотворчі, контрольні-наглядні, організаційні, сервісні та інші повноваження, які в сукупності репрезентують обсяг і міру реалізації адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. Визначено основні функції Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням суб'єктами господарювання незалежно від форми власності вимог законів України «Про авторське право і суміжні права», «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» і «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування»; розробляє та затверджує правила торгівлі окремими групами товарів, надання побутових послуг, роботи закладів ресторанного господарства, здійснення різних видів і форм торгівлі, граничні розміри списання втрати товарів на підприємствах торгівлі та ресторанного господарства, а також порядок їх застосування, державні соціальні нормативи у сфері торговельної діяльності і побутових послуг; виконує в установленому законодавством порядку регуляторні та реєстраційно-дозвільні функції у сфері експорту, імпорту товарів (робіт, послуг), здійснює відповідно до законодавства ліцензування експорту, імпорту товарів (робіт, послуг), реєкспорту та деяких видів господарської діяльності; застосовує до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальні санкції; проводить в установленому порядку реєстрацію представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, державне регулювання у сфері здійснення інвестицій у нерушій

формі за кордон; забезпечує в установленому порядку захист економічних прав і законних інтересів України, її суб'єктів господарювання; контролює в межах повноважень, передбачених законом, здійснення експортно-імпортних операцій за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстрованих у державах із пільговим режимом оподаткування. Зроблено висновок, що повноваження суб'єктів спеціальної компетенції аналізованої публічної адміністрації – це комплекс їхніх адміністративних дій, які через надані конкретному її представнику нормативно закріплені правоможливості реалізуються ними в площині вирішення окремого завдання, зокрема, задля якого такий орган було створено. Найширшим колом повноважень у представленій нами до аналізу сфері наділене Міністерство економічного розвитку, основні завдання якого реалізуються або ним безпосередньо – в особі посадових і службових осіб міністерства, або ж через делегування окремих повноважень спеціально створеним органам виконавчої влади, що входять до сфери його управління.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, Антимонопольний комітет України, господарська діяльність, Державна регуляторна служба, Держекспортконтроль, Держпродспоживслужба, компетенція, Міністерство економічного розвитку, повноваження, публічна адміністрація.

The article reveals the powers of certain subjects of the special public administration in the general process of realization of the state's obligation to create proper conditions and order of conducting business activities in the territory of Ukraine. The analyzed entities are legally, legislatively or ordinally empowered to exercise legislative, supervisory, organizational, service and other powers that collectively represent the volume and extent of administrative and legal support of economic activity in Ukraine. The main functions of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine are determined – it carries out state supervision (control) of compliance by economic entities regardless of the form of ownership of the requirements of the Laws of Ukraine “On Copyright and Related Rights”, “On the Distribution of Copies of Audiovisual Works, Phonograms, Videograms, Computers computer programs, databases” and “On peculiarities of state regulation of activity of economic entities related to production, export, import of disks for laser reading systems”; develops and approves rules for trade in individual groups of goods, provision of household services, operation of restaurants, various types and forms of trade, limit amounts of write-offs of goods in trade and restaurant industry, as well as their application, state social norms in the field of trade and household services; performs regulatory and registration and authorization functions in the field of export, import of goods (works, services) in accordance with the procedure established by the legislation, carries out in accordance with the legislation licensing of export, import of goods (works, services), re-export and certain types of economic activity; applies special sanctions to the subjects of foreign economic activity of Ukraine and foreign economic entities; conducts in accordance with the established procedure the registration of representative offices of foreign economic entities; ensures, within the powers provided for by law, state regulation in the sphere of investments in non-monetary form abroad; provides in due course protection of economic rights and legitimate interests of Ukraine, its economic entities; controls, within the limits of the powers provided for by law, the implementation of export-import operations with the participation of foreign economic entities registered in the countries with preferential tax regime. It is concluded that the powers of the subjects of special competence of the analyzed public administration is a complex of their administrative actions, which by virtue of the powers assigned to a specific representative by them are exercised by them in the plane of solving a particular task, in particular for which such an authority was created. The Ministry of Economic Development is bestowed with the widest range of powers in the sphere of analysis presented to us, the main tasks of which are realized either directly by the officials and officials of the Ministry, or by delegation of certain powers to specially created executive bodies within its sphere of administration.

Key words: administrative and legal support, Antimonopoly Committee of Ukraine, competence, economic activity, Ministry of Economic Development, powers, public administration, State Consumer Service, State Export Control, State Regulatory Service.

Вступ. Кожен суб'єкт публічної адміністрації є унікальним утворенням із власною структурою, сферою відання і найголовніше – винятковими повноваженнями. Причому навіть за наявності їхнього дублювання в декількох представників здебільшого унікальність конкретного суб'єкта не зникає. Є функціональна та ієрархічна їхня розподільність.

У заявленій до аналізу сфері є три різновиди публічної адміністрації. Відповідно, це представники загальної, спеціальної та галузевої компетенції. Перші наділені найбільшими юридичними можливостями – правом представляти інтереси всього народу на найвищому державному рівні, а спеціальні реалізують прийняті основи попередніх. Представники останньої групи реалізують свої повноваження в конкретній галузі, зокрема, як приклад, у промисловості, сільському господарстві, в галузі торгівлі, тощо.

Це дослідження спрямоване на розкриття повноважень окремих суб'єктів спеціальної публічної адміністрації в загальному процесі реалізації обов'язку держави зі створення належних умов і порядку ведення господарської діяльності на території України.

Публічна адміністрація як науковий феномен – модернізаційна категорія сучасної адміністративної науки була предметом розгляду багатьох учених сучасності. Серед них окремо слід виділити праці Ю. Битяка, В. Галушка, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Малиновського, Р. Мельника? В. Тимошука та інших. Однак єдності наукової думки в аспекті свого змістового наповнення ця категорія так і не здобула. У зв'язку з цим представлена нами до аналізу публічна адміністрація заслугове спеціалізованого наукового вивчення, зокрема, тому, що не знайшла свого наукового закріплення в жодній праці зазначених учених.

Результати дослідження. Спеціальна публічна адміністрація, що реалізує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні, уявляється нами як комплексне утворення, яке своїм системним обсягом поєднує невичерпне коло суб'єктів публічної влади, компетенційні спроможності яких прямо пов'язані з реалізацією вищевказаної діяльності.

Аналіз повноважень її представників слід розпочати з ієрархічно найвищого – Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), який є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [1]. Його структуру становлять відділи, департаменти, служби, сектори та управління. За даними офіційного вебсайту Міністерства, до сфери його управління також належить 141 державне підприємство, установа, чи організація [2].

Цей суб'єкт: 1) забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), державних і публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів; 2) забезпечує формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [1].

Відповідно, основним завданням цього суб'єкта публічної адміністрації є забезпечення реалізації єдиної державної політики економічного і соціального регіонального розвитку та розвитку країни загалом, а також співробітництво з Європейським Союзом [3].

З-поміж іншого міністерство: здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням суб'єктами господарювання незалежно від форми власності вимог законів України «Про авторське право і суміжні права», «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» і «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування»; розробляє та затверджує правила торгівлі окремими групами товарів, надання побутових послуг, роботи закладів ресторанного господарства, здійснення різних видів і форм торгівлі, граничні розміри списання втрати товарів на підприємствах торгівлі та ресторанного господарства, а також порядок їх застосування, державні соціальні нормативи у сфері торговельної діяльності і побутових послуг; виконує в установленому законодавством порядку регуляторні та реєстраційно-дозвільні функції у сфері експорту, імпорту товарів (робіт, послуг), здійснює відповідно до законодавства ліцензування експорту, імпорту товарів (робіт,

послуг), реекспорту та деяких видів господарської діяльності; застосовує до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальні санкції; проводить в установленому порядку реєстрацію представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, державне регулювання у сфері здійснення інвестицій у негрошовій формі за кордон; забезпечує в установленому порядку захист економічних прав і законних інтересів України, її суб'єктів господарювання; контролює в межах повноважень, передбачених законом, здійснення експортно-імпорتنних операцій за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстрованих у державах із пільговим режимом оподаткування [1].

Отже, повноваження Мінекономрозвитку охоплюють контрольні, правовстановлюючі, правореалізаційні, сервісні (дозвільно-реєстраційні), регулятивні та представницькі дії його посадових і службових осіб, що уповноважені на їхнє здійснення.

Наступним представником аналізованої публічної адміністрації є Державна регуляторна служба України (далі – ДРС). Необхідно також зазначити, що цей орган реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [4]. Цього суб'єкта можна вважати основоположним у процесі реалізації адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні.

Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724 «Деякі питання Державної регуляторної служби України» [4] до повноважень ДРС, відповідно до покладених на неї завдань, відносить такі:

1) нормотворчі (розробляє проекти нормативно-правових актів із питань, що належать до сфери його діяльності, форми документів у сфері ліцензування та правила їхнього оформлення; видає розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування; бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів із питань видачі документів дозвільного характеру та погоджує їх в установленому порядку);

2) інформаційно-аналітичні (узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, зокрема з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; повідомляє органи влади про виявлення обставин, за яких регуляторні акти не можуть бути прийнятні або схвалені, а якщо зазначені регуляторні акти підлягають державній реєстрації в органах юстиції, повідомляє також відповідні органи юстиції; забезпечує підготовку та подання щороку Кабінетові Міністрів України інформації про результати реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в системі органів виконавчої влади; надає роз'яснення положень законодавства з питань державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; інформує громадськість про свою діяльність і стан реалізації державної політики у визначених сферах діяльності, а також про хід виконання планів дій щодо спрощення регуляторної бази та дерегуляції господарської діяльності);

3) реалізаційні (забезпечує реалізацію державної регуляторної політики на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності; вживає в межах повноважень, передбачених законом, заходів до захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених унаслідок дії регуляторних актів; розробляє основні напрями розвитку ліцензування, здійснює методичне керівництво та інформаційне забезпечення діяльності органів ліцензування);

4) оптимізаційні (розробляє пропозиції щодо вдосконалення актів законодавства та в установленому порядку подає їх на розгляд Мінекономрозвитку; здійснює заходи щодо оптимізації кількості функцій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які виконуються органами виконавчої влади, вносить в установленому порядку пропозиції щодо їх скорочення та усунення дублювання; готує пропозиції щодо вдосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування; звертається до регуляторних органів із пропозиціями щодо внесення змін або визнання такими, що втратили чинність, прийнятих такими органами регуляторних актів, які суперечать принципам державної регуляторної політики або прийняті з порушенням установлених законом вимог);

5) експертні (проводить експертизу проектів нормативно-правових актів, які регулюють господарські та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; проводить аналіз проектів регуляторних актів, що подаються на погодження; проводить експертизу регуляторних актів центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим,

місцевих органів виконавчої влади; проводить аналіз звітів про відстеження результативності таких регуляторних актів);

6) погоджувальні (погоджує проекти нормативно-правових актів із питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та з питань ліцензування, що розробляються центральними органами виконавчої влади; погоджує за поданням органу ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок здійснення контролю за їхнім дотриманням, крім передбачених законом випадків);

7) організаційні (бере участь у підготовці планів заходів Кабінету Міністрів України щодо дерегуляції господарської діяльності, забезпечує здійснення моніторингу і координацію виконання таких планів органами виконавчої влади; здійснює методичне забезпечення діяльності регуляторних органів; формує експертно-апеляційну раду та здійснює її організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення; організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців із ліцензування органів ліцензування; організовує замовлення, постачання, ведення обліку і звітності про витрачання бланків ліцензій; організовує навчання та підвищення кваліфікації державних адміністраторів, погоджує їхні кандидатури для призначення та звільнення; організовує взаємодію з громадськими організаціями підприємців, їхніми спілками та учасниками ринків за галузевим принципом; здійснює розгляд звернень громадян);

8) контрольно-наглядові (здійснює нагляд за дотриманням органами ліцензування законодавства у сфері ліцензування та надає роз'яснення щодо його застосування; здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру);

9) розпорядчі (веде Єдиний ліцензійний реєстр; є розпорядником Реєстру документів дозвільного характеру; здійснює управління об'єктами державної власності).

Окремо слід вказати про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів (Держпродспоживслужба), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику з-поміж іншого у сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, з контролю за цінами, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері [5].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2015 р. № 667 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» [5] на цього суб'єкта покладено виконання таких повноважень:

1) контрольно-наглядові (здійснює державний нагляд (контроль) щодо безпечності та окремих показників якості харчових продуктів; перевіряє додержання суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері торгівлі і послуг, вимог законодавства про захист прав споживачів, а також правил торгівлі та надання послуг; проводить контрольні перевірки правильності розрахунків із споживачами за реалізовану продукцію; проводить перевірки характеристик продукції, зокрема відбирає зразки продукції та забезпечує проведення їхньої експертизи (випробування); перевіряє додержання вимог щодо представлення продукції за місцем проведення ярмарку, виставки, показу чи демонстрації в інший спосіб продукції, яка не відповідає встановленим вимогам; проводить перевірки виконання суб'єктами господарювання відповідних приписів і рішень; перевіряє діяльність суб'єктів господарювання щодо додержання ними метрологічних вимог; перевіряє кількість фасованого товару в упаковках під час його фасування та продажу; здійснює контроль за дотриманням законодавства про рекламу; здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; здійснює державний нагляд (контроль) за достовірністю інформації, зазначеної в документах про формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, та інше);

2) санкційні (накладає на суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, зокрема ресторанного господарства, стягнення за порушення законодавства про захист прав споживачів; приймає у випадках і порядку, визначених законом, рішення про вжиття обмежувальних (коригувальних) заходів; вживає заходів до притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні встановлених вимог; застосовує фінансові санкції до суб'єктів господарювання за порушення законодавства про заходи щодо запобігання та зменшення вживання тютюнових виробів і їхнього шкідливого впливу на здоров'я населення, тощо);

3) організаційні (організовує розроблення та затвердження проектів секторальних планів ринкового нагляду, здійснює моніторинг виконання та перегляд таких планів; забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб, які здійснюють ринковий

нагляд; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на підвищення ефективності своєї діяльності із здійснення ринкового нагляду, та інше);

4) прогностично-аналітичні (здійснює відповідно до законодавства моніторинг причин і кількості звернень споживачів (користувачів) про захист їхнього права на безпечність продукції, причин і кількості нещасних випадків і випадків заподіяння шкоди здоров'ю людей внаслідок споживання продукції (користування нею); здійснює моніторинг дій суб'єктів господарювання щодо вилучення з обігу та/або відкликання продукції, щодо якої прийнято рішення про вилучення з обігу та/або відкликання; узагальнює результати здійснення ринкового нагляду, аналізує причини виявлених порушень, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо перегляду встановлених вимог, якщо вони не забезпечують належного рівня захисту суспільних інтересів; надає у випадках, передбачених законодавством, висновки щодо економічного обґрунтування витрат під час формування цін (тарифів) на товари, роботи і послуги, щодо яких запроваджено державне регулювання цін (тарифів), тощо);

5) попереджувальні (вживає відповідних заходів до своєчасного попередження споживачів (користувачів) про виявлену небезпеку, яку становить продукція);

6) узгоджувальні (вживає заходів до налагодження співпраці із суб'єктами господарювання щодо запобігання чи зменшення ризиків, які становить продукція, надана цими суб'єктами господарювання на ринку; інформує державні органи, органи місцевого самоврядування та громадськість про результати здійснення ринкового нагляду; надає органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання обов'язкові до виконання приписи про усунення порушень вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; надсилає матеріали перевірок до правоохоронних органів для вирішення питань про притягнення до кримінальної відповідальності осіб, у діях яких містяться ознаки кримінального правопорушення; передає матеріали перевірок на дії осіб, що містять ознаки кримінального правопорушення, органам досудового розслідування, та інше).

Деякі слова доцільно сказати й про Державну службу експортного контролю України (Держекспортконтроль), яка проводить реєстрацію суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів і видає відповідні посвідчення про реєстрацію; видає дозволи (висновки) на право здійснення міжнародних передач товарів (експорт/імпорт, тимчасове ввезення/вивезення, транзит) і здійснює контроль за поданням суб'єктами здійснення міжнародних передач товарів звітів про фактично здійснені експорт та імпорт товарів; видає висновки на право проведення переговорів, пов'язаних з укладенням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) щодо здійснення експорту товарів, та здійснює контроль за поданням суб'єктами здійснення міжнародних передач товарів звітів про результати проведення переговорів; видає міжнародні імпорتنі сертифікати або інші документи, які містять державні гарантії щодо використання товарів у заявлених цілях; здійснює контроль за справлянням плати за оформлення та видачу документів про реєстрацію суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів, видачу дозволів, висновків і міжнародних імпорتنих сертифікатів; здійснює інші повноваження, визначені законом [6].

Особливої уваги заслуговує державний орган зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Ідеться про Антимонопольний комітет України, який згідно із Законом України «Про Антимонопольний комітет України» [7] від 26 листопада 1993 р. № 3659-ХІІ має такі повноваження:

1) процедурні (розглядати заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, проводити дослідження або розслідування за цими заявами і справами; приймати відповідні розпорядження та рішення, перевіряти та переглядати рішення у справах, надавати висновки щодо кваліфікації дій; розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їхню законність та обґрунтованість; проводити огляд службових приміщень і транспортних засобів суб'єктів господарювання – юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами або джерелом доказів у справі незалежно від їхнього місцезнаходження; вирішувати питання про надання державної допомоги суб'єктам господарювання; здійснення заходів міжнародного співробітництва та інше);

2) контрольні-наглядові (перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час

проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції);

3) розпорядчі (призначити експертизу та експерта з числа осіб, які володіють необхідними знаннями для надання експертного висновку; залучати до проведення перевірок спеціалістів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій за погодженням з їхніми керівниками, депутатів місцевих рад за їхньою згодою; розробляти та організувати здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції);

4) дослідницькі (проводити дослідження ринку, визначати межі товарного ринку, а також становище, зокрема монопольне (домінуюче), суб'єктів господарювання на цьому ринку та приймати відповідні рішення (розпорядження); визначити наявність або відсутність контролю між суб'єктами господарювання або їхніми частинами та склад групи суб'єктів господарювання, що є єдиним суб'єктом господарювання; узагальнювати та аналізувати інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики; збирання та проведення аналізу інформації про заходи з підтримки суб'єктів господарювання завдяки ресурсам держави чи місцевим ресурсам, вимагання від надавачів та отримувачів державної допомоги, їхніх посадових осіб інформації, зокрема, з обмеженим доступом, необхідної для прийняття рішень, передбачених Законом «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»);

5) нормотворчі (приймати власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень із питань, що належать до його компетенції, зокрема щодо контролю за узгодженими діями, концентрацією, підвідомчістю та розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрацію, порушення законодавства про захист економічної конкуренції, організації діяльності органів Антимонопольного комітету України; брати участь у розробленні та внесенні Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів із питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції та демонополізації економіки; розробляти та затверджувати разом з іншими заінтересованими органами державної влади міжвідомчі нормативно-правові акти з питань розвитку і захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки).

Висновки. Проведене дослідження дає можливість стверджувати, що повноваження суб'єктів спеціальної компетенції аналізованій публічній адміністрації – це комплекс їхніх адміністративних дій, які через надані конкретному її представнику нормативно закріплені правоможливості реалізуються ними в площині вирішення окремого завдання, зокрема задля якого такий орган було створено. Найширшим колом повноважень у представленій нами до аналізу сфері наділене Мінекономрозвитку, основні завдання якого реалізуються або ним безпосередньо – в особі посадових і службових осіб міністерства, або ж через делегування окремих повноважень спеціально створеним органам виконавчої влади, що входять до сфери його управління. Основною положим серед останніх слід визначити Державну регуляторну службу, яка реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [4]. Саме ця Служба відіграє ключову роль у процесі реалізації так званого «негативного» адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. Окреме місце в досліджуваній системі посідає Антимонопольний комітет України, який з-поміж інших повноважень приймає рішення про державну допомогу суб'єктам господарювання.

Зазначені суб'єкти нормативно, у законодавчому чи розпорядчому порядку наділені можливістю здійснювати нормотворчі, контрольні-наглядові, організаційні, сервісні та інші повноваження, які в сукупності репрезентують обсяг і міру реалізації адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 175.
2. Перелік державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: офіційний вебсайт*. 2019. URL: [http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&title=Perelik DerzhavnikhPidpriemstvUstanovOrganizatsiiSchoNalezhatDoSferiUpravlinniaMinisterstvaEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkraini](http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&title=Perelik%20DerzhavnikhPidpriemstvUstanovOrganizatsiiSchoNalezhatDoSferiUpravlinniaMinisterstvaEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkraini).

3. Про Міністерство: історія. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: офіційний вебсайт*. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=5fa462a1-b263-4978-adb4-0d5c902e7502&title=Istoriia>.

4. Деякі питання Державної регуляторної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 2.

5. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 168.

6. Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 р. № 159. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 69.

7. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-ХІІ. *Голос України*. 1993.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.12>

КВАШИН В.Ю.

ДО ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства досліджено окремі проблемні питання взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами України у сфері забезпечення прав громадян. Наголошено на необхідності створення належних організаційно-правових засад забезпечення ефективної взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами. У зв'язку з цим обгрунтовано необхідність розроблення нових підзаконних нормативно-правових актів, які б визначали порядок взаємодії Державної митної служби України з Державною податковою службою та Державною прикордонною службою України. Наголошено, що основними формами здійснення взаємодії Державної митної служби України з Державною прикордонною службою України є такі: взаємне інформування; виявлення та інформування структурних підрозділів митних органів про виявлені факти порушень митних правил, виявлення осіб, які вчинили правопорушення у митній сфері тощо; проведення спільних заходів митних органів та інших державних органів у виявленні та профілактиці правопорушень у митній сфері; спільна участь у здійсненні заходів, спрямованих на недопущення порушення митних правил і вчинення митних правопорушень; проведення спільних засідань, семінарів із питань належного забезпечення митної політики; обговорення, розроблення та прийняття спільних правових актів тощо. Визначено, що міжнародне співробітництво також слід розглядати як один зі способів забезпечення прав громадян митними органами. Зроблено висновки, що створення організаційно-правових засад забезпечення ефективної взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами України у сфері забезпечення прав громадян має бути одним із пріоритетних напрямів діяльності законодавця та митних органів. Це пояснюється тим, що: по-перше, органи Державної митної служби України фактично не в змозі самостійно повною мірою створити всі необхідні умови для того, щоби захистити права громадян; по-друге, інші органи державної влади також потребують допомоги органів Державної митної служби України; по-третє, саме під час взаємодії кожен із органів державної влади може використати наявні у них специфічні інструменти,

які дають змогу захистити та забезпечити належну реалізацію прав громадян узагалі та у митній сфері зокрема.

Ключові слова: взаємодія, Державна митна служба України, правоохоронні органи, забезпечення прав громадян, митна сфера.

In the article, on the basis of the analysis of norms of the current legislation, some problems of interaction of customs authorities with other law enforcement bodies of Ukraine in the sphere of citizens' rights protection are investigated. The necessity to create proper organizational and legal foundations for ensuring effective interaction of customs authorities with other law enforcement agencies is emphasized. In connection with this, the necessity of developing new by-laws, which would determine the procedure of interaction of the LCA with the State Tax Service and the State Border Service of Ukraine, is justified. It is emphasized that the main forms of interaction of the LCA with the State Border Service of Ukraine are: mutual information; identification and informing of structural units of customs authorities about revealed facts of violations of customs rules, identification of persons who have committed offenses in the customs sphere, etc.; joint actions of customs authorities and other state bodies in detecting and preventing offenses in the customs sphere; joint participation in the implementation of measures aimed at preventing the violation of customs rules and committing customs offenses; holding joint meetings, seminars on the proper provision of customs policy; discussing, developing and adopting joint legal acts, etc. It is determined that international cooperation should also be considered as one way of ensuring the rights of citizens by the customs authorities. It is concluded that the creation of organizational and legal foundations for ensuring effective interaction of customs authorities with other law enforcement agencies of Ukraine in the field of citizens' rights protection should be one of the priority areas of activity of the legislator and customs authorities. This is due to the fact that: firstly, the LCAs are not actually able to fully create all the necessary conditions in order to protect the rights of citizens; secondly, other public authorities also need the assistance of the LCA; thirdly, it is precisely in the course of interaction that each of the public authorities can use the specific instruments available to them, which enable them to protect and ensure the proper realization of citizens' rights in general, and in the customs sphere in particular.

Key words: interaction, State Customs Service of Ukraine, law enforcement agencies, ensuring the rights of citizens, customs.

Вступ. Сьогодні відбувається активне реформування митних органів України, що призвело до виникнення нового центрального органу виконавчої влади – Державної митної служби України (далі – ДМС), одним із ключових завдань якої є забезпечення прав і свобод громадян. Водночас треба зазначити, що попри те, що органи ДМС наділені досить широким колом повноважень, спрямованих на забезпечення прав громадян, вказаний центральний орган виконавчої влади не в змозі самостійно виконати всі завдання, які стоять перед ним в окресленій сфері. В цьому контексті особливого значення набуває необхідність налагодження ефективної взаємодії ДМС з іншими правоохоронними органами щодо забезпечення прав і свобод громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реалізації правозахисної функції митними органами неодноразово потрапляла в поле зору різних науковців, зокрема, їй приділяли увагу такі вчені: Р.З. Лівшиц, О.А. Коваль, К.Ю. Мельник, В.Т. Комзюк, Л.В. Мелех, В.В. Ладиченко, В.В. Король, Ю.О. Загуменна, В.Ю. Кобринський, А.Т. Комзюк, А.С. Крупник, Б.Я. Кузник, В.А. Свічкарь, І.В. Кушнар'єв, О.Я. Стойко, В.В. Ченцов та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість розробок, в юридичній літературі не досить дослідженим є питання взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами України у сфері забезпечення прав громадян, яке стає особливо актуальним на тлі реформування цього центрального органу виконавчої влади.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд проблеми взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами України у сфері забезпечення прав громадян.

Результати дослідження. Грунтуючись на аналізі низки наукових поглядів учених, можемо констатувати, що під взаємодією митних органів з іншими правоохоронними органами України у сфері забезпечення прав громадян слід розуміти засновану на нормах чинного законодавства спільну, взаємоузгоджену діяльність відповідних суб'єктів, що спрямована на досягнення

єдиної мети, яка полягає в забезпеченні захисту та належної реалізації законних прав та інтересів громадян. Взаємодія відображає рівень впливу кожного суб'єкта одне на одного, окрім того, з її допомогою вбачається можливим поєднати можливості, методи та засоби різних органів державної влади, що дає змогу якісніше та оперативніше вирішити поставлені перед ними завдання в конкретній сфері суспільних відносин.

Питанню взаємодії Державної митної служби України з іншими правоохоронними органами приділяється суттєва увага на законодавчому рівні. Наприклад, відповідно до «Положення про Державну митну службу України» на митні органи покладаються такі завдання: 1) здійснює разом з іншими органами виконавчої влади відповідно до законодавства контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей і бере участь у вирішенні питань щодо їхньої безоплатної передачі для постійного зберігання в державну частину музейного, бібліотечного та архівного фондів або релігійних організаціям; 2) бере участь у міжнародному співробітництві з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил, зокрема, шляхом: обміну інформацією з митними, правоохоронними органами та іншими органами іноземних держав із питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів; надання взаємної адміністративної допомоги в запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень вимог законодавства з питань державної митної справи на підставі міжнародних угод та обміну інформацією з митними, правоохоронними органами та іншими органами іноземних держав і міжнародних організацій тощо; надіслання запитів до уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митницями Держмитслужби під час переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України; 3) взаємодіє та здійснює обмін інформацією з державними органами, митними та іншими органами іноземних держав, міжнародними організаціями згідно із законодавством; 4) забезпечує взаємодію інформаційних систем Держмитслужби та ДПС у режимі реального часу в установленому порядку; 5) організовує, координує і контролює діяльність територіальних органів Держмитслужби, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; організовує їхню взаємодію з державними органами та органами місцевого самоврядування; 6) забезпечує взаємодію Держмитслужби із структурними підрозділами Мінфіну, визначеними Міністром фінансів відповідальними за взаємодію з Держмитслужбою; тощо [1].

Зважаючи на вказане вище, вважаємо, що найбільш доцільно надати досліджувати питання взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами у сфері забезпечення прав громадян залежно від рівня такої співпраці. Зокрема, насамперед слід виділити міжнародний рівень взаємодії митних органів України. Сучасне міжнародне співробітництво – це новий загальноцивілізаційний рівень співробітництва, зокрема, у формі міжнародного обміну продуктами матеріального та духовного виробництва на взаємовигідній основі. Йому властиві рівноправ'я, невтручання у справи один одного, повага до державного суверенітету, об'єктивний гуманізм. Залежно від конкретної сфери співробітництва, галузі, у якій воно цієї мити і в цих умовах здійснюється, безумовно, перевага віддається якійсь певній «якості» відносин, але пріоритетність однієї якості не означає нехтування іншими [2]. Яскравим прикладом міжнародної співпраці митних органів можуть бути: Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Ісламської Республіки Іран про взаємну допомогу в митних справах : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 588; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Румунії про взаємодопомогу в митних справах від 19 червня 2000 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Грецької Республіки про співробітництво в митних справах від 6 листопада 2000 р.; Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Ліванської Республіки про співробітництво в митних справах від 8 липня 2003 р.; тощо. Підписавши вказані угоди, сторони взяли на себе зобов'язання надавати взаємну допомогу в межах своєї компетенції та відповідно до положень угод із метою попередження, розслідування та припинення митних порушень.

Отже, узагальнюючи вказане вище можна з упевненістю стверджувати, що міжнародне співробітництво також слід розглядати як один зі способів забезпечення прав громадян митними органами. Це пояснюється тим, що: по-перше, здійснюючи відповідну співпрацю, митні органи України мають можливість використовувати досвід інших країн, особливо щодо підвищення стандартів захисту прав і свобод громадян; по-друге, створити додаткові гарантії як для діяльності митних органів України та їхніх посадових осіб взагалі, так і для інших учасників митних правовідносин зокрема; по-третє, міжнародне співробітництво створює сприятливі соціально-економічні та політичні умови для розвитку Української держави.

Окремої і особливої уваги заслуговує взаємодія ДМС з іншими органами державної влади України. Зокрема, слід вказати співпрацю з Державною прикордонною службою України. Відра-

зу ж зазначимо, що більшість нормативно-правових актів, якими регулюється питання взаємодії ДМС та Держприкордонслужби залишилась у «спадок» від Державної фіскальної служби, до складу якої донедавна входили митні органи. Зокрема, насамперед відзначимо «Порядок взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий», який було затверджено Наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства фінансів України 18 жовтня 2018 р. № 849/828 [3]. Відповідно до вказаного порядку службовою особою органу (підрозділу) охорони державного кордону в разі виявлення під час здійснення оперативно-службової діяльності поза пунктом пропуску (пунктом контролю) через державний кордон України, поза контрольним пунктом в'їзду-виїзду осіб, у діях яких убагачаються ознаки порушення митних правил: вживає заходів щодо припинення правопорушення; негайно (за першої можливості) інформує відповідний центр управління службою про затримання осіб і предметів правопорушення із зазначенням дати, часу та обставин правопорушення; складає акт про виявлення; забезпечує збереження предметів правопорушення, їхні тар й упаковок, наявних слідів на них і вживає заходів щодо унеможливлення доступу до предметів правопорушення сторонніх осіб, непорушення їхнього розташування, уникає залишення відбитків пальців рук на виявлених товарах та інших предметах, що мають стосунок до цього правопорушення; передає предмети правопорушення, наявні супровідні, технічні, реєстраційні документи до них, ключі запалювання транспортного засобу, а також акт про виявлення (з відміткою про передавання) адміністративно-оперативній групі; у разі виявлення в діях осіб правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби, складає щодо таких осіб протоколи про адміністративне затримання відповідно до ст. ст. 260–263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та здійснює оформлення справ про адміністративні правопорушення [3]. З позитивного боку слід також зазначити, що вказаним вище Порядком досить змістовно визначається послідовність дій служб відповідних органів під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий. Крім того, цікавим є те, що цим підзаконним нормативно-правовим актом визначається порядок організації обліку та взаємозв'язки результатів такої взаємодії.

Розглядаючи нормативно-правові акти в цій сфері, окрему увагу слід приділити «Порядку обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією між Державною митною службою України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів і вибухових речовин через державний кордон України», який було затверджено спільним Наказом Державної митної служби України та Адміністрації Державної прикордонної служби України 13 грудня 2010 р. №1466/958 [4]. Відповідно до Порядку обмін інформацією здійснюється на міжвідомчому рівні через віртуальний контактний аналітичний центр. Основними формами діяльності аналітичного центру є щомісячний обмін відкритою статистичною інформацією та проведення спільних аналітичних досліджень. Контактними підрозділами, які входять до складу аналітичного центру, є: від Державної митної служби України – відділ організації боротьби з незаконним переміщенням наркотиків і зброї Департаменту боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил; від Адміністрації Державної прикордонної служби України – управління аналізу, оцінки ризиків та статистики Департаменту охорони державного кордону. Сторони здійснюють обмін статистичною та аналітичною інформацією, збирання якої належить до компетенції Сторін, а саме: про кількість виявлених під час незаконного переміщення через державний кордон наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів і вибухових речовин; іншою інформацією, якщо це становитиме спільний інтерес Сторін і сприятиме підвищенню ефективності протидії незаконному переміщенню через державний кордон наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів і вибухових речовин [4]. Щодо вказаного вище нормативно-правового акта, то слід зазначити, що, попри те, що його було розроблено та запроваджено майже десять років тому, а Державна митна служба України протягом цього часу була реформована двічі, він не втрачає своєї актуальності, але його має бути адаптовано до сучасних реалій.

Слід вказати, що яскравим проявом взаємодії ДМС з іншими правоохоронними органами є проведення спільної спеціальної операції «Кордон-2019». Як зазначається, захід Держприкордонслужба проводитиме у взаємодії з ДПС, НПУ, ВМС, НГУ, СБУ, ПС ЗСУ, Державіаслужбою, Міністерством освіти і науки України, Украерорухом та АТ «Укрзалізницею». Проведення заплановано в 15-ти прикордонних областях (крім району проведення Операції Об'єднаних сил)

і Києва. Залучатимуться сили і засоби як усіх регіональних управлінь (крім Донецько-Луганського РУ), ОКПП «Київ», резерви голови Державної прикордонної служби України, правоохоронних і взаємодіючих органів України, так і прикордонних відомств суміжних держав (Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії, Республіки Молдова, міжнародних організацій (Європейське агентство FRONTEX (з питань управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу), Місія Європейського Союзу EUBAM (щодо надання прикордонної допомоги Україні та Молдові)) [5].

Під час операції передбачається проведення раптових дій резервів на найбільш активних ділянках кордону та в пунктах пропуску, застосування спільних міжвідомчих мобільних груп на шляхах руху правопорушників і в пунктах пропуску. Планується проводити повітряний моніторинг прикордонних районів і лінії кордону із застосуванням прикордонної (зокрема, безпілотної) авіації, спільні із представниками взаємодіючих структур перевірки суб'єктів авіаційної діяльності поза межами контрольованих прикордонних районів, поїздів, які рухаються до кордону, місць накопичення контрабандних товарів і вантажів тощо, а також спільні заходи з охорони кордону з колегами суміжних країн, патрулювання морської та річкових ділянок тощо [6].

Зазначимо, що проведення таких операцій, які проходять із залученням силових відомств не тільки нашої держави, а й закордоння, дають значні результати і стають ефективним механізмом зниження рівня протиправної діяльності на державному кордоні. Загалом, за підсумками проведеної спільної спеціальної прикордонної операції «Кордон-2018» підрозділами Держприкордонслужби у взаємодії із правоохоронними органами України та прикордонними відомствами суміжних держав, було затримано 540 нелегальних мігрантів, 18 400 осіб – за порушення державного кордону та 4 750 осіб – за порушення прикордонного режиму. А під час проведення заходів прикордонного контролю виявлено 265 підроблених і понад 3 230 недійсних паспортних документів. Також минуло року під час проведення операції відмовлено в пропуску через державний кордон 11 500 іноземцям, з яких понад 3 000 – потенційні нелегальні мігранти [6].

Завершуючи розгляд взаємодії ДМС з Державною прикордонною службою України, слід погодитись із думкою В.Т. Комзюка, який вказує, що основними формами здійснення такої взаємодії є такі: 1) взаємне інформування; 2) виявлення та інформування структурних підрозділів митних органів про виявлені факти порушень митних правил, виявлення осіб, які вчинили правопорушення у митній сфері тощо; 3) проведення спільних заходів митних органів та інших державних органів у виявленні та профілактиці правопорушень у митній сфері; 4) спільна участь у здійсненні заходів, спрямованих на недопущення порушення митних правил і вчинення митних правопорушень; 5) проведення спільних засідань, семінарів із питань належного забезпечення митної політики; 6) обговорення, розроблення та прийняття спільних правових актів тощо [7].

Що ж стосується взаємодії Державної митної служби України з Національною поліцією, то слід зазначити, що сьогодні вона виходить на новий рівень. До прикладу, у 2018 році уряд прийняв рішення про реалізацію експериментального проєкту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів. Реалізація експериментального проєкту тривала з 21 червня 2018 р. до 31 грудня 2018 р. У межах його реалізації поліцейські цілодобово перебували в зонах митного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та в інших місцях митної території України, де органи ДМС здійснюють митні процедури [8]. На нашу думку, вказаний експеримент мав велике практичне значення, оскільки контрабандні потоки можуть іти через будь-які ділянки кордону. Митники ж працюють лише в пунктах пропуску. Натомість Нацполіція має повноваження проводити заходи з боротьби з контрабандою не лише в пунктах пропуску, але й на всій митній території України.

І це останній орган державної влади, з яким сьогодні необхідним є забезпечення ефективної взаємодії між новоствореними Державною митною та Державною податковою службами України. Слід зазначити, що нині відсутній єдиний організаційно-правовий механізм взаємодії цих відомств, що, безперечно, є суттєвою прогалиною, яка потребує швидкого вирішення.

Висновки. Завершуючи наукове дослідження, слід підсумувати, що сьогодні створення організаційно-правових засад забезпечення ефективної взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами України у сфері забезпечення прав громадян має бути одним із пріоритетних напрямів діяльності законодавця та митних органів. Це пояснюється тим, що: по-перше, органи ДМС фактично не в змозі самостійно повною мірою створити всі необхідні умови для того, щоби захистити права громадян; по-друге, інші органи державної влади також потребують допомоги органів ДМС; по-третє, саме під час взаємодії кожен із органів державної влади може використати наявні у них специфічні інструменти, які дають змогу захистити та забезпечити належну реаліза-

цію прав громадян узагалі та у митній сфері зокрема. Окрім того, хотілося б наголосити на тому, що створення Державної митної служби та виокремлення її зі складу ДФС зумовлюють необхідність розроблення нових нормативно-правових актів, які б регулювали питання взаємодії ДМС з Державною податковою службою та Державною прикордонною службою України.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-p/conv>.

2. Гуславський В.С. Управління співробітництвом ОВС України з правоохоронними органами країн СНД: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2006. 444 арк.

3. Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий : Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства фінансів України від 18 жовтня 2018 р. № 849/828. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1290-18/conv>.

4. Про затвердження Порядку обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією між Державною митною службою України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин через державний кордон України : Наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 13 грудня 2010 р. N 1466/958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0001-11/conv>.

5. В Україні стартувала спецоперація «Кордон». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/05/13/novyna/bezpeka/ukrayini-startuvala-speczoperacziya-kordon>.

6. Розпочалася активна фаза проведення спільної спеціальної операції «Кордон-2019» / Адміністрація Державної прикордонної служби України, опубліковано 11 травня 2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/rozpochalasya-aktivna-faza-provedennya-spilnoyi-specialnoyi-operaciyi-kordon-2019>.

7. Комзюк В.Т. Поняття та загальна характеристика взаємодії митних органів з податковими та прикордонними органами. *Форум права*. 2013. № 2. С. 235–240.

8. Про реалізацію експериментального проєкту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів : Постанова КМУ від 20 червня 2018 р. № 479. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-realizaciyu-eksperimentalnogo-proektu-shodo-stvorenniya-umov-dlya-unemozhlivlennya-uhilennya-vid-splati-mitnih-platezhiv>.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ КАПІТАНА МОРЬСЬКОГО СУДНА В УКРАЇНІ

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження нормативно-правової бази національного законодавства та норм міжнародного морського права визначити адміністративно-правовий захист капітана морського судна в Україні. Зокрема, у статті визначено, що адміністративно-правовий захист капітана морського судна в Україні є сукупністю адміністративно-правових повноважень і гарантій діяльності капітана морського судна, що реалізуються як капітаном морського судна, так і спеціальними суб'єктами публічної адміністрації (органами державної влади, громадськістю, міжнародними суб'єктами) за допомогою використання відповідних адміністративно-правових способів (як загальних, так і спеціальних) у сфері регулювання морського транспорту з метою належного управління морським судном, здійснення морських рейсів, збереження та відновлення морського середовища та забезпечення безпеки морського судна. Способи адміністративного захисту капітана морського судна є досить специфічними, оскільки капітан потребує адміністративного захисту в таких сферах: щодо управління, функціонування та безпеки морського судна; щодо охорони та захисту життя і здоров'я членів екіпажу та свого власного; щодо руху морських суден у площині міжнародного мореплавства; щодо охорони морського середовища та природних ресурсів вод. Відповідно, суб'єктами здійснення адміністративно-правового захисту капітана морського судна в Україні є як капітан морського судна, так і відповідні суб'єкти публічної адміністрації – органи державної влади, громадські організації щодо здійснення громадського контролю за морськими перевезеннями, міжнародні організації, які мають відповідні повноваження в межах міжнародного морського права. Спеціальними адміністративно-правовими способами захисту капітана морського судна є такі: адміністративна медіація; притягнення екіпажу морського судна до спеціальної дисциплінарної відповідальності в разі вчинення дисциплінарних правопорушень; способи самоуправління; способи самозахисту.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, гарантії адміністративного захисту, держава, капітан морського судна, міжнародне законодавство, національне законодавство, повноваження, управління судном.

The purpose of the article is to determine the administrative and legal protection of the master of a ship in Ukraine, based on the study of the legal framework of national legislation and international maritime law. Thus, the article defines that the administrative and legal protection of a ship's captain in Ukraine is a set of administrative and legal powers and guarantees of the activity of a ship's captain, which are implemented by both the ship's captain and special subjects of public administration (state authorities, the public, by international actors) through the use of appropriate administrative and legal means (both general and special) in the regulation of maritime transport for the purpose of good governance Marine vessel conducting maritime voyages, preservation and restoration of the marine environment and safety of the ship. The methods of administrative protection of the master of a seagoing vessel are quite specific, as the captain requires administrative protection in the following areas: in the management, operation and safety of a seagoing vessel; the protection and protection of the life and health of crew members and their own; on the movement of ships in the field of international navigation; on the protection of the marine environment and natural resources of waters. Accordingly, the subjects of administrative and legal protection of the

captain of a seagoing vessel in Ukraine are both the captain of the seagoing vessel and the respective subjects of public administration – public authorities, public organizations for exercising public control over maritime transportations, international organizations with relevant powers within the limits of international maritime law. Special administrative and legal means of protecting a ship's captain are: administrative mediation; bringing a ship's crew to special disciplinary liability in the event of disciplinary offenses; ways of self-government; ways of self-defense.

Key words: *administrative and legal status, guarantees of administrative protection, state, captain of a seagoing vessel, international law, national legislation, powers, management of the vessel.*

Вступ. Капітан морського судна постійно перебуває під загрозою як через внутрішні фактори, так і через зовнішні. Ще й нині існують піратство, збройні напади, військово-морські конфлікти. Всі ці обставини вимагають ефективного захисту та контролю, що включає в себе належне правове регулювання та всебічні можливості капітана морського судна реагувати на непередбачувані обставини.

Одним із видів захисту капітана морського судна є адміністративно-правовий захист. Цей захист передбачає правове регулювання, адміністративну компетенцію капітана та уповноважених органів влади і міжнародну співпрацю у сфері захисту прав, свобод та інтересів членів морського судна.

Однак нині ще є проблеми в дотриманні міжнародних стандартів адміністративно-правового захисту капітана морського судна, що й зумовлює необхідність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням регулювання діяльності капітана морського судна займалися такі вчені, як А. Асєєв, В. Байрак, Л. Давиденко, Ю. Єфіменко, О. Каєнко, Е. Крістева, Н. Орлова, І. Підпала та інші.

Однак, враховуючи розвиток міжнародних торгово-морських відносин, адміністративно-правовий захист капітана морського судна в Україні є, безумовно, актуальною та своєчасною проблематикою.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження нормативно-правової бази національного законодавства та норм міжнародного морського права визначити адміністративно-правовий захист капітана морського судна в Україні.

Результати дослідження. «Тлумачний словник української мови» розкриває слово «захист» як синонім термінів «захищати», «захистити», «захищатися» і «захиститися». Слово ж «захистити» означає обороняти чи охороняти кого-небудь від нападу чи замаху [3, с. 780].

Професор С. Алексєєв під захистом прав розуміє державно-примусову діяльність, спрямовану на здійснення «відновлювальних» завдань – на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку [2, с. 154]. Науковець Ю. Кравченко розкриває правовий захист як діяльність держави в особі її органів представницької, виконавчої та судової влади, організацій, установ і посадових осіб із забезпечення процесу реалізації особою своїх прав на користування матеріальними, політичними, соціальними та духовними благами [9, с. 13].

В. Полюхович визначає адміністративно-правовий захист як сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, які спрямовані на припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод під час їх здійснення; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків із притягненням винної особи до відповідальності [11, с. 42].

Адміністративно-правовий захист прав, свобод і законних інтересів громадянина, як визначив професор В. Авер'янов, являє собою сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами адміністративного права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами, посадовими особами, а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, процедур, які спрямовані на припинення незаконного посягання на права, свободи та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають під час їх здійснення; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків із притягненням винної особи до відповідальності [1, с. 378].

Під категорією «адміністративно-правовий захист» Л. Кожура розуміє організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за

допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь із притягненням правопорушників до юридичної відповідальності. На думку науковця, особливостями адміністративно-правового захисту є такі: проявляється лише у правовій формі діяльності, а не в будь-якій іншій діяльності органів публічної адміністрації; вступає в силу з моменту набуття чинності нормативно-правового акта, який гарантує правовий статус особи; регулює відносини, які пов'язані зі здійсненням прав і виконанням обов'язків, адже останні – невіддільний складник правового статусу особи; обов'язково підкріплений юридичними гарантіями, що встановлені державою та відображені у нормах права [7, с. 122].

Отже, адміністративно-правовий захист капітана морського судна в Україні – це сукупність адміністративно-правових повноважень і гарантій діяльності капітана морського судна, що реалізуються як капітаном морського судна, так і спеціальними суб'єктами публічної адміністрації (органами державної влади, громадськістю, міжнародними суб'єктами) за допомогою використання відповідних адміністративно-правових способів у сфері регулювання морського транспорту з метою належного управління морським судном, здійснення морських рейсів, збереження та відновлення морського середовища та забезпечення безпеки морського судна.

Відповідно, суб'єктами здійснення адміністративно-правового захисту капітана морського судна в Україні є як капітан морського судна, так і відповідні суб'єкти публічної адміністрації – органи державної влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство інфраструктури України, Державна служба морського та річкового транспорту України, державні підприємства та інші), громадські організації щодо здійснення громадського контролю за морськими перевезеннями, міжнародні організації, які мають відповідні повноваження в межах міжнародного морського права.

Як сказано вище, адміністративно-правовий захист реалізується через певні способи. Вчені-адміністративісти визначили, що під адміністративно-правовими способами захисту прав і свобод людини й громадянина слід розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів (посадових осіб) у сфері державного управління, спрямовану на адекватне, правильне розуміння та застосування чинного законодавства, що визначає права та свободи громадян [13, с. 82–87].

Способи адміністративного захисту капітана морського судна є досить специфічними, оскільки капітан потребує адміністративного захисту в таких сферах: 1) щодо управління, функціонування та безпеки морського судна; 2) щодо охорони та захисту життя і здоров'я членів екіпажу та свого власного; 3) щодо руху морських суден у площині міжнародного мореплавства; 4) щодо охорони морського середовища та природних ресурсів вод.

Відповідно, усі посягання на безпеку морського судна, життя і здоров'я людей та збереження навколишнього морського середовища вимагають якісного, дієвого та своєчасного адміністративно-правового захисту капітана морського судна як суб'єкта управління.

Адміністративно-правові способи захисту прав і свобод людини й громадянина за змістом та обсягом охоплюють суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності держави. Їхньою особливістю є те, що вони виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави [13, с. 82–87].

Загальними способами захисту прав є звернення і оскарження, що закріплено Конституцією України; судовий захист і контроль; судове представництво.

Щодо спеціальних способів, то суб'єкти інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування використовують такі види адміністративних інструментів: 1) адміністративну медіацію; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту [4, с. 267].

Тобто адміністративно-правові способи захисту капітана морського судна є досить специфічними, оскільки, на нашу думку, тут є як загальні способи захисту прав (звернення і оскарження; судовий захист і контроль; судове представництво), так і спеціальні.

Спеціальними адміністративно-правовими способами захисту капітана морського судна є такі:

– адміністративна медіація (Морська арбітражна комісія при Торгово-промисловій палаті України, яка відповідно до високих міжнародних стандартів розглядає спори, що виникають у сфері торгового мореплавства [10]);

– притягнення екіпажу морського судна до спеціальної дисциплінарної відповідальності в разі вчинення дисциплінарних правопорушень;

- способи самоуправління (право капітана на проведення обов'язково-примусового вилучення (реквізицію) необхідного продовольства та право на продаж частини майна судна);
- способи самозахисту (право капітана судна на володіння табельною вогнепальною зброєю тощо).

Висновки. Загалом можна вважати, що адміністративно-правовий захист капітана морського судна в Україні є сукупністю адміністративно-правових повноважень і гарантій діяльності капітана морського судна, що реалізуються як капітаном морського судна, так і спеціальними суб'єктами публічної адміністрації (органами державної влади, громадськістю, міжнародними суб'єктами) за допомогою використання відповідних адміністративно-правових способів (як загальних, так і спеціальних) у сфері регулювання морського транспорту з метою належного управління морським судном, здійснення морських рейсів, збереження та відновлення морського середовища та забезпечення безпеки морського судна.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2-х тт.: Т. 1. Загальна частина. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. Москва, 1981. 359 с.
3. Бусел В.Т., Василега М.Д., Дмитрієв О.В. та ін. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
4. Галунько В.В., Діхтєвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 р. № 176/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №№ 47, 48, 49, 50, 51, 52. Ст. 349.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
7. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 35 (1.2). С. 119–122.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування ОВС України (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 1998. 19 с.
10. Морська арбітражна комісія при Торгово-промисловій палаті України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://macom.org.ua/pro-umac>.
11. Полюхович В.В. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади. *Право України*. 2003. № 5. С. 41–46.
12. Про затвердження Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту : Наказ Міністерства інфраструктури України від 27 березня 2013 р. № 190. *Верховна Рада України* : офіційний вебсайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-13>.
13. Сокурєнко О.А. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина як основна функція правової держави. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2014. Вип. 1. С. 82–87.

ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ АВТОНОМІЗАЦІЇ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЇХНЄ ЗНАЧЕННЯ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена дослідженню особливостей фінансово-правового статусу закладів охорони здоров'я – бюджетних установ порівняно зі статусом закладів охорони здоров'я, які функціонують як державні (казенні) та комунальні некомерційні підприємства. Визначено причини неефективності функціонування закладів охорони здоров'я у формі бюджетних установ, а також встановлено роль та значення автономізації закладів охорони здоров'я для проведення медичної реформи. Запропоновано критерії для дослідження значення автономізації як фінансово-правового явища з точки зору її впливу на фінансово-правовий статус закладу охорони здоров'я. Визначено, що фінансово-правові наслідки автономізації закладів охорони здоров'я дістають свого вираження через такі чинники, як зміна їх бюджетно-правового статусу, особливості джерел фінансування, порядок використання коштів у процесі власної діяльності, порядок планування фінансування власних потреб, порядок розрахункового обслуговування тощо.

Автором зосереджено окрему увагу на перевагах фінансової самостійності закладів охорони здоров'я, що досягається за результатами їх автономізації. У цьому контексті автором систематизовано ключові фінансово-правові наслідки автономізації закладів охорони здоров'я з точки зору їх впливу на можливість залучення для подальшого розвитку приватних інвестицій як альтернативи бюджетному фінансуванню. Визначено, яким чином автономізація закладу охорони здоров'я, а саме її наслідки у вигляді трансформації фінансово-правового статусу закладу охорони здоров'я, можуть впливати на реалізацію проєктів державно-приватного партнерства.

Запропоновано авторський погляд на можливі варіанти структурування проєктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Доведено, що автономізація закладу охорони здоров'я збільшує можливості для структурування проєктів державно-приватного партнерства, однак для ширшого використання потенціалу державно-приватного партнерства вбачається за необхідне враховувати також низку інших організаційних умов та факторів.

Ключові слова: *бюджетна установа, державно-приватне партнерство, автономізація закладу охорони здоров'я, державне та комунальне підприємство, розпорядник бюджетних коштів.*

The article is devoted to the peculiarities of the financial and legal status of health care institutions – budgetary institutions in comparison with the status of state and municipal non-profit enterprises. The reasons for the inefficiency of functioning of health care institutions in the form of budgetary institutions are identified, as well as the role and importance of autonomy of health care institutions for carrying out medical reform. The author presents some criteria to investigate the importance of autonomy as a financial and legal phenomenon in terms of its impact on the financial and legal status of a healthcare facility. It is determined that the financial and legal consequences of the autonomy of health care institutions include such factors as changes in their budgetary legal status, peculiarities of sources of financing, the order of use of funds in the course of their own activity, the order of planning of financing their own needs, the procedure of billing services, etc.

The author focuses on the benefits of the financial autonomy of healthcare facilities that are achieved through the process of their transformation. In this context, the author

has systematized the key financial and legal implications of the autonomy of health care institutions in terms of their impact on the ability to attract private investment as an alternative to budget financing. It is determined how the autonomy of a healthcare institution, and its consequences in the form of transformation of the financial and legal status of a healthcare institution, can influence the implementation of public-private partnership projects.

The author looks at possible options for structuring public-private partnership projects in the field of health care. It has been proven that the autonomy of a healthcare facility increases the opportunities for structuring public-private partnership projects. However, in order to make greater use of the potential of public-private partnerships, a number of other organizational conditions and factors are also necessary.

Key words: *budgetary institution, public-private partnership, autonomy of health care institution, state and local enterprise, manager of budgetary funds.*

Вступ. Сформовані в Україні принципи фінансування діяльності бюджетних установ неодноразово піддавалися критиці, адже спроби реанімування найважливіших соціальних сфер неминуче торкаються аспектів фінансового забезпечення закладів бюджетної сфери, як-то заклади освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Отже, цілком закономірно, що в умовах реалізації медичної реформи на перший план виходить проблематика, пов'язана із недоліками фінансування бюджетних установ – закладів охорони здоров'я. Саме у зв'язку з цим свого часу у Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р, серед завдань реформи окреме місце було відведено питанню автономізації постачальників медичної допомоги, що являє собою надання державним та комунальним закладам охорони здоров'я управлінської та фінансової автономії шляхом реорганізації таких закладів охорони здоров'я у повноцінні суб'єкти господарської діяльності – державні та комунальні некомерційні підприємства [1]. Хоча слід вказати, що сама ідея автономізації не була новою, адже на момент запровадження медичної реформи автономізовані протягом 2012–2014 років в рамках пілотного проєкту заклади охорони здоров'я вже функціонували у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві. А на сьогоднішній день за результатами послідовного втілення цього напрямку медичної реформи станом на кінець 2019 року кількість автономізованих закладів охорони здоров'я досягла 78% [2].

Водночас, якщо позитивні аспекти автономізації були своєчасно прокомуніковані і вже стали цілком відчутними, то питання щодо можливостей подальшого розвитку закладів охорони здоров'я є критично гострим, адже держава гарантує автономізованому закладу винятково оплату вартості наданої послуги за встановленими державною тарифами, тоді як усі проблеми матеріально-технічного забезпечення мають бути вирішені або власними силами закладу, або його органом управління за рахунок коштів відповідного бюджету, що зазвичай є досить проблематичним. Отже, постає питання щодо можливостей, які відкриває статус автономізованого закладу охорони здоров'я в контексті розширення інструментів для залучення приватних інвестицій, у тому числі шляхом реалізації проєктів державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання особливостей статусу бюджетних установ глибоко досліджувалося у дисертаційних дослідженнях таких представників науки фінансового права, як Л.М. Чуприна [3], К.Е. Косяченко [4] та інші. Слід окремо відзначити дисертаційне дослідження О.В. Солдатенко на тему «Правове регулювання видатків на реалізацію конституційного права громадян на охорону здоров'я в Україні та країнах Центральної Європи», в якому комплексно було розглянуто проблематику державних видатків на охорону здоров'я з урахуванням існуючої системи фінансування закладів охорони здоров'я. Також варто зауважити, що тематика автономізації закладів охорони здоров'я була глибоко опрацьована представниками інших галузей науки, зокрема, В.М. Рудим, В.В. Скрипом, С.М. Вовком та іншими. Тим не менш, потребує наукового осмислення питання щодо фінансово-правових наслідків автономізації закладів охорони здоров'я. Окрім того, залишається не дослідженим питання щодо значення автономізації закладів охорони здоров'я у контексті структурування та реалізації проєктів державно-приватного партнерства.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є проведення детального аналізу фінансово-правового статусу закладів охорони здоров'я – бюджетних установ порівняно зі статусом закладів охорони здоров'я, які функціонують як державні (казенні) та комунальні некомерційні підприємства, а також визначення фінансово-правових наслідків автономізації та їх аналіз на предмет можливості реалізації проєктів державно-приватного партнерства.

Результати дослідження. Конституційним правом громадян України є право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, однією із гарантій забезпечення якого є конституційне положення про те, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Зазначене положення свого часу було сміливо вписане до тексту Основного Закону Держави з огляду на наявність розгалуженої мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я, що лишилася у спадок від радянського минулого з його соціалістичним максималізмом. Однак за відсутності збалансованого фінансування та в результаті дії численних дестимулюючих чинників задекларована Конституцією України норма щодо безоплатності медичної допомоги виглядає радше прикритим анахронізмом, аніж досяжним ідеалом сучасної соціальної держави.

До недавнього часу більшість державних та комунальних закладів охорони здоров'я в Україні функціонували у статусі бюджетних установ, тобто повністю утримувалися за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету. Однак пунктом 2 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» встановлено, що державні та комунальні заклади охорони здоров'я – бюджетні установи можуть реорганізовуватися в казенні підприємства або комунальні некомерційні підприємства [5]. Цікаво, що попри закріплення у законодавстві процесу автономізації як права, синхронність автономізації була забезпечена відсутністю реальної альтернативи щодо вибору джерела фінансування шляхом прийняття Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України в частині фінансування видатків на охорону здоров'я після закінчення перехідного періоду, а тому автономізація усіх закладів охорони здоров'я стала питанням часу. З урахуванням зазначеного розглянемо ключові фінансово-правові наслідки, які настають у зв'язку з автономізацією конкретного закладу охорони здоров'я.

Джерела фінансування діяльності. Бюджетна установа повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Так, вона може надавати платні послуги, але їх перелік обмежений задля уникнення задвоєння фінансування за рахунок бюджетних коштів та коштів отримувачів послуг одночасно (зокрема, наразі діє Перелік платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138). До того ж такі власні надходження вважаються надходженнями спеціального фонду бюджету з усіма обмеженнями, що слідують з цього статусу. При цьому, розкриваючи зміст повного фінансування бюджетної установи за рахунок бюджетних коштів, К.Е. Косяченко цілком слушно зауважує: «Специфіка руху власних надходжень полягає в тому, що вони спочатку надходять до бюджету відповідного рівня, а після акумулювання у відповідному бюджеті надходять до відповідної бюджетної установи і можуть бути використані на цілі, чітко закріплені в законодавстві» [4, с. 184]. Натомість державне чи комунальне підприємство як суб'єкт господарювання діє на засадах самокупності, тобто надання платних послуг є його основною діяльністю, за рахунок якої підприємство отримує кошти для забезпечення свого функціонування.

Зміна бюджетного статусу. Бюджетна установа як розпорядник бюджетних коштів наділена комплексом особливих повноважень учасника бюджетного процесу [3, с. 13], адже бере участь у плануванні витрат, виконанні бюджету та звітуванні. У разі ж, якщо підприємство уповноважується державним органом або органом місцевого самоврядування на реалізацію певної програми, таке підприємство може отримувати певні бюджетні кошти у статусі одержувача бюджетних коштів, але в цьому разі кошти спрямовуються для реалізації відповідного проєкту, а не на утримання самого підприємства. Слід вказати, що з огляду на той факт, що оплату надання пацієнтам медичних послуг держава гарантує за рахунок коштів Державного бюджету України, програма медичних гарантій не передбачає входження бюджетних установ до переліку надавачів відповідних послуг, інакше неминуче відбувалося б задвоєння фінансування послуг за рахунок бюджетних коштів, що є неприпустимим (за винятком установ Національної академії медичних наук України на час реалізації пілотного проєкту). Саме тому задля зміни фінансування галузі неодмінною передумовою реалізації медичної реформи була масштабна кампанія з автономізації, адже без зміни фінансово-правового статусу закладів охорони здоров'я не відбувся б перехід на прогресивну систему фінансування витрат за принципом «гроші йдуть за пацієнтом».

Планові документи. Фінансування бюджетної установи здійснюється за кошторисом, формування та затвердження якого залежить від відповідного бюджету та його розпису, а також доведення до розпорядника нижчого рівня обсягів асигнувань. Натомість державні та комунальні підприємства діють на підставі фінансових планів, які затверджуються відповідним органом управління і не

прив'язані до бюджету, що надає більшу свободу у плануванні витрат, у тому числі щодо визначення заробітних плат, оновлення матеріально-технічної бази та інших питань, що мають значення для фінансової самостійності підприємства. Однак, якщо підприємство виступає отримувачем бюджетних коштів, отримання державної підтримки в цій частині також залежатиме від наявності затвердженого паспорту відповідної бюджетної програми і порядку використання бюджетних коштів тощо.

Розрахункове обслуговування та фінансовий контроль. Бюджетні установи здійснюють розрахунки через рахунки, відкриті в органах Державної казначейської служби України, а відтак здійснення платежів бюджетних установ відбувається за умови реєстрації відповідних бюджетних зобов'язань, завдяки чому органами Казначейства здійснюється фінансовий контроль за цільовим використанням відповідних коштів, на відміну від державних та комунальних підприємств (за умови, що ними не використовуються бюджетні кошти).

Залучення інвестицій. Оскільки бюджетні установи повністю утримуються за рахунок бюджетів відповідних рівнів, то планування і здійснення капітальних вкладень є тривалим і подекуди важко передбачуваним процесом (ризик фінансування капітальних видатків за залишковим принципом). При цьому згідно з частиною четвертою статті 16 Бюджетного кодексу України бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі [6]. Натомість державні та комунальні підприємства можуть залучати кошти, до того ж навіть під державні чи відповідно місцеві гарантії за умови погодження з відповідним органом управління.

Податкове навантаження та необхідність відрахувань до бюджету. Бюджетні установи створюються як неприбуткові організації і через свій статус згідно з чинним законодавством наділені певними пільгами (наприклад, щодо звільнення від плати за землю). Натомість державні та комунальні установи є платниками податку на прибуток, а окрім цього, також зобов'язані відраховувати на користь відповідного бюджету частку прибутку.

Таким чином, проведений аналіз зміни правового статусу закладу охорони здоров'я в процесі автономізації свідчить про істотне розширення можливостей для фінансової самостійності автономізованого закладу охорони здоров'я. У зв'язку з цим вбачається також за доцільне охарактеризувати зв'язок між автономізацією та можливістю реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Зокрема, у контексті реалізації проєктів державно-приватного партнерства мають значення такі висновки:

– автономізація сприяє створенню стимулів для накопичення та розпорядження власними надходженнями, планування діяльності та інвестицій самим закладом охорони здоров'я, що є важливою передумовою для ініціювання державно-приватного партнерства;

– статус бюджетної установи звужує коло джерел фінансування проєктів державно-приватного партнерства. Так, у разі присутності у проєкті бюджетної установи не є можливим налагодження співпраці з Національною службою здоров'я, тобто в цьому разі оплата вартості медичних послуг за рахунок бюджетних коштів не розглядатиметься як варіант для відшкодування інвестицій;

– завдяки автономізації створюються нові можливості для структурування фінансової підтримки, залучення додаткових інструментів для гарантування фінансування (наприклад, шляхом отримання кредитів, у тому числі під державні та місцеві гарантії).

Таким чином, автономізація впливає на розширення можливостей для структурування проєктів державно-приватного партнерства. При цьому слід вказати, що останнім часом набувають актуальності пошуки моделей практичної реалізації проєктів державно-приватного партнерства, в тому числі із закріпленням відповідних намірів на рівні урядових стратегій. Наприклад, відповідні пошуки були свого часу відображені у Концепції розвитку системи громадського здоров'я, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 1002-р, та у Стратегії розвитку національної системи крові на період до 2022 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 р. № 120-р.

Загалом до класичних форм державно-приватного партнерства належать концесія, управління майном, спільна діяльність та змішані форми. Слід вказати, що в усіх випадках діятимуть обмеження, передбачені Конституцією України щодо недопущення скорочення мережі державних та комунальних закладів, тобто передача певного закладу охорони здоров'я в концесію / управління / спільну діяльність не повинна призводити: (1) до ліквідації самого закладу (як це може бути у разі концесії); (2) до скасування безоплатності надаваних послуг для населення. Наявність таких обмежень ускладнює можливість конструювання проєктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, зумовлюючи потребу шукати певні гібридні форми.

Наприклад, передача діючого закладу охорони здоров'я у концесію приватному партнеру призведе до скорочення мережі, отже – заборонена, але якщо умови партнерства будуватимуться

за моделлю так званого *greenfield* проєкту, то за умови подальшого набуття державним партнером у власність такого об'єкта після його створення, такий проєкт може бути структуровано на засадах державно-приватного партнерства. Наприклад, об'єктом державно-приватного партнерства може бути новозбудоване приміщення лікарні або певного її корпусу. При цьому проєкт може передбачати розподіл часток між партнерами та спільне використання новозбудованого об'єкта.

Іншим варіантом об'єкта державно-приватного партнерства також може бути існуюче окреме приміщення закладу охорони здоров'я, яке ним не використовується з якихось причин (тобто передача приміщення приватному партнеру не призведе до зменшення обсягу послуг) за умови наявної потреби внесення інвестицій (наприклад, ремонт, переоснащення, придбання спеціального обладнання тощо). В подальшому приватний партнер може використовувати таке приміщення для власної діяльності протягом строку партнерства, а після його закінчення – повернути поліпшене приміщення державному партнеру.

Також досить перспективним вбачається напрям партнерства з метою створення та розробки об'єктів права інтелектуальної власності, що може бути особливо актуальним у сфері фармацевтики. Окрім того, як варіант активно обговорюється можливість надання приватним партнером сервісних (немедичних) послуг в рамках відносин державно-приватного партнерства.

Таким чином, чинне законодавство хоч і встановлює певні обмеження для структурування класичних проєктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, проте не обмежує варіації для структурування нетипових форм державно-приватного партнерства, особливо з огляду на нещодавні зміни до концесійного законодавства та пов'язані з ними нормативно-правові акти, що були зумовлені прийняттям нового Закону України «Про концесію».

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити висновок про важому роль, яку відіграла автономізація закладів охорони здоров'я для повноцінного старту медичної реформи. При цьому фінансово-правові наслідки автономізації позитивно впливають не лише на організаційну самостійність закладів охорони здоров'я, але й на можливість подальшого розвитку та залучення інвестицій для розширення власної діяльності, у тому числі шляхом реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Разом з тим, важливим питанням є джерело відшкодування інвестицій, яким потенційно можуть стати оплати від Національної служби здоров'я України за надані послуги, для чого має відбутися повноцінний запуск медичної реформи.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> (дата звернення 20.12.2019 р.).
2. Стан автономізації закладів, які надають спеціалізовану медичну допомогу. *Національна служба здоров'я України*. URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/stan-avtonomizaciyi-zakladiv-yaki-nadayut-specializovanu-med> (дата звернення 20.12.2019 р.).
3. Чуприна Л.М. Правовий статус бюджетної установи як суб'єкта фінансових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.М. Чуприна ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2010. 21 с.
4. Косяченко К.Е. Фінансово-правовий статус бюджетних установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.07 / К.Е. Косяченко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 228 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я: Закон України від 06.04.2017 р № 2002-VIII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19> (дата звернення 20.12.2019 р.).
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 20.12.2019 р.).

ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

У статті з'ясовується юридична сутність та значення правових форм діяльності органів публічної служби у сфері правоохорони України. Особлива увага автором приділяється аналізу структури правових форм діяльності органів публічної служби у відповідній сфері. При цьому у статті доводиться, що сьогодні до правових форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України слід відносити: нормотворчу, правозастосовну, установчу, контрольно-наглядову, а також виконавчу форми діяльності. Наголошено, що правозастосовна діяльність є правовою формою діяльності з розгляду та вирішення індивідуальних юридичних справ, яка полягає в наділенні одних суб'єктів правами, покладанні на інших суб'єктів юридичних обов'язків, офіційному визнанні юридичних фактів, укладенні угод, розгляді юридичних питань про наслідки правових спорів і правопорушень та притягнення винних до юридичної відповідальності органами та посадовими особами позасудової юрисдикції. Визначено, що у системі МВС України нормотворча діяльність є напрямком діяльності структурних підрозділів апарату цього міністерства, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ. Тому нормотворчу діяльність здійснюють не всі публічні службовці, а лише ті, що мають відповідну компетенцію у здійсненні відповідних дій. Зроблено висновок, що правовою формою діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України в загальному сенсі є діяльність вказаних органів, яка ними здійснюється в межах професійної юридичної, юридично значимої діяльності. Ці форми діяльності знаходяться в органічній єдності між собою, а також із неправовими (організаційними) формами діяльності, створюючи таким чином загальну систему форм діяльності органів публічної служби в досліджуваній сфері. Поряд із тим правові форми діяльності є підсистемою вказаної системи форм діяльності, а тому закономірним чином являють собою певну структуру, складовими елементами якої є різні правові форми діяльності, основними з яких є: нормотворча; правозастосовна; установча; контрольно-наглядова; виконавча форми діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, органи публічної служби, правові форми діяльності, правоохоронна сфера, публічна служба, форма діяльності.

The article defines the juridical nature and value of legal forms of public service bodies activities at law enforcement area of Ukraine. The author pays a particular attention to the structure analysis of legal forms of public service bodies activities at the related sphere. Doing this, the article substantiates that to date the legal forms of public service bodies activities at the law enforcement area of Ukraine should include rule-making, law-applied, constitutive, monitoring and oversight, and executive forms of activity. It is emphasized that law enforcement activity is a legal form of activity in the consideration and resolution of individual legal cases, which consists in the granting of certain entities rights, the assignment of other entities to legal obligations, the official recognition of legal facts, the conclusion of agreements, the consideration of legal issues about the consequences of legal disputes and offenses and the prosecution of bodies and officials of extrajudicial jurisdiction. It is determined that in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine normative-making activity is a line of activity of structural subdivisions of the apparatus of this ministry, which is carried out according to the procedure established by the

legislation with the purpose of preparation and adoption of normative-legal acts aimed at regulating the official activity of bodies and divisions of internal affairs. Therefore, not all public servants carry out norm-setting activities, but only those who have the appropriate competence to take appropriate actions. It is concluded that the legal form of activity of public service bodies in the law enforcement sphere of Ukraine in the general sense is the activity of these bodies, which is carried out by them within the framework of professional legal, legally significant activity. These forms of activity are in organic unity with each other, as well as with non-legal (organizational) forms of activity, thus creating a common system of forms of activity of public service bodies in the research area. At the same time, legal forms of activity are a subsystem of the specified system of forms of activity, and, therefore, naturally represent a certain structure, components of which are different legal forms of activity, the main of which are: rulemaking; enforceable; founding; control and supervision; executive forms of activity.

Key words: *activity form, administrative and legal status, law enforcement area, legal forms of activities, public service bodies, public service.*

Вступ. Публічною службою в правоохоронній сфері України є адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливий та безперервний, неупереджений професійний діяльності громадян України, які володіють належним рівнем службової правосуб'єктності, на посадах у правоохоронних органах України із приводу реалізації в інтересах держави і суспільства посадових завдань щодо належного підтримання функціонування цих державних органів та виконання функцій цих органів на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зважаючи на те, що публічна служба особливим чином визначає адміністративно-правовий статус органу публічної служби, доходимо думки, що одним із найбільш важливих завдань у дослідженні юридичної сутності та правової природи органів публічної служби загалом та у правоохоронній сфері держави зокрема є критичний аналіз форм діяльності органів публічної служби як зовнішнє практичне вираження дій та рішень публічних службовців органів публічної служби у відповідній сфері.

В окресленому сенсі зазначимо, що найбільш загальним поділом форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави, звісно, є поділ форм цієї діяльності на правові та неправові форми. Утім, у практичній дійсності іноді досить важко розрізнити ці форми, адже «всі форми державного управління – правові (нормативні акти, видання індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів тощо) й неправові (здійснення організаційних дій, наради, семінари, матеріально-технічні дії) – в певному розумінні є правовими, які мають і відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці» [1, с. 67].

Особливим чином загострює вказане питання той факт, що в нашій державі і сьогодні відбуваються масштабні перетворення у сфері правоохорони, здійснюється оптимізація форм діяльності відповідних органів публічної служби з метою приведення діяльності цих органів у відповідність до європейських стандартів діяльності, що зводитиме до мінімуму порушення відповідними публічними службовцями прав людини, зменшуватиме їхню міру толерантності до корупції і т. д. Утім, вказане виявляється недосяжним до того часу, доки в теорії адміністративного права не будуть узгоджені та систематизовані наукові знання про форми діяльності органів публічної служби у відповідній сфері, серед іншого – знання про правові форми діяльності.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Формам діяльності органів публічної служби загалом та у правоохоронній сфері зокрема приділялась увага багатьох українських вчених і дослідників (це, наприклад: О.О. Бандурка, Г.М. Бистрик, І.М. Вороніна, Т.І. Гудзь, Д.В. Журавльов, Н.В. Капітонова, Т.М. Кравцова, О.М. Макаренко, М.О. Мельничук, С.М. Мельничук, О.М. Резнік, О.Ю. Салманова, Д.В. Слинько, Л.М. Шестопалова та інші вчені). Не применшуючи вагомості наукового вкладу цих вчених у розв'язання теоретичних проблем наукового розуміння форм діяльності органів публічної служби, слід констатувати те, що сьогодні напрацювання у відповідному напрямку ще не можуть оцінюватись в якості належно узгоджених і систематизованих. Головним чином це стосується правових форм діяльності органів публічної служби, а особливо – органів публічної служби у правоохоронній сфері держави.

Саме тому вирішення окреслених проблем складає мету цієї наукової розвідки. При цьому для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення таких завдань: (1) з'ясувати юридичну сутність правової форми діяльності держави та органів публічної служби у сфері правоохоро-

ни; (2) виявити основні форми діяльності публічної служби, що складають структуру правових форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави; (3) дослідити сутнісний зміст та значення виявлених правових форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України; (4) узагальнити отримані результати дослідження.

Виклад основного матеріалу. У загальному адміністративно-правовому сенсі правові форми – це діяльність, яка: «пов'язана з виконанням юридично значущих дій в чітко встановленому законом порядку»; передбачає здійснення форм, «використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту». Зокрема, мова йде про видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, тобто форми, які «виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини» [2, с. 86]. З огляду на це погодимось із тим, що юридична сутність правової форми діяльності держави: (1) базується на суворому виконанні приписів права (юридично значущі дії реалізуються в чітко визначеному законодавством порядку); (2) її результати завжди тягнуть настання певних юридично значимих наслідків. Зазначені два моменти, на думку української вченої Т.М. Кравцової, «виступають в органічній єдності і є головними визначальними властивостями, а у своїй сукупності кваліфікують всяку організаційну форму діяльності як правову» [3, с. 88].

У контексті питання, що нами розглядається, слід мати на увазі, що будь-яка правова форма діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України складається з однорідних дій, а також операцій правового характеру, які у своїй сукупності утворюють відповідний процес, що характеризується особливими стадіями та провадженнями. Разом із тим, як зазначає українська вчена Н.В. Капітонова, необхідно мати на увазі, що правові форми діяльності органів публічної служби існують у тісному зв'язку, однак не лише між собою, але й з організаційними формами діяльності (що «пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організаційних процедур) та з матеріально-технічними формами (ті, що «виконують обслуговуючу, однак не менш важливу роль») [4, с. 108, 109]. Між тим потрібно наголосити, що в науковій літературі відсутня консолідована позиція з приводу того, які саме елементи включаються до правової форми. Український вчений О.М. Резнік із цього приводу вказує на те, що «існує значна кількість думок із приводу того, за якими критеріями здійснюється така диференціація (за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження та ін.)». Однак із переліку цих критеріїв, за спостереженнями науковця, найпоширенішою є саме класифікація за змістом, відповідно до якої досліджувана форма охоплює правотворчу та правозастосовну види діяльності [5, с. 275–276]. При цьому вказаний підхід є дещо узагальненим та може бути конкретизований шляхом поділу правових форм діяльності на: нормотворчу, правозастосовну, установчу, контрольно-наглядову та інші форми діяльності, що здійснюються на підставі професійної юридичної діяльності.

Таким чином, група правових форм діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України складається з таких форм діяльності:

(1) нормотворча форма діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. Нормотворча діяльність, як справедливо зазначає українська вчена-адміністративіст О.Ю. Салманова, є «складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу», будучи таким чином однією з форм державного управління та управлінської діяльності органів влади синтезуючого, цілеспрямованого, свідомо-прогностичного характеру» [6, с. 48]. При цьому нормотворчу діяльність здійснюють не всі публічні службовці, а лише ті, що мають відповідну компетенцію на здійснення відповідних дій. Наприклад, у системі МВС України нормотворча діяльність у відповідності до п. 1.2 Інструкції з організації нормотворчої діяльності в МВС України, є напрямком діяльності структурних підрозділів апарату цього міністерства, що «здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ»;

(2) правозастосовна форма діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. У загально-правовому сенсі правозастосовна діяльність, як зазначають провідні українські правники М.В. Цвік, О.В. Петришин та І.В. Бенедик, є «правовою формою діяльності з розгляду та вирішення індивідуальних юридичних справ, яка полягає в наділенні одних суб'єктів правами, покладанні на інших суб'єктів юридичних обов'язків, офіційному визнанні юридичних фактів, укладенні угод, розгляді юридичних питань про наслідки правових спорів і правопорушень та притягненні винних до юридичної відповідальності органами та посадовими особами позасудової юрисдикції» [7, с. 397]. Саме тому означена форма діяльності органів публічної служ-

би досить часто вченими зводиться до прийняття певних документів, які безпосередньо сприяють ідентифікації «особливостей організаційно-правових аспектів практичної діяльності» [8, с. 30]. Поряд із тим, ведучи мову саме про органи публічної служби у правоохоронній сфері України, слід мати на увазі, що розглядувана діяльність не може застосовуватись поза межами правоохорони та, відповідно, має адміністративний процесуальний чи процедурний (стосується всіх органів публічної служби та посадових осіб, що компетентні приймати відповідні правозастосовні акти) та кримінальний процесуальний характер (при цьому ця діяльність є більш вужчою, адже її здійснювати можуть у цілому органи досудового розслідування та прокурор, що формулюють обвинувачення особи у вчиненні конкретного кримінального правопорушення);

(3) установча форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Вказана форма діяльності, на думку провідних українських правників, є діяльністю із приводу «створення і припинення функціонування шляхом реорганізації або ліквідації всіх органів і структур державної влади, об'єднань громадян, суб'єктів підприємницької діяльності, а також їх кадрового забезпечення, тобто організації проведення виборів або призначень і затвердження відповідних установчих результатів» [7, с. 397]. Іншими словами, установча форма діяльності, на що також звертають увагу українські вчені (зокрема, Т.І. Гудзь, І.В. Жароїд, М.Я. Петренко), спрямована на структурні перетворення в системі відповідного управління, тобто «головна особливість установчої діяльності полягає у її спрямованості на структурні перетворення в державному апараті і складає передумову дієвості правотворчості і правозастосування» [9, с. 122]. У контексті ж діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України ця форма діяльності має місце під час процесу: (а) формування органом публічної служби власної структури, враховуючи також визначення кількісного складу публічних службовців; (б) призначення та звільнення керівників органів публічної служби, їх замісників;

(4) контрольно-наглядова форма діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України. Означена діяльність займає особливе місце серед правових форм здійснення функцій держави, оскільки характеризується своєрідною специфікою, а також властивостями, що притаманні виключно їй (чи є такими, що властиві іншим формам діяльності, однак своєрідно адаптовані в межах контролю та нагляду). Українські вчені Г.М. Бистрик і С.М. Мельничук до цих ознак відносять головним чином такі специфічні риси контрольно-наглядової діяльності: (а) суворе регламентація порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності держави (це означає, що нормативно визначається як сама діяльність, так і процес здійснення цієї діяльності у відповідних конкретних умовах; у цьому сенсі контрольно-правові акти або рішення, що приймаються відповідними органами державної влади в межах передбачених конституцією та законами повноважень, мають на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння утвердженню режиму законності і правопорядку); (б) незалежність органів державного контролю та нагляду; (в) висока визначеність об'єкта та суб'єкта контролю й нагляду, приймаючи до уваги те, що предметом відповідної діяльності можуть виступати інші правові форми діяльності держави (будь-яка правова діяльність держави – незалежно від того, в якій саме формі вона реалізується – завжди відбувається у відповідності до визначеної в конституції і законах країни компетенції та повноважень органів державної влади), а тому предметом контрольно-наглядової діяльності може бути й те, наскільки чітко та неухильно дотримуються норми законодавства в процесі установчої, правотворчої, правозастосовної, правоохоронної діяльності держави; (г) правова регламентація механізмів контролю й нагляду; (д) відкритість і прозорість методів контрольно-наглядової діяльності органів державної влади; (е) завдяки контрольно-наглядовій діяльності створюються умови для реалізації правових норм у діяльності всіх сторін, які включені в процес правового регулювання суспільних відносин, забезпечуючи правовий режим законності, правопорядок і державну дисципліну, створюючи необхідні умови для ефективного функціонування державного механізму [10, с. 121–122; 11, с. 66]. Окрім того, як зазначає С.М. Мельничук, специфіка означеної діяльності підкреслюється й «можливістю її впливу не тільки на конкретні суспільні відносини, а й на інші форми здійснення функцій держави, через опосередкування яких відбувається реалізація основних напрямів діяльності нашої держави» [11, с. 66].

З огляду на викладене, а також приймаючи до уваги структуру публічної служби у правоохоронній сфері України, можемо дійти висновку, що контрольно-наглядова діяльність, як вид правової форми діяльності органів публічної служби, є одним із важливих проявів діяльності відповідних органів. На що ж обставину, зокрема, звертає увагу також Г.М. Бистрик, вказуючи на те, що «цілий ряд правоохоронних органів у ході реалізації завдання охорони та захисту прав людини і громадянина так

чи інакше виконують контрольні функції». Попри це, необхідно мати на увазі, що відповідна діяльність для публічної служби органів охорони правопорядку та публічної служби контролюючо-наглядових органів не є дотичною, адже для органів охорони правопорядку загалом контролюючо-наглядова діяльність «виступає лише засобом охорони та захисту прав людини, тоді як для контролюючо-наглядових органів пріоритетною є саме функція контролю, а не охорони права» [12, с. 22].

В якості прикладу викладеному можемо розглянути відповідну діяльність органів публічної служби прокуратури. У відповідності до низки норм Закону України «Про прокуратуру» передбачається здійснення внутрішнього контролю, зокрема: (а) заступник Генерального прокурора – керівник САП – контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства й інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 8 ч. 8 ст. 8-1 Закону); (б) керівники регіональних прокуратур контролюють ведення та аналіз статистичних даних, організовують вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону); (в) керівники місцевої прокуратури контролюють ведення та аналіз статистичних даних, організовують вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 4-2 ч. 1 ст. 13 Закону); (г) прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, серед іншого, має право вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 26 вказаного Закону (п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону). Що ж стосується наглядової діяльності органів публічної служби прокуратури, то в цьому аспекті слід мати на увазі, що прокуратура згідно з п. п. 3 і 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» здійснює: (а) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; (б) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян. З огляду на це звернемо увагу на те, що: (а) повноважні публічні службовці САП здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ (п. 1 ч. 5 ст. 8 Закону); (б) прокурор, який визначається Генеральним прокурором із числа своїх заступників (крім керівника САП) або керівник департаментів ГПУ, здійснює нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором САП (ч. 7 ст. 8-1 Закону); (в) прокурори здійснюють нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами та виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України, з урахуванням положень Закону України «Про прокуратуру», серед іншого ст. ст. 25–26;

(5) виконавча форма діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України, що охоплює іншу діяльність, яка здійснюється професійною юридичною діяльністю (наприклад, інтерпретаційна діяльність, виконання особливих повноважень і т. д.).

Висновки. Правовою формою діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України в загальному сенсі є діяльність вказаних органів, яка ними здійснюється в межах професійної юридичної, юридично значимої діяльності. Ці форми діяльності знаходяться в органічній єдності між собою, а також із неправовими (організаційними) формами діяльності, створюючи таким чином загальну систему форм діяльності органів публічної служби у досліджуваній сфері. Поряд із тим правові форми діяльності є підсистемою вказаної системи форм діяльності, а тому закономірним чином являють собою певну структуру, складовими елементами якої є різні правові форми діяльності, основними з яких є: (1) нормотворча; (2) правозастосовна; (3) установча; (4) контролюючо-наглядова; (5) виконавча форми діяльності.

Список використаних джерел:

1. Макаренко О.М. Форми профілактичної діяльності органів внутрішніх справ України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 30. С. 66–73.
2. Журавльов Д.В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 85–90.

3. Кравцова Т.М. Правові форми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 87–89.
4. Капітонова Н.В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 236 с.
5. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.
6. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків : Вид-во Панов, 2016. 460 с.
7. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Вид-во «Право», 2009. 584 с.
8. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищих навч. закл. / за ред. С.Г. Серьогіної. Харків : Вид-во «Право», 2005. 256 с.
9. Тимофєєва Л.Р. Правові форми діяльності глави держави. *Правове регулювання економіки*. 2009. № 9. С. 117–127.
10. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 115–123.
11. Мельничук С.М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.
12. Бистрик Г.М. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави. *Юридична Україна*. 2010. № 2. С. 20–27.

УДК 342.951:347.77

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.16>

КОРОТУН О.М.

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНЕ ПІРАТСТВО: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОРУШЕНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

Розвиток технічного прогресу, постійні пошуки наукової думки призводять не тільки до нових досягнень, але й до нових видів порушень особистих немайнових та майнових прав суб'єктів права інтелектуальної власності. В умовах сьогодення одним із таких видів правопорушень є інтелектуальне піратство, що здійснюється в мережі Інтернет.

Відсутність проблемності в доступі значної кількості користувачів до всесвітньої мережі Інтернет спонукає несвідомих громадян до різноманітних порушень прав правласників об'єктів інтелектуальної власності. Сьогодні від порушення в мережі Інтернет несуть збитки не тільки правласники об'єктів інтелектуальної власності, але й суспільство в цілому. Ця проблема підриває авторитет нашої країни на міжнародній арені, становить загрозу національній безпеці в цілому.

У мережі Інтернет можуть здійснюватися різноманітні правопорушення щодо значної кількості об'єктів права інтелектуальної власності. У першу чергу це стосується об'єктів авторського права і суміжних прав, засобів індивідуалізації учасників господарського обороту (торговельних марок, фірмових найменувань, географічних зазначень) та інших об'єктів інтелектуальної творчої діяльності. Однак особливої актуальності набуває проблема захисту прав інтелектуальної власності щодо об'єктів авторських прав, порушення яких здійснюється в мережі Інтернет у формі піратства.

Суспільні відносини у сфері забезпечення захисту правласників об'єктів інтелектуальної власності є надзвичайно складними і рухливими. Одним із основних

феноменів цих відносин є різноманітність об'єктів правової охорони. Звертаючи свої погляди до забезпечення захисту прав інтелектуальної власності, відзначимо сучасну наявну проблему – порушення авторського права і суміжних прав, що здійснюється в мережі Інтернет.

Вказана проблема зумовлює необхідність комплексного теоретико-правового дослідження міжнародного та вітчизняного законодавства щодо захисту прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет. У першу чергу необхідно здійснити правовий аналіз поняття «піратство», встановити коло суб'єктів публічного адміністрування, покликаних забезпечити захист правовласників об'єктів інтелектуальної власності в мережі Інтернет, визначити коло суб'єктів надання послуг та суб'єктів юридичної відповідальності за порушення законодавства в мережі Інтернет.

Ключові слова: публічна адміністрація, учасники, правовідносини, забезпечення.

The development of technological progress, the constant search for scientific thought, lead not only to new achievements, but also to new types of violations of personal property and property rights of subjects of intellectual property rights. Nowadays, one of these types of offenses is intellectual piracy, which is carried out on the Internet.

The lack of difficulty in accessing a large number of users to the World Wide Web has prompted unconscious citizens to engage in various infringements of the rights of intellectual property right holders. Today, not only intellectual property rights holders, but society as a whole, suffer from the Internet breach. This problem undermines the credibility of our country in the international arena and threatens national security as a whole.

A wide variety of IPR offenses can be committed on the Internet. First and foremost, this applies to copyright and related rights, the means of individualization of business participants (trademarks, business names, geographical indications) and other objects of intellectual creative activity. However, the issue of protection of intellectual property rights in respect of copyright infringement is allegedly pertinent, and is being pirated on the Internet.

Public relations in the area of protection of intellectual property right holders are extremely complex and mobile. One of the main phenomena of this relationship is the diversity of legal protection. Turning our views to ensuring the protection of intellectual property rights, we note the current existing problem – infringement of copyright and related rights, which is carried out on the Internet.

This problem causes the need for a comprehensive theoretical and legal study of international and domestic legislation on the protection of intellectual property rights on the Internet. First of all, it is necessary to carry out a legal analysis of the concept of «piracy», to establish a range of public administration entities designed to ensure the protection of intellectual property rights holders on the Internet, to determine the range of entities providing services and legal liability for violation of legislation in Internet.

Key words: public administration, participants, legal relations, security.

Вступ. Безперечним здобутком сучасного суспільства є швидкість, з якою особи можуть знаходити інформацію, користуватися та обмінюватися нею. Вільний статус всесвітньої глобальної мережі Інтернет створює комфортні умови для тих, хто користується її здобутками. Зростає кількість порушень прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет, що змушує суспільство шукати адекватні шляхи запобігання таким правопорушенням. Правоволодільці зацікавлені в тому, щоб їхні права були під надійним захистом [1, с. 54]. Тому слід погодитися з думкою О. Світличного, що сфера охорони об'єктів права інтелектуальної власності за рівнем і діапазоном порушень є проблемним питанням для її власників і суспільства загалом, впливає на імідж нашої держави в очах міжнародної спільноти [2, с. 83].

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу порушень інтелектуальної власності в мережі Інтернет та визначення авторського поняття «піратство».

Окремим теоретико-правовим аспектам порушень інтелектуальної власності в мережі Інтернет та визначенню поняття «піратство» в науковій літературі приділяли увагу такі вчені, як О. Бондаренко, В. Гулкевич, І. Жилінкова, О. Мацкевич, М. Мельников, О. Ришкова, О. Світличний, О. Штефан та ін. Разом із тим питання інтелектуального піратства залишаються надзвичайно актуальними як для практики, так і для теорії, заслуговують на детальніше досліджен-

ня та потребують сучасного погляду на цю проблему з урахуванням усіх змін, які мають місце в суспільних реаліях сьогодення.

Результати дослідження. За даними Міжнародного альянсу з інтелектуальної власності, Україна є піратом № 1 в Європі. І на підставі цього торгове представництво США внесло Україну до списку «301». Це так званий список країн, в яких зафіксовано найбільше порушення авторських прав саме в мережі інтернет. Сюди увійшли такі країни, як Чілі, В'єтнам, Китай, Росія. Одна із причин, чому Україна є піратом № 1 в Європі, – це те, що українці вважають: заплативши за доступ до інтернету, вони оплатили і контент. За даними соціологічного дослідження, проведеного у 2018 році компанією Gemius, близько 60% українців не готові платити за легальний контент, і лише 14% готові це робити [3].

Захист прав авторського права і (або) суміжних прав в мережі Інтернет передбачений Законом України «Про авторське право і суміжне право». Пунктом б) частини першої ст. 50 Закону визначено, що порушення авторського права і (або) суміжних прав в мережі Інтернет може здійснюватися у формі піратства, під яким розуміється опублікування, відтворення, ввезення на митну територію України, вивезення з митної території України і розповсюдження контрафактних примірників творів (у тому числі комп'ютерних програм і баз даних), фонограм, відеограм і програм організації мовлення [4].

На підставі здійсненого аналізу норм Закону України «Про авторське право і суміжне право» О. Бондаренко та Є. Кондєєв приходять до висновку, що терміни «камкординг» та «кардшейрінг» розширили термін «піратство» [5, с. 177]. На думку М. Мельникова, дані поняття є синонімами, а піратство – це спосіб існування за рахунок інших осіб [6, с. 72]. Такої ж думки дотримується О. Кочина, яка зазначає, що Закон дає визначення терміна «піратство» через категорію «контрафактна продукція». Ці поняття є відображенням одного й того ж явища: контрафакція – це товар, який незаконно виготовляється, відтворюється і (або) розповсюджується, а піратство – це безпосередньо опублікування, відтворення, розповсюдження таких контрафактних примірників. Тобто незаконна дія – це піратство, а її предмет – контрафактна продукція [7, с. 20].

На відміну від М. Мельникова та О. Кочиної, О. Штефан приходиться до висновку, що за своїм змістом піратська діяльність є більш широким поняттям, а контрафактна діяльність із виготовлення об'єктів авторського права є елементом піратства. Контрафактна діяльність – це протиправна дія, яка полягає також у відтворенні виданого твору, фонограми, аудіовізуального твору, комп'ютерної програми та інших об'єктів шляхом незаконного використання назви, фірмового найменування або знака законного виробника, власника ліцензії та ін. У цих випадках відбувається правопорушення, пов'язане з контрафактним використанням фірмового найменування, яке є об'єктом промислової власності, за що законодавством також передбачається відповідальність [8, с. 8].

Згідно з пунктом «б» частини першої ст. 50 Закону України «Про авторське право і суміжне право» піратство у сфері авторського права і (або) суміжних прав – це опублікування, відтворення, ввезення на митну територію України, вивезення з митної території України і розповсюдження контрафактних примірників творів (у тому числі комп'ютерних програм і баз даних), фонограм, відеограм, незаконне оприлюднення програм організації мовлення, камкординг, кардшейрінг, а також Інтернет-піратство, тобто вчинення будь-яких дій, які відповідно до цієї статті визнаються порушенням авторського права і (або) суміжних прав із використанням мережі Інтернет [4].

Недоліком вказаного підходу є те, що надане в пункті б) частини першої ст. 50 Закону України «Про авторське право і суміжне право» визначення не повною мірою розкриває такий вид правопорушення, як Інтернет-піратство, що має вагомий вплив на кваліфікацію вказаного виду правопорушень.

На думку В. Гулкевича, спроба законодавця визначити поняття «піратство» в межах Закону України «Про авторське право і суміжні права» виявилася невдалою, адже зазвичай під цим явищем у кримінально-правовій доктрині, міжнародних правових актах розуміють порушення майнових прав суб'єктів авторського права і суміжних прав, обіг контрафактних примірників творів, виконань, фонограм, відеограм і програм мовлення. У будь-якому випадку подібне законодавче визначення піратства у сфері авторського права і суміжних прав не має значення для кримінально-правової характеристики злочину, передбаченого ст. 176 КК України. Правильність цього твердження ґрунтується також і на судовій практиці, оскільки дії осіб, які незаконно відтворювали та розповсюджували об'єкти авторського права і суміжних прав, у жодному випадку не кваліфікувалися як піратство [9, с. 115].

Як зауважує А. Штефан, законодавча дефініція Інтернет-піратства також викликає зауваження. Якщо вважати Інтернет-піратством кожне і будь-яке порушення, передбачене у ст. 50 За-

кону, вчинюване з використанням мережі Інтернет, це призводить до змішування різних понять, об'єднання їх в одну категорію та утворення колізій: оприлюднення чужого твору під іменем іншої особи у друкованому виданні визнаватиметься плагіатом, ці ж дії в мережі Інтернет – піратством; внесення змін до твору всупереч волі автора в реальному світі кваліфікуватиметься як порушення особистих немайнових авторських прав на недоторканність твору, ці ж дії в мережі Інтернет – як піратство [10, с.16].

Погоджуючись із наведеною думкою, слід зазначити, що основним безпосереднім об'єктом порушення Інтернет-піратства є авторське право, предметом порушення є відповідні об'єкти авторського права, переховані в пункті «б» ст. 50 Закону України «Про авторське право і суміжні права». Також слід врахувати, що ст. 50 вказаного Закону визначені способи порушення авторського і суміжних прав, а пункт «в» тієї ж статті визначає, що під плагіатом слід розуміти вчинення дій, які порушують майнові права суб'єктів авторського права та можуть бути визнані тільки судом. Варто звернути увагу, що застосування заходів юридичної відповідальності за плагіат можливе тільки щодо об'єктів авторського права, перерахованих у ст. 8 цього Закону [4]. При цьому суб'єктивна сторона порушення авторського права в мережі Інтернет може характеризуватися як прямим умислом, так і у формі необережного порушення.

Отже, Інтернет-піратство є однією з форм порушення особистих немайнових прав суб'єктів авторського права, що може проявлятися в діях, які можливі у формах: незаконного відтворення; незаконного тиражування та розповсюдження; незаконного оприлюднення і опублікування; незаконного використання засобів обходу технічних засобів захисту; незаконного розміщення електронної (цифрової) інформації, і полягає в незаконному привласненні будь-якого об'єкта авторського права чи (або) його частини особою, яка не є його автором, за порушення якого винна особа притягується до юридичної відповідальності.

Відповідальність є невід'ємною складовою частиною правового масиву правопорушень правовласників об'єктів інтелектуальної власності в мережі Інтернет, однак, як зазначає П. Лиска, в більшості випадків розміщення інформації на веб-сторінках здійснюється анонімно. Проблематичність встановлення суб'єкта порушення прав інтелектуальної власності є причинним наслідком відсутності легальної процедури фіксування особи, яка розміщує інформацію в мережевому просторі. У виниклій ситуації, коли встановити особу, що розмістила ту чи іншу інформацію в мережі Інтернет, неможливо, належним відповідачем за правом вважається власник веб-сайту, на якому розміщено відповідний інформаційний матеріал [11, с. 903].

Варто зазначити, що обриси правопорушень у сфері авторсько-правових відносин у мережі Інтернет значною мірою зміщуються. По-перше, суб'єкт правопорушення стає важкопомітним, особливо якщо він оперує з пересічного інтернет-кафе або іншого місця загального користування. По-друге, правопорушення у віртуальному світі тривалий час може залишатися непоміченим, оскільки відбувається воно в режимі «on-line», а ніякого моніторингу за правовим порядком у мережі Інтернет поки не ведеться. По-третє, твір, що не має спеціального захисту, з моменту розміщення його в мережі Інтернет стає легкодоступним для кожного, хто забажає його відтворити, скопіювати, використовувати в компіляції, змінити, нарешті, з метою нашкодити репутації автора. І цей процес стає незворотним у зв'язку з тим, що підробка встигла широко поширитися в мережі [12, с. 61].

На думку М. Мельника, законодавець повинен підвищити рівень покарань за порушення у вказаній сфері залежно від рівня суспільної небезпеки [13, с. 73].

А. Кирилюк також вважає, що важливим напрямом розвитку вітчизняного законодавства у сфері інтелектуальної власності, зокрема авторського права та практики його застосування, має бути посилення режиму правової охорони об'єктів авторського права, зокрема розроблення спеціального нормативно-правового акта, що регулював би питання авторського права в Інтернет-мережі, адже ефективність захисту авторського права залежить від наявності відповідного державного механізму попередження й припинення правопорушень, а також спрощення процедури доведення порушення у сфері авторського права та притягнення порушника до відповідальності [14, с. 120].

Погоджуючись із вказаними думками, О. Ришкова звертає увагу, що ні компенсаційний характер цивільно-правової відповідальності за порушення права інтелектуальної власності, ні адміністративна, ні кримінальна відповідальність у сучасних умовах не здатні забезпечити надійний та ефективний захист права інтелектуальної власності. Вихід із цього становища вбачається в істотному посиленні і цивільно-правової, і адміністративної, і кримінальної відповідальності. Законодавство багатьох зарубіжних країн пішли саме цим шляхом [15, с. 92].

Зокрема, Франція – перша країна, яка оголосила боротьбу з піратством в мережі Інтернет шляхом прийняття спеціально прийнятого у 2010 році Закону «Про три кроки». Завдяки цьому вла-

да отримала право на повне прослуховування трафіку, а також на сповіщення електронною поштою тих, хто активно викачує з мережі піратські програми та мультимедійний контент у файлообмінних мережах. Закон передбачив, що «пірати», які ігнорують попередження електронною поштою, втрачають доступ до мережі терміном на рік, крім того, в ряді випадків передбачений штраф до 300 тис євро або навіть тюремне ув'язнення. Закон також зобов'язав місцевих інтернет-провайдерів перехоплювати і передавати владі дані про людей, які займаються розповсюдженням піратських матеріалів. Щодо цих осіб у подальшому порушуються кримінальні справи [16].

У США діє Закон про авторське право в цифрову епоху (Digital Millennium Copyright Act – DMCA). Вказаний Закон містить детально прописані положення щодо завдань і відповідальності сервіс-провайдерів. У ньому детально виписані процедури, які застосовуються у випадку незаконного використання охоронюваних об'єктів [17, с. 80].

Висновки. Отже, проаналізувавши законодавче та наукові визначення поняття «піратство», під терміном «Інтернет-піратство» ми розуміємо порушення особистих немайнових прав суб'єктів авторського права, що може проявлятися в діях, які можливі у формах: незаконного відтворення; незаконного тиражування та розповсюдження; незаконного оприлюднення і опублікування; незаконного використання засобів обходу технічних засобів захисту; незаконного розміщення електронної (цифрової) інформації, і полягає в незаконному привласненні будь-якого об'єкта авторського права чи (або) його частини особою, яка не є його автором, за порушення якого винна особа притягується до юридичної відповідальності.

Основним безпосереднім об'єктом порушення Інтернет-піратства є авторське право, предметом порушення є відповідні об'єкти авторського права.

Суб'єктивна сторона порушення авторського права в мережі Інтернет може характеризуватися як прямим умислом, так формою необережного порушення.

Список використаних джерел:

1. Мацкевич О. Загальні підходи до визначення юридичної відповідальності провайдерів за порушення авторських і суміжних прав у мережі Інтернет. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2012. № 1. С. 54–62.
2. Світличний О.П. До питання державного контролю у сфері охорони об'єктів права інтелектуальної власності. *Матеріали міжнарод. наук. конф. присвячені 115 річчю НУБіП України «Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи»*. Київ : НУБіП України, 2013. С. 82–85.
3. Піратський контент: чому це погано та як з ним борються в Європі ? URL : <https://hromadske.cz.ua/episodes/piratskyj-kontent-chomu-tse-pogano-ta-yak-z-nyum-boryutsya-v-eyevropi/>.
4. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 13. Ст. 64.
5. Бондаренко О., Кондєєв Є. Кримінально-правова характеристика камкордингу, кардшейрінгу та піратства як форм порушення авторського права та суміжних прав. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. №1. С. 177-179. URL : .
6. Мельников М. Піратство як злочин у галузі авторського права та суміжних прав: погляд на проблему. *Право України*. 2003. № 4. С. 72–75.
7. Кочина О. Поняття та види інтелектуального піратства. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 19–22.
8. Штефан О. Дещо до питання про порушення у сфері авторського права. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2009. № 6. С. 3–13.
9. Гулкевич В.Д. Кримінально-правова охорона авторського права і суміжних прав : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2008. 218 с.
10. Штефан А.С. Камкординг, кардшейрінг, піратство: законодавчі новели щодо видів порушень авторського права і суміжних прав. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2017. № 3. С. 12–17.
11. Лиска П.О. Захист прав інтелектуальної власності у всесвітній мережі. *Young Scientist*. 2017. № 11(51). С. 901–907.
12. Мельников М. Піратство як злочин у галузі авторського права і суміжних прав: погляд на проблему. *Право України*. 2003. № 4. С. 72–75.
13. Кирилюк А.В. Правопорушення авторського права у мережі Інтернет: поняття та види. URL : С.
14. Ришкова О.В. Відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2008. Т. 21(60). № 1. С. 89–98.
15. Ріппа П.С. Забезпечення авторських прав у мережі Інтернет. URL : <http://www.nbuv.gov.ua>.
16. Стрижов А.Е. К вопросу обеспечения защиты субъектов авторских прав на рынке контента в практике российского и международного права. *Юридическая наука*. 2011. № 3. С. 78–81.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ ЗМІН У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Після ратифікації Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, наша держава взяла на себе зобов'язання наблизити вітчизняні норми законодавства до європейських норм. Це стосується, зокрема, і реформи системи державного ветеринарно-санітарного контролю. Незважаючи на те, що сфера ветеринарно-санітарного контролю є важливим складником адміністративного апарату держави, вона є малодослідженою з точки зору науки адміністративного права. Особливо це стосується останніх змін у законодавстві та зміни структури відповідних державних органів.

Метою статті є детальний аналіз останніх змін у законодавстві України, які стосуються забезпечення ветеринарно-санітарного контролю. У статті розглянута структура державних органів, які мають повноваження здійснювати цей вид контролю. Проаналізовані основні нормативно-правові акти, які регулюють здійснення ветеринарно-санітарного контролю, а також зроблено порівняльний аналіз ряду юридичних термінів.

Методом порівняння проаналізовано функції державних ветеринарних інспекторів та державних інспекторів, згідно з положеннями Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» № 2042-VIII від 18.05.2017 р. Розглянуто проблемні моменти, щодо застосування положень даного Закону. Наведено ряд прикладів правових колізій у законодавстві, які виникли в галузі державного ветеринарно-санітарного контролю після початку реформування у 2014 році.

У статті наведено перелік актуальних змін у чинному законодавстві. Проведено аналіз проблемних моментів та визначено ряд правових колізій. У розділі «результати дослідження» здійснено порівняння функцій державних інспекторів та державних ветеринарних інспекторів. У висновках надано рекомендації щодо вдосконалення системи державного ветеринарно-санітарного контролю на території України.

Ключові слова: *правове регулювання, безпечність харчових продуктів, державний ветеринарно-санітарний контроль, державний інспектор, державний ветеринарний інспектор.*

Following the ratification by the Verkhovna Rada of Ukraine the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, our state has committed itself to approximate national legislation to European law principles. This includes in particular, the reform of the state veterinary control system. Despite the sphere of veterinary control is an important component of the administrative authorities of the state, it is insufficiently researched from the point of view of the administrative law science. This is especially concerns on recent changes in legislation of Ukraine and changes in the structure of relevant state bodies.

The purpose of the article is to provide detailed analysis of recent changes in legislation concerning the provision of animal health control. The article reviews the structure of state bodies that have power to provide this type of state control. The list

of basic normative-legal acts concerning veterinary-sanitary control was given, and the comparative analysis of legal terms was made.

Functions of state veterinary inspectors and state inspectors were analyzed by comparison method in accordance with the provisions of Ukraine Law «On State Control, carried out in order to verify compliance with the legislation on the safety and quality of food and feed, health and welfare of animals» No. 2042-VIII of May 18, 2017. Considered problematic issues regarding the application of the provisions of this Law. Some examples of legal conflicts in the legislation that emerged in the field of state veterinary and sanitary control after the beginning of the reform in 2014 were given.

The article provides a list of actual changes in the current legislation. Problems were analyzed and a number of legal conflicts were identified. The section “results of the research” compares the functions of state inspectors and state veterinary inspectors. The section “Conclusions” provides recommendations for improving the system of state veterinary and sanitary control in the territory of Ukraine.

Key words: *legal regulation, food safety, state veterinary and sanitary control, state inspector, state veterinary inspector.*

Вступ. Забезпечення державного ветеринарно-санітарного контролю завжди становило важливе значення для розвитку тваринництва, економічного зростання та забезпечення продовольчої безпеки країни. Органи державної влади, які здійснюють цей вид контролю, здійснюють свої функції на багатьох об'єктах господарства країни, на державному кордоні, а також, за потреби, за межами нашої держави, проводячи моніторинг епізоотичної ситуації країн – іноземних торгових партнерів України. Уповноважені інспектори державного ветеринарно-санітарного контролю здійснюють нагляд за всіма суб'єктами господарювання, а також за фізичними особами, котрі провадять приватну або господарську діяльність у галузі тваринництва. Здійснення професійного державного ветеринарно-санітарного контролю дозволяє запобігти виникненню і розповсюдженню особливо небезпечних хвороб тварин, у тому числі таких, що можуть зашкодити людині.

Варто зазначити, що робота державних ветеринарних інспекторів забезпечує широкий спектр державного контролю, починаючи від ввезення тварин на територію України або внутрішньодержавного переміщення тварин і закінчуючи виготовленням та розповсюдженням готових харчових продуктів тваринного походження. При цьому сфера ветеринарно-санітарного контролю є маловивченою та потребує ґрунтовного опрацювання. Це стосується як теперішнього часу, так і періоду до підписання нашою країною Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Проведення дослідження є необхідним для визначення як позитивних, так і негативних аспектів правового регулювання ветеринарно-санітарного контролю в контексті змін у чинному законодавстві України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження деяких аспектів правового регулювання ветеринарно-санітарного контролю в контексті змін у чинному законодавстві України.

Результати дослідження. Юридичною основою правового регулювання державного ветеринарно-санітарного контролю є нормативно-правова база України та ратифіковані Верховною Радою України міжнародні документи. Ця сфера регулюється стандартним переліком нормативних документів, починаючи із Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України, постанов КМУ, наказів та розпоряджень міністерств і закінчуючи відповідними актами інших центральних та місцевих органів виконавчої влади. Варто звернути увагу, що на цей час система державного ветеринарно-санітарного контролю перебуває в стадії реформування, через що виникають певні труднощі в її правовому регулюванні. В основному ці труднощі полягають у визначенні сфери повноважень компетентних державних органів, а також у трактуванні окремих термінів.

Насамперед варто звернути увагу, що законодавство України містить колізію в трактуванні самого терміну «ветеринарно-санітарний контроль». Ця колізія полягає в різному трактуванні об'єктів, які повинні підлягати ветеринарно-санітарному контролю. Так, п. 2 ч. 7 ст. 7 Закону України «Про ветеринарну медицину» відносить до повноважень державних органів ветеринарної медицини здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за тваринами, продуктами тваринного походження, ветеринарними препаратами, субстанціями,

кормовими добавками, преміксами, кормами рослинного та тваринного походження, готовими кормами, штамами мікроорганізмів, репродуктивним матеріалом, патологічним матеріалом, засобами ветеринарної медицини, засобами догляду за тваринами, а також потужностями (об'єктами), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання та обігу вищезазначених об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Всупереч вищевказаним положенням Закону України «Про ветеринарну медицину», Постанова Кабінету міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року відносить до переліку об'єктів, які підлягають ветеринарно-санітарному контролю, лише живих тварин, генетичний матеріал, інкубаційні яйця і лікарські засоби, що використовуються у ветеринарній медицині. Для прикладу, харчові продукти тваринного походження, згідно з цією постановою підлягають іншому виду контролю, а саме державному контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин.

Таке ж трактування об'єктів ветеринарно-санітарного контролю міститься і в чинній редакції Митного кодексу України. Пункт 13¹ ч. 1 ст. 4 Митного Кодексу містить таке визначення: заходи офіційного контролю – це фітосанітарний контроль, ветеринарно-санітарний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин (далі – державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти), що проводяться згідно із законодавством України. Відповідно, як і в Постанові Кабінету Міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року «Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)», усі продукти харчування (як тваринного, так і не тваринного походження) підлягають не ветеринарно-санітарному, а державному контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти.

У зв'язку з цим потребують детального аналізу останні зміни в чинному законодавстві України та, відповідно, формування єдиного підходу до тлумачення поняття ветеринарно-санітарного контролю.

Спочатку розглянемо визначення терміну «державний контроль» у чинному законодавстві. Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» державний контроль – це діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог. Державний контроль включає також діяльність з перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких продуктів на митну територію України.

Окрім цього, в Законі наводяться наступні визначення службових осіб компетентного органу: державний ветеринарний інспектор – особа, яка працює в системі компетентного органу, відповідає встановленим цим Законом кваліфікаційним вимогам та до службових обов'язків якої належить здійснення заходів державного контролю харчових продуктів тваринного походження, кормів тваринного походження, побічних продуктів тваринного походження, сіна, соломи, здоров'я та благополуччя тварин.

Державний інспектор, згідно з цим Законом – це особа, яка працює в системі компетентного органу, має вищу освіту (ступінь не нижче спеціаліста / магістра), досвід роботи не менше одного року у сфері застосування (здійснення) санітарних та/або фіто санітарних, та/або ветеринарно-санітарних заходів та до службових обов'язків якої належить здійснення заходів державного контролю [1].

Таким чином, вищенаведені визначення дають підставу зрозуміти, що особа, яка працює в системі компетентного органу та має досвід роботи у сфері застосування ветеринарно-санітарних заходів, може обіймати посаду як державного інспектора, так і державного ветеринарного інспектора. На нашу думку, розмежування функцій інспектора та ветеринарного інспектора в одному нормативно-правовому акті створює певні складнощі в трактуванні цих понять. Усі права та обов'язки державних інспекторів та державних ветеринарних інспекторів, вказані в Законі, фактично дублюють одне одного. Єдина відмінність між функціями державних інспекторів та державних ветеринарних інспекторів зазначена у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного

походження, здоров'я та благополуччя тварин». Цією відмінністю є таке положення: повноваження щодо державного контролю харчових продуктів тваринного походження та кормів тваринного походження, побічних продуктів тваринного походження та живих тварин здійснюються винятково державним ветеринарним інспектором (головним державним ветеринарним інспектором), якщо інше не передбачено цим Законом.

Враховуючи вищезазначене, виникає логічне запитання, навіщо законодавець розділив в одному законі посади державного інспектора та державного ветеринарного інспектора, при цьому зазначивши, що особи, які мають досвід роботи не менше одного року у сфері застосування ветеринарно-санітарних заходів, мають право здійснювати обидва види контролю. Тобто особа, яка обіймає посаду державного ветеринарного інспектора та виконує відповідні функції, може також обіймати посаду державного інспектора і здійснювати державний контроль за продуктами нетваринного походження. В такому разі втрачається суть розподілу цих посад у чинному законодавстві.

Крім цього, дещо дивним виглядає окреме виділення об'єктів, контроль за якими здійснює державний ветеринарний інспектор, а саме сіна та соломи. До такого трактування виникає ряд запитань. По-перше, якщо сіно або солома не використовуються у тваринництві, чи мають вони бути об'єктом державного ветеринарно-санітарного контролю. На нашу думку, ні. По-друге, якщо законодавець зазначав ці субстанції, як такі, що використовуються у тваринництві, наприклад, у вигляді корму або підстилки для тварин, це уточнення потрібно було зазначити в законі. По-третє, окрім сіна і соломи, у тваринництві використовується й інша рослинна сировина, тому зазначення окремо таких об'єктів, як сіно та солома, виглядає не зовсім логічним.

Закон України «Про ветеринарну медицину» містить таке визначення: державний ветеринарно-санітарний контроль – це функції, що виконуються державними ветеринарними інспекторами та/або офіційними ветеринарними лікарями і полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів. Також у зазначеному Законі окремо подається визначення ветеринарно-санітарного нагляду: державний ветеринарно-санітарний нагляд – це функції, що виконуються державними ветеринарними інспекторами та/або офіційними ветеринарними лікарями і полягають у періодичній перевірці дотримання вимог чинного законодавства в галузі ветеринарної медицини [2].

Таким чином, відмінність між ветеринарно-санітарним контролем і ветеринарно-санітарним наглядом полягає в тому, що ветеринарно-санітарний контроль – це заходи, які проводяться постійно, наприклад перевірка супровідних ветеринарних документів під час перетину кордону, видача ветеринарних довідок, здійснення лабораторних досліджень продукції тощо, а ветеринарно-санітарний нагляд – це заходи, які проводяться періодично з метою перевірки дотримання вимог чинного законодавства (перевірки, інспектування). При цьому зазначимо, що окрім різного трактування терміну ветеринарно-санітарний контроль, у Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» поняття державного ветеринарно-санітарного нагляду взагалі відсутнє.

Термін ветеринарно-санітарний контроль передбачено також Митним кодексом України. Останні зміни в Митному кодексі, котрі безпосередньо стосуються теми цієї статті, були внесені згідно з Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур під час переміщення товарів через митний кордон України» від 6 вересня 2018 року. Так, згідно із зазначеним Законом частину першу статті 4 Митного Кодексу України було доповнено пунктом 13¹, відповідно до якого заходи офіційного контролю – це фітосанітарний контроль, ветеринарно-санітарний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, що проводяться згідно із законодавством України [3].

Важливим є той факт, що поняття ветеринарно-санітарного контролю було присутнє і в попередніх редакціях Митного кодексу, однак у 2018 році Постановою Кабінету Міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року було змінено у бік зменшення перелік об'єктів, які підлягають ветеринарно-санітарному контролю. Після прийняття цієї постанови усі харчові продукти підлягають не ветеринарно-санітарному контролю, а державному контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин [4]. Однак згідно із Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження,

здоров'я та благополуччя тварин» контроль за продуктами тваринного походження здійснюють саме державні ветеринарні інспектори. Таке трактування вносить дисонанс і не є достатньо зрозумілим як для державних інспекторів, так і для суб'єктів господарювання.

Для прикладу, в чинному Типовому положенні про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті (далі – регіональна служба) п. 2 ч. 3 відносить до основних завдань регіональних служб здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за дотриманням юридичними і фізичними особами вимог ветеринарно-санітарних заходів під час здійснення міждержавних перевезень об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. Відповідно, виникає запитання, чи мають право державні ветеринарні інспектори зазначених служб здійснювати державний контроль за харчовими продуктами тваринного походження, якщо Постанова Кабінету Міністрів України № 960 від 24 жовтня 2018 року і Митний кодекс України до об'єктів ветеринарно-санітарного контролю відносить лише живих тварин, запліднені яйця птахів для інкубації і ветеринарні препарати.

Окрім колізій у законодавстві, є також ряд проблемних моментів у організації структури державних органів, уповноважених на здійснення ветеринарно-санітарного контролю. Після парламентських виборів 2019 року і утворення нового складу Кабінету Міністрів України було прийнято радикальне рішення – ліквідувати Міністерство аграрної політики та продовольства України, передавши його функції до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України. Підставою для цього стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 року № 829. В п. 2 Постанови, серед іншого, було зазначено таке: Кабінет Міністрів України постановляє реорганізувати Міністерство аграрної політики та продовольства шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства [5]. Таке рішення уряду викликало неоднозначну реакцію суспільства. З одного боку, правильним є рішення оптимізувати склад та структуру центральних органів виконавчої влади. Однак, з іншого боку, враховуючи, що аграрна галузь є стратегічно важливим складником економіки нашої держави, скасування профільного міністерства може мати негативні наслідки, наприклад, ускладнення комунікації із суб'єктами господарювання, втрату напрацьованих зв'язків з іноземними партнерами, погіршення координації системи державного контролю в аграрній сфері та, зокрема, погіршення системи державного ветеринарно-санітарного контролю.

Окрім вищезазначеного, також є проблема на рівні профільного центрального органу виконавчої влади. Після того, як Державна ветеринарна та фітосанітарна служба була ліквідована, а на її базі було утворено Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) значення державної ветеринарної інспекції було знівельоване. В попередньому варіанті голова Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, він же Головний ветеринарний інспектор України, мав можливість представляти інтереси галузі в профільному міністерстві особисто. Після реформи така пряма комунікація стала неможливою, оскільки кожне звернення Головного державного інспектора ветеринарної медицини необхідно обов'язково погоджувати з керівництвом Держпродспоживслужби України. На думку багатьох фахівців, така реформа стала не зовсім корисним кроком, оскільки важливі адміністративні функції служби державного ветеринарно-санітарного контролю, так як і комунікація ветеринарної служби з вищими органами влади, були значно ослаблені.

Висновки. Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що зміни в законодавстві, котрі стосуються безпосередньо ветеринарно-санітарного контролю, відбуваються доволі несистематично. У зв'язку із цим виникає ряд правових колізій, особливо щодо трактування самого терміну ветеринарно-санітарний контроль. На нашу думку, така ситуація склалась через недостатню комунікацію законодавця із органами виконавчої влади і спеціалістами цієї галузі. Подвійне трактування термінів, з одного боку, ускладнює роботу державних ветеринарних інспекторів, а з іншого боку, є незрозумілим для суб'єктів господарювання, які працюють з об'єктами ветеринарно-санітарного контролю.

Також багато нарікань викликає недосконала реформа центрального органу виконавчої влади, уповноваженого здійснювати координацію забезпечення ветеринарно-санітарного контролю на території України. Через надмірний перелік повноважень створеної в 2014 році Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів було втрачено зв'язок спеціалістів галузі ветеринарної медицини із вищими органами законодавчої і виконавчої влади країни. Надмірний перелік повноважень Держпродспоживслужби ускладнює роботу окремих відомств, які входять у її структуру, а також спеціалістів центрального апарату служби.

Система правового регулювання ветеринарно-санітарного контролю потребує додаткового вивчення й аналізу. Лише після ґрунтовних досліджень системи ветеринарно-санітарного контролю та консультацій із всім суб'єктами, які залучені в цей процес, можна вносити конструктивні зміни в чинне законодавство. Впорядкування усіх нормативно правових актів, приведення їх у відповідність до Конституції України та галузевих законів, таких як Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та Закон України «Про ветеринарну медицину», повинно відбуватись синхронно і не відкладатися на тривалий час.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» № 2042-VIII від 18.05.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>.
2. Закон України «Про ветеринарну медицину» № 2498-XII, від 25.06.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.
3. Митний кодекс України № 4495-VI, від 13.03.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 960, від 24 жовтня 2018 року «Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2018-п>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 829 від 02 вересня 2019 року «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#n3>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.18>

КРИЛОВ Д.В.

ІНФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Метою статті є аналіз та визначення інформаційних процедур у діяльності Державної податкової служби України. Так, у статті на основі аналізу наукових поглядів учених проаналізовано зміст поняття «інформація», на основі чого наведено комплексне визначення інформаційних процедур у діяльності Державної податкової служби України. Спираючись на дослідження норм законодавства, наведено приклади інформаційних процедур у практичній діяльності Державної податкової служби України. З'ясовано, що інформація – це система відомостей, фактичних даних, виражених у певній формі: текстах, цифрах, малюнках тощо. Іншими словами, має практичний вияв, який можна проаналізувати тактильно, візуально або іншим чином. Наголошено, що інформаційні процедури можна визначити як процеси роботи з інформацією, її обробки та використання. Утім, подібне визначення не дає можливості поглянути на всю глибину змісту подібних процедур та встановити їх особливості в діяльності Державної податкової служби України. Так, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів – комплекс заходів, який координується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій. Визначено, що інформаційні процедури являють собою систему

© КРИЛОВ Д.В. – доктор економічних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

нормативно встановлених, послідовних, об'єднаних спільною метою дій адміністративного характеру, спрямованих на зберігання, збір, обробку, систематизацію та використання інформації у межах завдань, покладених на Державну податкову службу України, а також дій, спрямованих на впровадження та забезпечення функціонування технологічних систем по роботі з інформацією в Державній податковій службі України. Зроблено висновок, що натеper немає загального теоретичного підходу до визначення інформаційних процедур у сфері діяльності органів державної влади, зокрема Державної податкової служби України. Серед учених цю категорію найчастіше сприймають як форму адміністративної діяльності з обробки та використання інформаційних потоків.

Ключові слова: *інформація, інформаційні процедури, Державна податкова служба України.*

The purpose of the article is to analyze and define information procedures in the activity of the State Tax Service of Ukraine. Thus, in the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the content of the concept of “information” is analyzed, on the basis of which a comprehensive definition of information procedures in the activity of the State Tax Service of Ukraine is presented. Based on the study of legislation, examples of information procedures in the practical activity of the State Tax Service of Ukraine are given. Information has been found to be a system of information, actual data expressed in a specific form: text, numbers, pictures, etc. In other words, it has a practical image that can be tactfully, visually, or otherwise analyzed. It is emphasized that information procedures can be defined as the processes of handling, processing and using information. However, such a definition makes it impossible to look at the full depth of the content of such procedures and to establish their peculiarities in the activity of the State Tax Service of Ukraine. Thus, information and analytical support for the activities of the controlling bodies is a set of measures coordinated by the central executive body, which ensures the formation and implementation of the state financial policy, regarding the collection, processing and use of information necessary for the performance of the functions assigned to the controlling bodies. It is determined that information procedures are a system of normatively established, consistent, united by common purpose administrative actions aimed at storing, collecting, processing, systemizing and using information within the tasks assigned to the State Tax Service of Ukraine, as well as actions directed at on implementation and maintenance of technological systems for work with information in the State Tax Service of Ukraine. It is concluded that today there is no general theoretical approach to defining information procedures in the sphere of activity of public authorities, in particular, the State Tax Service of Ukraine. Among scholars, this category is most often seen as a form of administrative activity for the processing and use of information flows.

Key words: *information, information procedures, State Tax Service of Ukraine.*

Вступ. Парадигма розвитку сучасного світу та окремих держав передбачає головну роль інформаційного поля у процесі еволюції практично всіх галузей суспільної діяльності. Так, натеper інформація – це основний продукт, інструмент та ресурс, за який іде торгівля, війни, здійснюються політичні маніпуляції тощо. Разом із тим розвиток переживають механізми обробки та використання інформації, роблячи сучасний світ цифровим за всіма векторами. Зазначені фактори внесли суттєві корективи у роботу органів державної влади, зокрема Державної податкової служби України, в діяльності якої важливе місце посіли інформаційні адміністративні процедури.

Стан дослідження. Доктринальною основою проведеного у статті дослідження є напрацювання вчених, які досліджували особливості інформації та інформаційно-процедурної діяльності у роботі органів державної влади, а саме: Г.Г. Воробйова, П.І. Орлова, О.М. Бандурки, М.І. Сетрова, В.Ф. Поленова, М.І. Солодкого, В.М. Глушкова К.І. Белякова, М.В. Карчевського, М.А. Мазурова, В.П. Горбуліна, О.Г. Додонова, Д.В. Ланде, Є.Д. Скуліша, В.М. Брижко, І.О. Тищенко, В.В. Дурдинецького, М.Я. Швеця, Л.І. Мухамедова, В.Д. Попова тощо. Разом із тим, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені інформаційним процедурам у діяльності Державної податкової служби України.

Метою статті є аналіз та визначення інформаційних процедур у діяльності Державної податкової служби України.

Результати дослідження. Необхідно відзначити, що внаслідок значного рівня інноваційності адміністративних процедур інформаційної спрямованості їх загальнонауковий, а тим більше цільовий аналіз у роботі ДПС належним чином не проводився. Цей момент суттєво ускладнює вироблення власної позиції стосовно цієї проблематики та вимагає проведення доктринального пошуку.

Так, на наш погляд, центральне місце в контексті питання сутності інформаційних процедур у діяльності Державної податкової служби України посилає поняття «інформація», що визначає зміст досліджуваних адміністративних процедур. Якщо звернутись до положень мовознавства, то там термін «інформація» (від латинського “informatio” – роз’яснення, виклад, поінформованість) тлумачиться таким чином:

- одне з найбільш загальних понять науки, що позначає деякі відомості, сукупність яких-небудь даних, знань;
- відомості про які-небудь події, чинсь діяльність і таке інше;
- повідомлення про щось [1, с. 172].

У словниках філософської науки зазначається, що термін «інформація» є одним із загальних понять науки, яке виявляється у двох аспектах: семантичному, коли під інформацією розуміють певні відомості, сукупність якихось даних тощо, і кібернетичному, з погляду якого передавання, сприймання, перетворення й зберігання різних видів інформації становить один із найістотніших видів діяльності людини [2, с. 244].

Серед учених одне з перших визначень інформації належить Н. Вінеру: «інформація, – указував він, – це позначення змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього наших почуттів. Процес одержання й використання інформації є процесом нашого пристосування до випадковостей зовнішнього середовища й нашої життєдіяльності в цьому середовищі» [3, с. 75].

Отже, інформація – це система відомостей, фактичних даних, виражених у певній формі: тексті, цифрах, малюнках тощо. Іншими словами, має практичний вияв, який можна проаналізувати тактильно, візуально або іншим чином. Окрім того, інформація – це завжди відомості про щось, тобто набір даних із певним змістом. Слідуючи зазначеній логіці, інформаційні процедури можна визначити як процеси роботи з інформацією, її обробки та використання. Утім, подібне визначення не дає можливості поглянути на всю глибину змісту подібних процедур та встановити їх особливості в діяльності Державної податкової служби України.

Звертаючись із зазначеного питання до доктринальної сфери, відзначимо, що на тепер серед науковців немає єдності з приводу сутності інформаційних процедур, рівно як і не знаходить однозначного застосування цей термін. Поряд застосовуються такі поняття, як «інформаційні операції», «інформаційні процеси», «інформаційна робота», «дії інформаційного характеру» і таке інше.

Своєю чергою В.Д. Попов вказує, що інформаційні процедури – це сукупність різних потоків відтворення, сприйняття, осмислення, оцінки інформації та вироблення на її основі відносин, диспозицій і позицій аудиторії до фактів, які відображаються у такій інформації, формування мотивів соціальної поведінки; тривалі соціальні явища, які мають відношення до інформаційної сфери суспільства (де основним товаром і рушійною силою суспільного розвитку є інформація) [4, с. 307, 437].

Як указує В.М. Брижко, інформаційні процедури – це процеси створення, збирання, оброблення, накопичення, зберігання, пошуку, поширення, використання чи споживання інформації; послідовність дій щодо пошуку, одержання, використання, поширення і зберігання інформації, а також будь-яка дія або сукупність дій, здійснених через процеси в автоматизованій системі, що пов’язані зі збиранням (набуттям, придбанням), створенням, реєстрацією, накопиченням, збереженням, захистом і поширенням (розповсюдженням, реалізацією) інформаційних продуктів [5, с. 86].

В.В. Дурдинець, М.Я. Швець вказують, що інформаційні процедури – це циркуляція інформації в апараті управління по горизонталі (між службами й органами одного рівня), по вертикалі (між різними рівнями управління) із зовнішнім середовищем, а також система збирання, обробки й зберігання інформації [6, с. 518].

Л.І. Мухамедова переконана, що інформаційні процедури являють собою сукупність різних потоків відтворення, сприйняття, осмислення, оцінки інформації та вироблення на її основі

відносин, диспозицій і позицій аудиторії до фактів, які відображаються у такій інформації, формування мотивів соціальної поведінки [7, с. 59].

Отже, натепер немає загального теоретичного підходу до визначення інформаційних процедур у сфері діяльності органів державної влади, зокрема Державної податкової служби України. Серед учених цю категорію найчастіше сприймають як форму адміністративної діяльності з обробки та використання інформаційних потоків. Не можна не погодитись із подібною думкою, але вона характеризує лише окремий напрям роботи певного органу, а не конкретні процеси.

Втім, консолідуючи увесь спектр наведеної інформації, можна виділити ключові ознаки інформаційно-процедурної діяльності в межах роботи органів влади, а саме:

- подібні процедури не ведуть до якогось юридично значимого результату, адже їх основною метою є обробка інформації в управлінських цілях та в межах завдань, покладених на конкретний орган влади;

- робота з інформацією здійснюється в межах управлінської ієрархії та зачіпає всі елементи її структури;

- інформаційно-процедурна діяльність в органах влади – це комплексна робота, спрямована не тільки на обробку, але й узагальнення, систематизацію, осмислення, оцінку відомостей певного характеру.

Отже, враховуючи загальну відсутність у науковій царині та в текстах законодавчих актів визначення інформаційних процедур, які застосовуються в діяльності Державної податкової служби України, нами було сформовано власне бачення цієї проблематики, відповідно до якого зазначені процедури являють собою систему нормативно встановлених, послідовних, об'єднаних спільною метою дій адміністративного характеру, спрямованих на зберігання, збір, обробку, систематизацію та використання інформації у межах завдань, покладених на ДПС, а також дій, спрямованих на впровадження та забезпечення функціонування технологічних систем по роботі з інформацією в ДПС. Тобто це процедури роботи з інформацією всередині вказаного органу задля забезпечення ефективності та якості його роботи.

Як і весь масив інших адміністративних процедур, інформаційні передбачені повноваженнями, покладеними на Державну податкову службу України. Остання, зокрема:

- організує взаємодію та обмін інформацією з державними органами інших держав згідно із законодавством, міжнародними договорами України, здійснює міжнародне співробітництво у податковій сфері;

- забезпечує розвиток, впровадження та технічне супроводження інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій, автоматизацію процедур, організує впровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання, забезпечує функціонування електронного кабінету;

- взаємодіє та здійснює обмін інформацією з органами державної влади та отримує інформацію, документи і матеріали від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, зокрема від органів, які забезпечують ведення відповідних державних реєстрів (кадастрів);

- забезпечує взаємодію інформаційних систем ДПС та Держмитслужби в режимі реального часу в установленому порядку;

- формує інформаційну політику ДПС та її територіальних органів, інформує суспільство про показники роботи, напрями та підсумки діяльності ДПС у порядку та способи, передбачені законодавством;

- організує у засобах масової інформації роз'яснювальну роботу, пов'язану із застосуванням законодавства з питань, що належать до компетенції ДПС;

- організує інформаційно-аналітичне забезпечення ДПС та автоматизацію її діяльності [8].

Розглядаючи особливості інформаційних процедур у діяльності Державної податкової служби України на конкретних прикладах, відзначимо, що значний масив таких адміністративних дій сконцентровано в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення процесу податкового контролю. Так, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів – комплекс заходів, який координується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій. Для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ДПС використовується інформація, що надійшла: про фінансово-господарські операції платників податків; про застосування реєстраторів розрахункових операцій; від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Національного банку України, зокрема інформація: про об'єкти оподаткування, що надаються та/або

реєструються такими органами; про результати здійснення державного контролю за господарською діяльністю платника податків тощо [10].

Низка інформаційних адміністративних процедур у діяльності Державної податкової служби України застосовується у контексті інформаційної взаємодії цього органу з іншими владними відомствами. Група подібних процедур регламентована спільним наказом Міністерства фінансів України та Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку взаємодії інформаційних систем Державної фіскальної служби України та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони «Крим» від 07.09.2017 № 746/759 [11]. Відповідно до зазначеного документа взаємодія інформаційних систем суб'єктів інформаційного обміну здійснюється в електронному вигляді на центральному та територіальному рівнях шляхом: обміну інформацією у режимі реального часу; подання суб'єктами інформаційного обміну запитів на отримання інформації (у разі відсутності можливості обміну інформацією у режимі реального часу) [11].

Велика частка інформаційних процедур у роботі Державної фіскальної служби України пов'язана з організацією та здійсненням внутрішнього діловодства. Варто відзначити, що це питання нині все ще регулюється Наказом Державної фіскальної служби України «Інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну» від 06.06.2018 № 365, що зумовлено відсутністю відомчої нормативної бази, яка регламентувала би роботу новоствореної ДПС. Так, зазначена Інструкція встановлює, що документування управлінської інформації в ДФС та ДПС відповідно здійснюється в електронній формі із застосуванням електронного цифрового підпису, електронної печатки та електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації у паперовій формі, якими визнаються: документи, що містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону; документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України [12].

Організація електронного документообігу в ДПС покладається на службу діловодства, яка забезпечує реалізацію таких адміністративних процедур: розроблення в ДПС єдиного порядку документування управлінської інформації та роботи з документами незалежно від форми їх створення; розроблення номенклатури справ ДПС; реєстрацію та облік документів; методологію та контроль за дотриманням встановленого порядку роботи з електронними документами в структурних підрозділах ДПС тощо [12].

Висновки. Отже, вказані вище процедури показують важливість реєстраційних процедур у діяльності Державної податкової служби України нині. Наведені приклади показують конкретні інформаційні процедури, які застосовуються під час роботи ДПС. Звичайно, сформована позиція є лише однією з багатьох, однак, враховуючи відсутність доктринальних положень у зазначеному напрямі, вважаємо її найбільш правильною, адже вона показує зміст, види та специфіку досліджуваного виду адміністративної діяльності у функціоналі Державної податкової служби України.

Список використаних джерел:

1. Філософський словарь / под. ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. Москва : Политиздат, 1987. 590 с.
2. Філософський словник / За ред. В.І. Шинкарука. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1986. 800 с.
3. Орлов С.О. Кримінально-правова охорона інформації в комп'ютерних системах та телекомунікаційних мережах : дисертація. Харків : Національний університет внутрішніх справ. 2004. 213 с.
4. Информационная политика : учебник / Под общ. ред. В.Д. Попова. Москва : Изд-во РАГС, 2003. 463 с.
5. Інформаційне суспільство. Дефініції: людина, її права, інформація, інформатика, інформатизація, телекомунікації, інтелектуальна власність, ліцензування, сертифікація, економіка, ринок, юриспруденція / В.М. Брижко, О.М. Гальченко, В.С. Цимбалюк та ін. ; за ред. Р.А. Калужного, М.Я. Швеця. Київ : «Інтеграл», 2002. 220 с.
6. Системна інформатизація законотворчої та правоохоронної діяльності : монографія / кер. авт. кол. М.Я. Швець ; за ред. В. В. Дурдинця та ін. Київ : Навч. книга, 2005. 639 с.

7. Социальная информациология. Словарь / сост. Л.И. Мухамедова ; под. ред. В.Д. Попова. Издание второе. Москва : Изд-во РАГС, 2007. 172 с.

8. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова, положення від 06.03.2019 № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.

9. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального : Закон від 19.12.1995 № 481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 46. Ст. 345.

10. Податковий кодекс України : Кодекс, Закон від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13. Ст. 112.

11. Про затвердження Порядку взаємодії інформаційних систем Державної фіскальної служби України та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони «Крим» : Наказ, Порядок від 07.09.2017 № 746/759. *Офіційний вісник України*. 2017. № 85. Ст. 2585.

12. Інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну : Наказ від 06.06.2018 № 365. *Офіційний вебпортал Державної фіскальної служби України*.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.19>

ЛАКІЙЧУК Я.О.

ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІЦІЇ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ, УСТАНОВАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕВЕНТИВНИХ ЗАХОДІВ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства України досліджено проблему взаємодії поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів. Обґрунтовано, що метою такої взаємодії є забезпечення публічної безпеки та порядку у певній сфері, профілактика правопорушень у конкретній частині соціуму, взаємне інформування, проведення партнерськими сторонами спільних заходів, здійснення спільних дій, направлених на побудову умов, за яких вірогідність виникнення протиправних аспектів зводиться до мінімуму, і т. ін. Визначено, що взаємодія поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів має різні форми та реалізується на трьох рівнях: загальнодержавному, де ключове значення має взаємодія поліції та органів державної влади; місцевому – співпраця та взаємна підтримка діяльності з органами місцевого самоврядування; на рівні взаємодії з громадськістю безпосередньо. Подібна градація базується на положеннях чинного законодавства, яке загалом визначає взаємодію одним із ключових принципів виконання поліцією передбачених законом повноважень. Зроблено висновок, що взаємодія на всіх рівнях передбачає не просто співпрацю задля виконання якоїсь тактичної цілі або одиничного превентивного заходу, а реалізацію цілого комплексу процедур, метою яких є забезпечення публічної безпеки та порядку у певній сфері, профілактика правопорушень у конкретній частині соціуму, взаємне інформування, проведення партнерськими сторонами спільних заходів, здійснення спільних дій, направлених на побудову умов, за яких вірогідність виникнення протиправних аспектів зводиться до мінімуму, і т. ін. Здійснення подібних процедур поліцією спільно з відповідними суб'єктами

© ЛАКІЙЧУК Я.О. – добувач кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)

державної влади, місцевого самоврядування чи громадськості веде до суттєвого спрощення превентивної діяльності в галузі, де існує взаємодія, що є позитивним фактором, який говорить про демократизацію поліцейських органів нашої держави та виведення їх з ізоляційного посттоталітарного стану.

Ключові слова: Національна поліція України, взаємодія, державні органи, установи, громадськість, превентивні заходи.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the problem of interaction of police with state bodies, institutions and the public on providing preventive measures is investigated. It is substantiated that the purpose of such interaction is to ensure public safety and order in a certain area, prevention of offenses in a particular part of the society, mutual information, conducting joint actions by partners, implementation of joint actions aimed at building conditions under which the likelihood of occurrence of unlawful aspects is reduced to a minimum the rest. It is determined that the interaction of the police with state bodies, institutions and the public in providing preventive measures takes different forms and is implemented at three levels: nationwide, where the interaction of the police and public authorities is of key importance; local – cooperation and mutual support of activities with local self-government bodies; at the level of public engagement directly. Such graduation is based on the provisions of current law, which generally defines interaction as one of the key principles for the exercise of the powers provided by law by the police. It is concluded that interaction at all levels involves not simply cooperation for the fulfillment of any tactical goal or a single preventive measure, but the implementation of a whole set of procedures aimed at ensuring public safety and order in a certain area, prevention of offenses in a particular part of society, mutual form, carrying out joint actions by the partners, implementation of joint actions aimed at building conditions under which the likelihood of occurrence of unlawful aspects is minimized, etc. is. Bringing such procedures to life by the police, together with relevant public authorities, local governments or the public, leads to a significant facilitation of preventive activities in an area where there is interaction, which is undoubtedly a positive factor that speaks to the democratization of the police organs of our country and their removal from the isolation post-totalitarian state.

Key words: National Police of Ukraine, interaction, state bodies, institutions, public, preventive measures.

Вступ. Конституцією України проголошено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Водночас поділ влади лише уособлює розмежування компетенції державних відомств, але не говорить про їх ізолюваність одне від одного. Загальноприйнятою є думка в теорії права про те, що діяльність владних органів ґрунтується на принципах єдності, спільності кінцевої мети та, що найбільш головне, взаємодії, орієнтованої на забезпечення реалізації функцій держави [2]. Відповідно до цього принципу взаємодія ставиться в основу роботи будь-якого органу державної влади при виконанні ним своїх функцій, у т. ч. Національної поліції України щодо реалізації превентивної діяльності. До того ж, взаємодія поліції у цьому ракурсі є глибшою та стосується не тільки спільної роботи з іншими державними органами, але й установами та громадськістю щодо здійснення відповідних превентивних заходів.

Проблема превентивної діяльності поліції неодноразово була у полі зору різних науковців. Зокрема, їй приділяли увагу: О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, І.Г. Богатирьов, Н.В. Лебідь, А.В. Коваленко, Н.А. Шайденко, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у науковій літературі недостатньо розроблене питання взаємодії поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів, що, беззаперечно, є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Постановка завдання. Саме тому мета статті – розглянути проблему взаємодії поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів.

Результати дослідження. Із положень норм чинного законодавства України випливає, що взаємодія поліції здійснюється на рівні органів державної влади, місцевих самоврядних органів

і безпосередньо на рівні громадськості. Враховуючи те, що така градація є нормативно передбаченою, вважаємо логічним взяти її за основу при розгляді особливостей взаємодії поліції щодо забезпечення превентивних заходів.

Починаючи розгляд із взаємодії поліції та органів державної влади щодо забезпечення превентивних заходів і превентивної діяльності загалом, варто зауважити, що подібна співпраця здійснюється з великого кола питань. Наприклад, актуальним моментом сьогодні є забезпечення публічної безпеки та порядку. У рамках цього напрямку діяльності Національною поліцією застосовуються різні превентивні заходи. З метою їх забезпечення було вироблено відповідний порядок взаємодії поліції та Національної гвардії України. Така взаємодія в ракурсі забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється шляхом: спільного патрулювання нарядями вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських і річкових портів, інших публічних (громадських) місць; забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки та порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових і спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; проведення спільних заходів із метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць [3].

Відповідний механізм взаємодії діє також у сфері спільної діяльності поліції та уповноважених органів із питань пробації, установ виконання покарань щодо звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк. У чому така взаємодія полягає? Відповідний орган (підрозділ) поліції при надходженні з установи виконання покарань (слідчого ізолятора) повідомлення про звільнення засудженого проводить перевірку прибуття звільненого до обраного ним місця проживання, про що робиться відмітка у журналі контролю за прибуттям і постановленням на облік раніше судимих осіб. За наявності технічних можливостей журнал контролю ведеться в електронному вигляді в підсистемі інформаційно-телекомунікаційної системи. Протягом місяця після звільнення засудженого орган (підрозділ) поліції інформує установу виконання покарань (слідчий ізолятор) про його прибуття та взяття на облік в органі (підрозділі) поліції. У разі неприбуття звільненого до обраного ним місця проживання протягом десяти днів після звільнення орган (підрозділ) поліції інформує про це установу виконання покарань (слідчий ізолятор) [4]. Наведений алгоритм дій дає можливість органам поліції ретельно проаналізувати особу, звільнену з місць відбування покарання, а також отримати всю необхідну інформацію стосовно неї, що виступає забезпечувальним заходом для подальшого здійснення адміністративного нагляду щодо певної особи.

Взаємодія поліції з державними органами щодо забезпечення превентивних заходів також має місце у рамках правовідносин, які виникають у сфері протидії насильству в сім'ї. Так, до системи суб'єктів попередження, запобігання та протидії домашньому насильству поряд із Національною поліцією належить цілий ряд інших державних відомств, зокрема служба у справах дітей; органи управління освітою, навчальні заклади, установи й організації системи освіти; суди та прокуратура; уповноважені органами з питань пробації тощо [5]. Безпосередньо на органи національної поліції в цій системі покладається виконання таких завдань: взяття на профілактичний облік кривдників і проведення з ними профілактичної роботи в порядку, визначеному законодавством; здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії; анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством; інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи та соціальні послуги, якими вони можуть скористатися; винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників і т. ін. [5].

Систему органів попередження, запобігання та протидії домашньому насильству побудовано на принципах взаємодії та партнерства між усіма відомствами, що до неї входять. На нормативно-правовому рівні чітко прописано, що подібна взаємодія передбачає: взаємне інформування не пізніше однієї доби про виявлені факти домашнього насильства; узгодження заходів реагування на випадки домашнього насильства та надання дієвої допомоги постраждалим особам, що здійснюються різними суб'єктами; розроблення та виконання відповідно до компетенції програм для кривдників; організацію здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству відповідно до компетенції; обмін досвідом у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; скоординовану міжвідомчу підготовку фахівців, які представляють суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; здійснення спеціально

уповноваженими органами у сфері запобігання і протидії домашньому насильству моніторингу дотримання вимог законодавства суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, розроблення пропозиції щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування тощо [5].

Поза увагою не можна залишити взаємодію поліції та обласних державних адміністрацій щодо забезпечення усіх форм поліцейської діяльності, зокрема превентивної. Відповідно до законодавства місцеві державні адміністрації – це місцеві органи виконавчої влади. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою. Одними з ключових завдань місцевих державних адміністрацій є забезпечення законності та правопорядку, виконання Конституції України та положень інших нормативно-правових актів тощо. Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади [6]. Найбільш актуальною формою такої взаємодії є відповідні цільові програми (районні, обласні, загальнодержавні) які розроблюються з урахуванням загальнодержавних пріоритетів у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, проведенням державної правової політики; також вони здійснюють контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування; вживають заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби зі злочинністю, запобігання і протидії корупції [7]. Так, для прикладу варто навести численні програми сприяння поліції у підвищенні рівня безпеки громадян, які сьогодні видано на території багатьох районів та областей. Метою подібних програм є сприяння поліції у підвищенні рівня безпеки громадян, правосвідомості й обізнаності населення щодо можливості отримання якісних поліцейських послуг, безпечних умов проживання населення, об'єднання зусиль поліції, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і громадськості у запобіганні загрозам публічній безпеці та порядку, сприянні припиненню правопорушень, захисту власності та безпеки здійснення підприємницької діяльності [8]. Як бачимо, основну увагу в цих програмах приділено стратегічним цілям саме превентивного характеру, направлених на профілактику вчинення правопорушень на певній території, що, безперечно, сприяє реалізації поліцією превентивних заходів.

Другий рівень взаємодії поліції щодо забезпечення превентивних заходів передбачає співпрацю з органами місцевого самоврядування. У нормативно-правовій базі, яка регулює діяльність останніх, така взаємодія проявляється в питаннях: сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських і т. ін. [9].

Окрім наведеного, поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст і сіл з метою налагодження ефективною співпраці між поліцією й органами місцевого самоврядування і населенням [10, с. 65–66].

Останній рівень взаємодії – це рівень безпосередніх відносин поліції та громадськості. У цьому разі йдеться не про органи, які уособлюють громаду на певній території, а безпосередньо про соціум. Варто вказати, що взаємодія поліції та громадськості перебуває в полі зору міжнародної спільноти, яка має з цього приводу свою позицію. Зокрема, у таких документах, як Декларація про поліцію та Європейський кодекс поліцейської етики прописано рекомендації щодо організації діяльності поліції у державах, відповідно до яких: діяльність поліції перебуває в тісному контакті з громадськістю, й ефективність діяльності поліції залежить від публічної підтримки; поліцейські організації, окрім забезпечення правопорядку, виконують соціальні, а також сервісні функції в суспільстві; довіра населення до поліції тісно пов'язана з її ставленням до громадськості, зокрема повагою до людської гідності й основоположних прав і свобод особи;

поліція повинна бути організована в такий спосіб, щоб сприяти хорошим зв'язкам поліції з громадськістю; поліцейські організації повинні бути готові надати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації [7, с. 112].

Найяскравішим прикладом взаємодії поліції та громадськості щодо забезпечення превентивних заходів і превентивної діяльності загалом є робота дільничних офіцерів поліції. Останні здійснюють свою роботу, спираючись на принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства за такими ключовими напрямками, як: протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення; співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних і культурних закладів, закладів захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків; визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості [11].

Працюючи у зазначених напрямках, дільничні офіцери поліції: проводять відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст і сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією й органами місцевого самоврядування і населенням; інформують про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території; співпрацюють із представниками громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, надають допомогу в організації їх діяльності, беруть участь у проведенні спільних нарад, під час яких розробляються та погоджуються заходи із забезпечення публічної безпеки і порядку на територіях обслуговування; в межах дільниці проводять серед населення роз'яснювальну роботу для формування у населення правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних явищ із метою підняття іміджу поліції та інформують про способи захисту і самооборони від злочинних посягань тощо [11].

Окрім діяльності дільничних офіцерів і громадських формувань з охорони громадського порядку, взаємодія соціуму та поліції, щодо забезпечення роботи останньої, зокрема у превентивному напрямі, проявляється в інтеграції численних програм, наприклад, взаємодії поліції та громади («Community policing»). Остання є постійною взаємодією поліції з населенням і місцевою владою заради спільного безпечного простору. Тобто це особливий підхід у щоденній роботі поліції, побудований на принципах постійної комунікації, де: поліція та місцева громада відчувають спільну відповідальність за безпеку; поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає громада; взаємодія і комунікація між населенням і поліцією є ефективною і приносить результати; застосовується індивідуальний підхід до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням і відповідальними органами влади; співпраця спрямована на попередження правопорушень і наявний спільний план превентивної діяльності [12]. Головними завданнями зазначеної програми визначено: покращення якості життя людей; підвищення якості послуг, що надаються поліцією людям; попередження злочинності; розбудову взаємної довіри між населенням і поліцією; заохочення людей до участі в житті місцевих громад; забезпечення більшої видимості роботи поліції; посилення соціальної відповідальності [12].

Висновки. Отже, взаємодія поліції з державними органами, установами та громадськістю щодо забезпечення превентивних заходів має різні форми та реалізується на трьох рівнях: загальнодержавному, де ключове значення має взаємодія поліції та органів державної влади; місцевому – співпраця та взаємна підтримка діяльності з органами місцевого самоврядування; на рівні взаємодії з громадськістю безпосередньо. Подібна градація базується на положеннях чинного законодавства, яке загалом визначає взаємодію одним із ключових принципів виконання поліцією передбачених законом повноважень.

Взаємодія на всіх рівнях передбачає не просто співпрацю задля виконання якоїсь тактичної цілі або одиничного превентивного заходу, а реалізацію цілого комплексу процедур, метою яких є забезпечення публічної безпеки та порядку у певній сфері, профілактика правопорушень у конкретній частині соціуму, взаємне інформування, проведення партнерськими сторонами спільних заходів, здійснення спільних дій, направлених на побудову умов, за яких вірогідність виникнення протиправних аспектів зводиться до мінімуму, і т. ін. Здійснення подібних процедур поліцією спільно з відповідними суб'єктами державної влади, місцевого самоврядування чи громадськості веде до суттєвого спрощення превентивної діяльності в галузі, де існує взаємодія, що є позитивним фактором, який говорить про демократизацію поліцейських органів нашої держави та виведення їх з ізоляційного посттоталітарного стану.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
2. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 333 с. URL: https://pidruchniki.com/1584072014908/pravo/teoriya_derzhavi_i_prava.
3. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ від 10.08.2016 № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16/conv/print>.
4. Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: наказ, порядок від 03.04.2019 № 974/5/467/609/280 від 05.04.2018.
5. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон від 09.04.1999 № 586-XVI. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
7. Коваленко А.В. Окремі аспекти взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері протидії злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 6 (15). С. 110–113.
8. План заходів із протидії злочинності та профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки та порядку на території Запорізької області на 2018–2021 роки : розпорядження від 25.07.2018 № 388. *Офіційний сайт Запорізької обласної державної адміністрації*. URL: https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000096/96615.pdf.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Лялюк О.Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 61–74.
11. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : наказ, інструкція від 28.07.2017 № 650. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 471.
12. Взаємодія поліції та громади («Community policing»). *Веб-сайт програми «Взаємодія поліції та громади»*. URL: http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.20>

ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П.

ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена характеристиці генезису наукових підходів до визначення гарантій законності дозвільної діяльності, формуванню на цій основі наукового підходу до досліджень сучасного стану зазначених гарантій. Визначено, що гарантії законності, в т. ч. й у сфері дозвільної діяльності, стали самостійним предметом наукового пошуку на території України переважно після здобуття Україною незалежності, що зумовлено набуттям права статусу самостійної суспільної цінності. Попередні етапи розвитку правової системи на території України характеризуються вираженим «обслуговуючим» характером права стосовно тогочасних політичних та інших суспільних процесів, у зв'язку з чим гарантії законності як самостійний об'єкт наукових досліджень актуалізуються тільки у другій половині ХХ ст. Визначено, що якісний стан законодавства як юридична умова

(спеціально юридична гарантія) правової законності передбачає належне відображення у ньому прав людини, а також суб'єктивних свобод, законних інтересів. У статті обґрунтовано, що досягнення узгодженості між різними актами законодавства як правовий спосіб забезпечення правової законності передбачає врахування наведених прав, свобод, законних інтересів. Реалізація принципу поділу влади як організаційно-правовий засіб, що гарантує правову законність, має відбуватися у напрямі забезпечення наведених суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Визначено, що права людини, суб'єктивні свободи та законні інтереси мають відображатися і при розвитку інших юридичних умов, правових способів, організаційно-правових засобів як спеціально юридичних гарантій правової законності. Визначено, що права людини, а також суб'єктивні свободи, законні інтереси необхідно визначити як визначальний вектор подальшого розвитку спеціально юридичних гарантій законності у сфері здійснення дозвільної діяльності. Зазначено, що права людини як категорія, що позначає можливості людини у сучасному суспільстві, не можуть безпосередньо визначати якісний стан актуального законодавства, впливати на його внутрішню узгодженість або аналогічно визначати інші гарантії правової законності. Визначено, що ця категорія безпосередньо визначає зміст конкретних гарантій правової законності.

Ключові слова: права людини, суб'єкти публічної влади, адміністративні послуги, сфера містобудування, законність.

The article is devoted to characterizing the genesis of scientific approaches to defining the guarantees of the lawfulness of permitting activities, and on this basis to formulate a scientific approach to research the present state of these guarantees. As a result of the research, it was determined that the guarantees of legality, including in the sphere of permitting activities, became an independent subject of scientific search in the territory of Ukraine mainly after Ukraine gained independence, which is conditioned by the acquisition of the right of status of independent public value. The earlier stages of development of the legal system in the territory of Ukraine are characterized by a pronounced «servicing» nature of law in relation to the current political and other social processes, and therefore guarantees of legality as an independent object of scientific research are actualized only in the second half of XX century. It is determined that the qualitative state of the law as a legal condition (especially a legal guarantee) of legal legality provides for the proper reflection in it of human rights, as well as of subjective freedoms, legitimate interests. The article states that achieving consistency between different acts of legislation as a legal way of ensuring legal legality involves taking into account the rights, freedoms and legitimate interests stated. The realization of the principle of separation of powers as an organizational and legal means, guaranteeing legal legality, must take place in the direction of securing the subjective rights, freedoms and legitimate interests. It has been determined that human rights, subjective freedoms and legitimate interests should be properly reflected in the development of other legal conditions, legal means, organizational and legal means as specially legal guarantees of legal legality. The study found that human rights, as well as subjective freedoms, legitimate interests should be defined as the determining vector for the further development of specially legal guarantees of lawfulness in the sphere of permitting activities. It is stated that human rights as a category denoting human rights in modern society cannot directly determine the qualitative state of current legislation, affect its internal consistency or similarly define other guarantees of legal legitimacy. It is determined that this category directly determines the content of specific guarantees of legal legality.

Key words: human rights, public authorities, administrative services, urban planning, legality.

Вступ. Необхідність підвищення рівня законності дозвільної діяльності, в т. ч. й у сфері містобудування, впливає з тверджень, які висловлюють не тільки представники юридичної науки, але й суб'єкти публічної влади – посадові особи у цій сфері, а також учасники юридичної практичної діяльності у цій сфері, зокрема адвокати [1]. Так, П.В. П'ятков стверджує про недостатній рівень правової культури посадових осіб суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль

щодо належного надання адміністративних послуг у сфері містобудування [2, с. 4, 5]. На необхідність оновлення гарантій законності у сучасній правовій системі вказує і Р.В. Ленівський, обґрунтовуючи це чинниками інтенсивного розвитку правової системи загалом, а також окремими причинами політичного характеру [3, с. 4]. Колишній керівник Державної архітектурно-будівельної інспекції України О. Кудрявцев вказує на поширеність корупції, зокрема хабарництва при вирішенні питання щодо отримання дозволів на будівництво [4].

Про останні спроби законодавця у цьому напрямі свідчить прийняття відповідних проєктів Законів України. Так, проєктом Закону України № 165-ІХ від 03 жовтня 2019 р. передбачається посилення адміністративної відповідальності посадових осіб дозвільних органів за правопорушення щодо видачі дозвільних документів. Крім того, вводяться додаткові гарантії належного виконання зазначеними посадовими особами своїх обов'язків [5; 6].

Наведені прояви актуальних проблем законності у сфері дозвільної діяльності у поєднанні з активним розвитком вітчизняної правової системи в напрямі сприйняття європейських ціннісних орієнтирів зумовлюють актуальність поглибленого дослідження теоретичних основ зазначених гарантій, що передбачає опрацювання насамперед їх історичного аспекту.

Проблематика гарантій законності у сфері дозвільної діяльності привертала увагу науковців. Зокрема, слід вказати на напрацювання щодо адміністративно-правових засобів забезпечення законності (Р.В. Ленівський, 2018 р.) [3], забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування (П.В. П'ятков, 2016 р.) [2]. Необхідно відзначити загальнотеоретичні роботи щодо дозвільної діяльності, що мають комплексний характер і теж містять дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення законності у цій сфері (О.В. Джафарова, 2015 р.) [7]. Втім, у зазначених дослідженнях не повною мірою висвітлено саме історичний розвиток гарантій законності здійснення дозвільної діяльності, наукових поглядів щодо цього.

Постановка завдання. Метою статті є надання характеристики генезису наукових підходів до визначення гарантій законності дозвільної діяльності, формування на цій основі наукового підходу до досліджень сучасного стану зазначених гарантій.

Результати дослідження. Грунтовну характеристику системи гарантій законності надання адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності здійснює П.В. П'ятков. Вчений здійснює систематизацію таких гарантій, визначає напрями їх подальшого розвитку і дотримується загальнотеоретичного підходу до розуміння гарантій як певних засобів, що забезпечують існування та розвиток певних правових явищ і станів [2, с. 148–149]. Із подібних позицій виходять також Р.В. Ленівський [3, с. 19, 20, 32] та О.В. Джафарова [7, с. 34, 108, 120].

Історичне дослідження наукових поглядів на сутність законності загалом та її сутності у сфері дозвільної діяльності зокрема має базуватися на розумінні функцій цієї категорії, взаємодії з іншими близькими категоріями, такими як правопорядок, верховенство права та ін. Крім того, необхідно виявити закономірності варіацій наукових поглядів на зміст законності з урахуванням систем вищого рівня: політичного, економічного, ідеологічного тощо стану суспільства у конкретний суспільно-історичний період. Таким чином, історичне дослідження зазначеного принципу має враховувати результати його розгляду як у статичі, так і у динаміці [8, с. 12–14].

Як вказує В.В. Мартиновський, першим етапом розвитку дозвільної системи на території сучасної України є її розвиток після Революції 1917 р. [9, с. 261–265]. Для цього періоду характерні риси законності, що виділяються І.Л. Невзоровим: відсутність поділу реалізації норм права на власне реалізацію та правозастосування; пріоритет політики над правом. Крім того, І.Л. Невзоров стверджує, що законність відображає зв'язок між державою та суспільством і є визначальним чинником політичного режиму у державі [10, с. 178].

Характеризуючи погляди радянських вчених у 20–30-ті рр. ХХ ст., І.Л. Невзоров вказує про їх «обслуговуючий» характер стосовно політичного режиму терору 30–50-х рр. У цьому аспекті заслуговує на увагу виділення вченим двох моделей законності: етатистська та ліберальна. В основі першої лежить вимога виконання суб'єктивного обов'язку перед державою під страхом примусу, що має першочергове значення порівняно із забезпеченням суб'єктивних прав. Ліберальна модель законності передбачає сервісну концепцію діяльності держави, яка має забезпечувати реалізацію суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [10, с. 38–39]. Порівняння зазначених моделей дає чітке уявлення щодо переходу на території України від, по суті, етатистської моделі законності до сучасної, ліберальної, що в роботах окремих вчених отримала назву «правової законності» [11, с. 489]. Попри приділення уваги І.Л. Невзоровим власне поняттю законності, очевидним постає висновок, що тісний зв'язок зазначеного поняття із тогочасним політичним режимом зумовлював і значну специфіку гарантій забезпечення такої законності. Висновку щодо

основної гарантії можна дійти вже з аналізу власне етатистської моделі законності: можливість застосування державного примусу у разі невиконання особою свого обов'язку перед державою. У зв'язку з наведеним І.Л. Невзоров як показову наукову позицію 20–30-х рр. ХХ ст. наводить думку В. Антонова-Саратовського щодо практичного збігу революційної законності із революційною доцільністю [12, с. 3; 10, с. 34]. «Соціалістична законність» 1930-х рр. передбачала часткове відновлення традиційних правових інститутів, відхід від примату політичної доцільності над правом. Основними принципами соціалістичної законності І.Л. Невзоров виділяє: широке застосування аналогії права й аналогії закону; збереження значною мірою політичного терору та свавілля; жорсткий контроль за роботою правоохоронних органів; незаперечний пріоритет державного інтересу, закріплений у законодавстві. Наголошувалося на необхідності впровадження конкретних та однозначних приписів, що ґрунтувалися б на політичній доцільності, приводячи законодавство у відповідність до реальних умов суспільного життя [10, с. 37–38].

Отже, з огляду на значно меншу диференційованість тогочасної правової системи загалом необхідно говорити про відсутність гарантій законності (в т. ч. і стосовно сфери дозвільної діяльності) як самостійного предмету наукових досліджень аж до другої половини ХХ ст., коли з'являються роботи комплексного характеру, що безпосередньо присвячені проблемам соціалістичної законності, в т. ч. й проблемам її гарантій [13; 14]. Втім, навіть у цей період суспільного розвитку роль законності та права загалом характеризувалася як «обслуговуюча» – стосовно діяльності учасників суспільних відносин [14; 15, с. 301]. Право (у т. ч. й суб'єктивне) не розглядалося як один із керівних векторів розвитку суспільства та правової системи, на відміну від сучасності.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР найвищою соціальною цінністю в Україні є людина. Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції України принцип верховенства права визнано таким, що має не тільки суто теоретичне значення, але й практичний вплив [16]. Зазначені положення є керівними й стосовно розвитку гарантій законності у сфері дозвільної діяльності.

Права людини сьогодні розглядаються як засади правового статусу приватної особи, як обов'язковий елемент сучасної правової держави та громадянського суспільства [17, с. 689]. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина не вичерпуються тими, що закріплені у Конституції України. Це означає потенціал і вектор до урізноманітнення прав і свобод людини та розширення змісту закріплених прав і свобод [18, с. 159]. Не буде помилкою стверджувати про заснованість прав і свобод людини на природних засадах існування людини та розвитку суспільства, а тому вичерпне їх визначення у законодавстві неможливе у принципі. Відсутність позитивного закріплення певних прав і свобод не означає втрату ними значення вектора розвитку вітчизняної правової системи.

О.Ф. Скакун виділяє систему гарантій правової законності: загальносоціальні та спеціально юридичні. Першими виділяються економічні, політичні, соціальні, ідеологічні. Другими виділяються юридичні умови (належний стан актуальних джерел права); правові способи (досягнення внутрішньої узгодженості чинного законодавства, належний контроль за законністю тощо); організаційно-правові засоби (поділ державної влади; належний підбір кадрів тощо) [11, с. 496–497]. Необхідно згадати про актуальність зазначених гарантій правової законності і стосовно сфери дозвільної діяльності.

Права людини як категорія, що позначає можливості людини у сучасному суспільстві, не можуть безпосередньо визначати якісний стан актуального законодавства, впливати на його внутрішню узгодженість або аналогічно визначати інші гарантії правової законності. Втім, не можна не погодитися з тим, що ця категорія безпосередньо визначає зміст конкретних гарантій правової законності. Так, не може вважатися якісним законодавство, в якому належно не закріплені права людини, суб'єктивні свободи й законні інтереси. Більше того, саме послідовне їх закріплення у чинному законодавстві визначає його якість. Подібне можна вказати й щодо інших гарантій правової законності.

Висновки. Гарантії законності, в т. ч. й у сфері дозвільної діяльності, стали самостійним предметом наукового пошуку на території України переважно після здобуття Україною незалежності, що зумовлено набуттям права статусу самостійної суспільної цінності. Попередні етапи розвитку правової системи на території України характеризуються вираженням «обслуговуючим» характером права стосовно тогочасних політичних та інших суспільних процесів, у зв'язку з чим гарантії законності як самостійний об'єкт наукових досліджень актуалізуються тільки у другій половині ХХ ст.

Якісний стан законодавства як юридична умова (спеціально юридична гарантія) правової законності передбачає належне відображення у ньому прав людини, а також суб'єктивних

свобод, законних інтересів. Досягнення узгодженості між різними актами законодавства як правовий спосіб забезпечення правової законності передбачає врахування наведених прав, свобод, законних інтересів. Реалізація принципу поділу влади як організаційно-правовий засіб, що гарантує правову законність, має відбуватися у напрямі забезпечення наведених суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Права людини, суб'єктивні свободи та законні інтереси мають відображатися й при розвитку інших юридичних умов, правових способів, організаційно-правових засобів як спеціально юридичних гарантій правової законності. Отже, права людини, а також суб'єктивні свободи, законні інтереси необхідно визначити як визначальний вектор подальшого розвитку спеціально юридичних гарантій законності у сфері здійснення дозвільної діяльності.

Список використаних джерел:

1. В Кабміні теж підтвердили нечинність дозвільної системи. *Українська асоціація власників зброї*. URL: https://zbroya.info/uk/partner/law-ok/blog/12297_v-kabmini-tezh-pidtvverdili-nehinnist-dozvilnoyi-sistemi/ (дата звернення: 15.12.2019).
2. П'ятков П.В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. УДФС України. Київ, 2016. 230 с.
3. Ленівський Р.В. Законність і правопорядок в Україні: адміністративно-правові засади забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Нац. авіац. ун-т. Київ, 2018. 187 с.
4. Кудрявцев О. Дозвільна система має бути єдиною і справедливою до кожного учасника будівельного ринку. *ГОРДОН*. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/money/-dozvilna-sistema-povinna-but-i-jedinoji-i-spravedlivoji-do-kozhnogo-uchasnika-budivelnogo-rinku-kudrjajtsev-1409988.html> (дата звернення: 16.12.2019).
5. Зеленський підписав закон, яким розширено перелік порушень законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності. *Інформаційне агентство «Центр новин»*. URL: <https://centernews.com.ua/?p=211239> (дата звернення: 14.12.2019).
6. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення захисту суб'єктів господарювання від неправомірних дій або бездіяльності дозвільних органів / Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66449 (дата звернення: 15.12.2019).
7. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 625 с.
8. Каган М.С. Избранные труды : в VII т. Т. I. Проблемы методологии. Санкт-Петербург : ИД «Петрополис», 2006 г. 356 с.
9. Мартиновський В.В. Історія розвитку дозвільної системи України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 260–267.
10. Невзоров І.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. ун-т внутр. дел. Харьков, 2002. 196 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
12. Антонов-Саратовский В. О революционной законности. *Революционная законность*. 1926. № 1. С. 3–9.
13. Правовые гарантии законности в СССР / под ред. М.С. Строгович. Москва : Изд-во АН СССР, 1962. 475 с.
14. Недбайло П.Е. Исследование юридических средств обеспечения советской социалистической законности. *Советское государство и право*. 1963. № 9. С. 148.
15. Витрук Н.В. Избранное. Т. 1. Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990. Москва : Российская академия правосудия, 2012. 643 с.
16. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
17. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 2012. 1020 с.
18. Конституція України. Науково-практичний коментар / гол. редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. 1128 с.

ГЕНЕЗА РЕФОРМ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена питанням дослідження процесів реформ, що відбулися в органах Національної поліції за роки незалежності України, аналізу й оцінці стану їх реалізації. Процеси євроінтеграції держави, подальша розбудова України як правової та демократичної держави, потреби громадянського суспільства потребували змін і реформ.

У статті зазначається, що за роки незалежності керівництво МВС України не мало чіткого уявлення, як системно реформувати міліцію. Практика була, на жаль, дещо інша. При зміні керівництва МВС України змінювалися й підходи до реформ, заходи реформ не завжди узгоджувалися з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави, з реформами системи судоустрою та судочинства. Обґрунтовується, що зі здобуттям Україною незалежності склалися об'єктивні умови реформування системи МВС України (міліції) – незадоволеність керівництва держави та населення діяльністю системи, з одного боку, з іншого – зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України.

Звертається увага на те, що низка факторів та умов – нехтування держави інтересами МВС України, політизація реформ, недостатність їх фінансування та матеріально-технічного забезпечення, втручання політиків у діяльність системи МВС України – призвели до того, що система органів внутрішніх справ, міліція залишилася майже на тому самому рівні розвитку, реформи набули негативних рис. Внаслідок цього в МВС України стало відсутнім єдине, науково обґрунтоване бачення реформи системи її органів і міліції. Загалом базові Концепції реформ МВС України повною мірою містили цілком достатній час в цілком доцільний комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні створити якісно нове поліцейське відомство європейського типу, максимально наближене до зразків світових поліцейських правоохоронних структур.

Робиться висновок, що на сучасному етапі розвитку органів Національної поліції найбільш прийнятним шляхом їх розвитку є не докорінне реформування, а модернізація та трансформація окремих служб і напрямів діяльності.

Ключові слова: реформи, поліція, Національна поліція, МВС України, концепція, становлення.

The article is devoted to the issues of research of the reform processes that took place in the bodies of the National Police during the years of independence of Ukraine, analysis and evaluation of the state of their implementation. The processes of the European integration of the state, the further development of Ukraine as a rule of law and a democratic state, the needs of civil society needed change and reform.

The article notes that during the years of independence, the leadership of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine had no clear idea how to systematically reform the police. The practice was, unfortunately, somewhat different. When the leadership of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine changed, the approaches to reforms also changed, the reform measures did not always agree with the system of bodies that provided the national security of the state, with the reforms of the judicial system and the judiciary. It is substantiated that with the gaining of Ukraine's independence objective conditions for reforming the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (militia) have emerged – dissatisfaction with the government of the state and the population with the activities of the system, on the one hand. On the other hand, crime is rising to the level of a real threat to Ukraine's national security.

Attention is drawn to the fact that a number of factors and conditions: neglect of the state by the interests of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, politicization of reforms, lack of funding and logistics, the interference of politicians in the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine have led to the fact that the system of law enforcement agencies, police remained almost at the same level of development, reforms have acquired negative features and imitations. As a result, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine lacked a unified, scientifically sound vision of reforming its organs and the police. On the whole, the Basic Concepts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine's reforms fully contained sufficient time and a reasonable set of reform measures, which, if implemented without delay, would create a qualitatively new European-style police department as closely as possible to the models of the world's police enforcement agencies.

It is concluded that at the present stage of development of the National Police bodies, the most appropriate way of their development is not a thorough reform, but rather the modernization and transformation of individual services and areas of activity.

Key words: reforms, police, National Police, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, concept, formation.

Вступ. Після розпаду СРСР, від 1991 до 2014 рр., система Міністерства внутрішніх справ, основним елементом якої була міліція, фактично не зазнала значних змін. Найголовнішою проблемою залишався репресивний зміст діяльності та воєнізований формат міліції, а не правоохоронний зміст діяльності та цивільний формат, як у цивілізованому світі. Другою проблемою було те, що Міністерство внутрішніх справ залишалося міжвідомчим монстром, який об'єднував у собі функції від міграційної служби до протипожежної, що, безперечно, було радянським рудиментом. Держава воліла контролювати кожен крок громадянина й намагалася якнайбільше централізувати управління суспільством у кількох велетенських органах примусу. До того ж, ця ситуація призвела до дублювання багатьох функцій різними структурними підрозділами МВС і роздутого штату [1].

Тому не випадково процеси євроінтеграції держави, подальша розбудова України як правової та демократичної держави, а також потреби громадянського суспільства потребували змін і реформ як МВС України, так і міліції.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження реформ, що відбувалися в органах Національної поліції. Окремі питання з розвитку проблеми реформування системи органів МВС України та поліцейських зарубіжних структур досліджували М.І. Ануфрієв, В.С. Венедіктов, С.М. Гусаров, В.С. Гусласький, В.О. Заросило, Д.П. Калаєнов, О.М. Клюєв, В.В. Ковальська, В.В. Конопльов, О.П. Коренев, М.В. Корнієнко, С.О. Кузніченко, А.М. Куліш, М.Н. Курко, К.Б. Левченко, О.А. Мартиненко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, С.В. Петков, Г.О. Пономаренко, О.Ю. Синявська, Ю.Ф. Кравченко, В.І. Фелик, М.Ю. Фролов. Вказані та інші вчені зробили вагомий внесок у розвиток доктрини поліцейської діяльності, однак у багатьох працях відсутній критичний аналіз тих реформ, що відбулися.

Результати дослідження. За роки незалежності керівництво МВС України не мало чіткого уявлення, як системно реформувати міліцію. Практика була, на жаль, дещо інша. При зміні керівництва МВС України змінювалися й підходи до реформ, заходи реформ не завжди узгоджувалися з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави, з реформами системою судоустрою та судочинства.

Отже, зі здобуттям Україною незалежності склалися об'єктивні умови реформування системи МВС України (міліції) – незадоволеність керівництва держави та населення діяльністю системи, з одного боку, з іншого – зростання злочинності до рівня реальної загрози національній безпеці України.

Започаткування реформ у системі МВС України можна пов'язувати з прийняттям Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 456 від 24 квітня 1996 р. [2].

Головним завданням Концепції є визначення на основі наукового аналізу сучасної та прогнозованих тенденцій розвитку соціально-економічної та криміногенної обстановки в суспільстві, шляхів оптимізації діяльності системи МВС із метою максимального забезпечення ефективності її функціонування.

Концепція містила вже й окремі новації. Так, у ній було передбачено заходи щодо звільнення міліції громадської безпеки від деяких невластивих їй функцій – паспортної та візової

роботи, а також роботи, пов'язані з медичним вивержуванням, утриманням осіб, які ведуть бродячий спосіб життя. Ці функції будуть передані місцевим органам виконавчої влади, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади. Здійснюватиметься реформування підрозділів державтоінспекції, функції організації дорожнього руху поступово передаватимуться державним адміністраціям на місцях. Поетапно згідно з Концепцією судово-правової реформи вирішуватиметься питання про можливість виведення зі складу органів внутрішніх справ органів виконання покарань і передавання їх Міністерству юстиції або створення на їх базі самостійної державної структури, а також функцій примусового лікування від алкоголізму – Міністерству охорони здоров'я [2].

З наведеного ми бачимо, що згідно з положеннями Концепції передбачалося здійснити «косметичні» зміни, загалом спрямовані на покращення стану злочинності у державі. Докорінних змін системи не планувалося. Однак реформи на цьому не закінчувалися. Суттєвих змін у системі внутрішніх справ не відбулося. Багато положень концепції так і не були реалізовані.

Хоча в державі і склалися умови для змін у системі органів внутрішніх справ, результатом реалізації Концепції були б: зниження (зупинення) зростання злочинності; ліквідація надмірної переважаності працівників міліції; спрощена структура органів внутрішніх справ і організація управління нею; законодавче визначення поняття «органи внутрішніх справ», їх завдань і повноважень, умов діяльності.

Для успіху реформ у державі вони мають проводитися рішуче та відразу за усіма напрямками, мати системний характер і відбуватися під контролем персональної відповідальності та з реальною звітністю. Успіх реформ також залежить від того, чи відбуваються вони за схемою: підготовка, проведення, моніторинг стану реформ та аналіз її результатів. Цього не відбулося.

Проведення реформ відбувалося неузгоджено та безсистемно. Неузгодженість законопроектної роботи з питань, що стосуються реформування правоохоронних органів, відсутність координуючих ініціатив із боку згадуваної спеціальної Комісії при Президентові України особливо наглядно простежуються у розв'язанні проблем місцевої міліції. Так, починаючи з вересня 2000 р. було внесено сім законопроектів, із яких чотири – народними депутатами України, а три – Кабінетом Міністрів. До того ж, у січні 2001 р. Президент України видав Указ «Про утворення місцевої міліції». У 2004 р., за наполяганням Уряду, Верховна Рада прийняла, а Президент підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» [3].

Отже, на першому етапі реформ йшлося про обрання міліцією курсу на відкритість перед суспільством, позбавлення від окремих невластивих функцій (паспортна система, медвигверзники). Що стосується другого етапу реформ, то тут почали говорити про пошук нових форм і методів роботи, побудови організаційної структури управління; налагодження партнерських відносин із населенням, трансформацію системи МВС у правозахисну структуру європейського зразка.

Наступним кроком реформ стали винесені для обговорення Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України, переважно відображені в розробленому на виконання доручень Президента України й Уряду (від 28 лютого 2005 р. № 11192 та від 2 березня 2005 р. № 8410/1/105) проекті Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

Ця Концепція була спрямована на удосконалення системи МВС, приведення її структури і функцій у відповідність до усталеної практики Європейських держав, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, законності та правопорядку. Концепція має на меті на підставі наукового аналізу соціально економічної ситуації, змін і прогнозованих тенденцій її розвитку та криміногенної обстановки визначити шляхи оптимізації систем МВС для забезпечення максимальної ефективності її функціонування. Вона включає в себе основні напрями та принципи вдосконалення управління, організаційно-штатної побудови правового, кадрового, ресурсного та іншого забезпечення систем МВС на основі аналізу й оцінки стану боротьби зі злочинністю охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в державі [4].

Деякі із закладених у Концепцію заходів було реалізовано. Зокрема, проведено реорганізацію керівництва Міністерства: скорочено кількість посад заступників Міністра (із 13 заступників залишено 6, із яких один – перший заступник); аналогічне зменшення кількості керівників проведено в регіональних управліннях і міськрайорганах; указом Президента України (від 17 березня 2005 р. № 484) внесено зміни до переліку посад, що заміщуються особами вищого начальницького (офіцерського) складу. Як наслідок, загальну чисельність таких посад скорочено вдвічі (зі 150 до 75); у кожному регіональному управлінні Міністерства та Департаменті центрального апарату залишається по одному генералу. У вищих навчальних закладах «генеральськими» залишаються посади ректора Академії, Університету та начальника Військового інституту. З метою посилення

боротьби зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, в центральному апараті вже створено самостійний Департамент для організації боротьби з цими злочинами [4].

Вищенаведена Концепція, хоча й містила певні положення щодо змін системи та структури міліції, форм і методів діяльності, однак все ж не передбачала докорінних змін. Здебільшого реформування було пов'язано з оптимізацією функцій системи управління. Можна зазначити, що у проаналізованих нами концептуальних документах було закладено вектори майбутнього розвитку системи органів внутрішніх справ і міліції.

Чергова спроба реформ була визначена Указом Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20 березня 2008 р. № 245/2008 [5], яким передбачалося розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України у світлі набуття європейських ознак національного моделю поліцейської організації.

До прийняття цього Указу Розпорядженням МВС України «Про створення творчої групи Міністерства з питань реформування системи МВС України» від 15 січня 2007 р. № 35 [6] «на виконання п. 2 розпорядження МВС України від 09 січня 2007 № 10 «Про створення комісії Міністерства з питань реформування системи МВС України» ставилася мета вдосконалення роботи Міністерства шляхом оптимізації його структури, функціональних особливостей, приведення їх у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві та в Європі, та забезпечення якісної та своєчасної підготовки необхідних матеріалів з цього питання». Внаслідок цієї роботи МВС України було підготовлено Концепцію реформування системи органів МВС України (2008 р.). Метою реформування було визначено поетапне перетворення системи органів МВС справ у цивільне відомство європейського зразка.

Практично ці реформи заклали основи переходу міліції до континентально-європейської моделі поліцейської організації, започаткували основи створення Національної поліції. Однак положення реформ не були втілені у життя.

Як зазначає І.В. Зозуля, можна констатувати, що тоді в Україні існувало два незалежні центри, які займалися проблемами реформування системи МВС України – президентський (із Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, РНБО України та Комісією з розробки проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України) та парламентський (на чолі з Комітетом з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності) які були розбалансовані та конкурували між собою, але президентський мав усі можливості для успішної реалізації своїх напрацювань. Прикладом того є вдало видані «реформаторські» президентські укази та неспроможність Верховної Ради України й Комітету, зокрема, з належної координації цієї роботи. Це підтверджується не прийнятими Верховною Радою постановами за проектами № 6142 і № 6142-1 і низкою не розглянутих законопроектів щодо діяльності та реформування правоохоронних органів. І на цьому фоні непривабним ввижається становище МВС України, яке реформують [7, с. 162].

Отже, можна зазначити, що невиконаним виявилось основне призначення другого етапу реформування системи МВС України – докорінна реорганізація її периферійної ланки – міськрайорганів. Початок третього етапу реформування системи МВС України фактично був зім'ятий політичною кризою в державі.

Наступний, четвертий етап реформ було почато з прийняттям Указу Президента України від 17 травня 2012 р. № 328, яким було створено Комісію з питань правоохоронної діяльності. Слід підкреслити, що за результатами проведеної роботи підготовлено проект Концепції реформування системи МВС України. Крім того, отримано напрацювання, що були використані при підготовці Державної програми реформування системи МВС на період до 2012 р. [8].

Водночас у цей період також не відбулося докорінних змін у системі органів внутрішніх справ.

Отже, за роки незалежності України було підготовлено Концепцію розвитку Міністерства внутрішніх справ (1996 р.), Концепцію подальшого реформування системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2006 р. (2002 р.), Концепцію реформування МВС України в сучасних умовах (2005 р.), Концептуальних засад реформування правоохоронних органів України (2006 р.), Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (2007 р.), Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України (2008 р.), Державна програми реформування системи МВС України до 2012 р.

Отже, політична заангажованість реформ, їх несистемність, відсутність єдиного стратегічного бачення майбутньої системи МВС України та поліції призвели до того, що реформи не мали успіху і не відбулися.

Аналізуючи причини, чому реформи поліцейського відомства тривалий час не мали успіху, слід звернути увагу на те, що починати управління процесом реформування системи МВС України можна тільки:

- з'ясувавши загальні закономірності, принципи, функції, методи та механізм управління реформуванням системи органів МВС України;
- маючи належне нормативно-правове забезпечення реформування системи МВС, моделі чинної та нової систем МВС, ситуаційний алгоритм і календарний план реформування, можливість проводити постійний моніторинг процесу реформування;
- знаючи можливі перепони на шляху реформування та вміючи їх обходити;
- маючи особливі повноваження, аналітичний штаб і досвідчену мобільну команду реформаторів [9, с. 121].

Крім того, попри декларовані прогресивні цілі, попередні реформи зберігали основи репресивної політики держави та, відповідно, репресивної моделі правоохоронних органів і правоохоронної діяльності, орієнтованої на репресивні форми соціального контролю над суспільством. Офіційно головною функцією ОВС залишалася боротьба зі злочинністю, реагування на вже скоєні правопорушення, а головними критеріями ефективності діяльності – кількісні показники затримань, розкриття злочинів тощо. Неофіційно – правоохоронні органи використовувалися як адміністративний ресурс і джерело тіньових коштів [10].

Висновки. Загалом базові Концепції реформ МВС України повною мірою містили цілком доцільний комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні створити якісно нове поліцейське відомство європейського типу, максимально наближене до зразків світових поліцейських правоохоронних структур.

Однак низка факторів та умов – нехтування держави інтересами МВС України, політизація реформ, недостатність їх фінансування та матеріально-технічного забезпечення, втручання політиків у діяльність системи МВС України – призвели до того, що система органів внутрішніх справ, міліція залишилася майже на тому самому рівні розвитку, реформи набули негативних рис. Внаслідок цього в МВС України стало відсутнім єдине, науково обгрунтоване бачення реформи системи її органів і міліції.

На сучасному етапі розвитку органів Національної поліції найбільш прийнятним шляхом їх розвитку є не докорінне реформування, а модернізація та трансформація окремих служб і напрямів діяльності.

Список використаних джерел:

1. Реформа правоохоронної системи. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/law-enforcement-reform/>.
2. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України № 456 від 24.04.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF>.
3. Мойсик В.Р. Основні напрями законодавчого забезпечення реформування правоохоронної системи України. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/law_enforcementreform_ukraine.pdf.
4. Бондаренко О.І. Реформування правоохоронних органів – пріоритетні питання на шляху розбудови демократичної країни. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/law_enforcementreform_ukraine.pdf.
5. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» від 20.03.2008 № 245/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 8. Ст. 405.
6. Розпорядження МВС України «Про створення творчої групи Міністерства з питань реформування системи МВС України» від 15.01.2007 № 35.
7. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи МВС України : монографія. Харків : Харків юридичний, 2008. 480 с.
8. Державна політика у правоохоронній сфері: історико-правовий аналіз та шляхи удосконалення. URL: <http://www.bankreferatov.ru/referats/>.
9. Зозуля І.В. Теорія та практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 470 с.
10. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. *Інформаційно-аналітичні матеріали круглого столу «Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загально соціального плану реформ» від 16.04.2015*. URL: http://razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf.

СПЕЦІАЛЬНИЙ ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ОФОРМЛЕННЯ

Метою статті є визначення доцільності віднесення Державного бюро розслідувань до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також обґрунтування можливості його виведення із системи органів виконавчої влади і надання йому спеціального правового статусу. Аналізуються ліберальний та радикальний підходи до удосконалення правового статусу Державного бюро розслідувань, визначаються їх сильні та слабкі сторони. Наводяться аргументи на користь доцільності виведення Державного бюро розслідувань із системи органів виконавчої влади і надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. Обґрунтовується необхідність внесення змін і доповнень до чинного законодавства, пов'язаних із реалізацією такого підходу. Визначено, що основна діяльність ДБР зосереджується довкола виявлення та розслідування злочинів вищих посадових осіб органів виконавчої влади, де фіксується найбільша кількість зловживань та найвищий рівень корупції. Наголошено на недоцільності ДБР залишатись у системі органів виконавчої влади, оскільки з часом можуть виникнути сумніви в його об'єктивності, незалежності та неупередженості, особливо в питаннях притягнення до відповідальності найвищих керівників органів виконавчої влади. Зроблено висновок, що контроль за діяльністю ДБР має здійснювати не лише ВРУ, але й Президент України. Що стосується Кабміну, то, враховуючи виведення ДБР із системи органів виконавчої влади, недоцільне наділення його контрольними повноваженнями. З метою практичної реалізації зроблених нами вище висновків необхідно внести деякі зміни в ч. 1 ст. 23 Закону, доповнивши її новими абзацами такого змісту: «Контроль за діяльністю ДБР здійснюється Президентом України та комітетом ВРУ, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. На вимогу Президента України, а також на вимогу комітету ВРУ, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, ДБР подає відомості про основні питання своєї діяльності, а також про випадки порушення чинного законодавства, прав і свобод громадян. Директор ДБР несе персональну відповідальність за своєчасність, об'єктивність і повноту поданої інформації».

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, державний правоохоронний орган, підзвітність, підконтрольність, підпорядкованість, правовий статус, система органів виконавчої влади, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

The purpose of the article is to determine the expediency of the State Bureau of Investigation to be assigned to the central executive bodies with special status, as well as to justify the possibility of its removal from the system of executive authorities and to give it a special legal status. Liberal and radical approaches to improving the legal status of the State Bureau of Investigation are analyzed and their strengths and weaknesses identified. The arguments in favor of expelling the State Bureau of Investigation from the system of executive authorities and giving it the status of an independent law enforcement agency are presented. The necessity to amend existing legislation related to implementation of this approach is justified. It is determined that the main activity of the SBI is focused around the detection and investigation of crimes by top officials of the executive power, where the highest number of abuses and the highest level of corruption are recorded. It is

emphasized that the SBI is inappropriate to remain in the executive branch of the system, as over time there may be doubts about its objectivity, independence and impartiality, especially when it comes to holding senior executives accountable.

It is concluded that not only the VRU but also the President of Ukraine should control the activity of the SBI. With regard to the Cabinet of Ministers, given the withdrawal of the SBI from the system of executive authorities, it is inappropriate to confer its controlling powers. In order to put this conclusion into practice, we need to make some changes to Part 1 of Art. 23 of the Law, supplementing it with new paragraphs as follows: "Control over the activity of the SBI shall be exercised by the President of Ukraine and the Verkhovna Rada Committee, the subject of which shall be the legislative support of law enforcement activities. At the request of the President of Ukraine, as well as at the request of the Verkhovna Rada Committee, whose subject matter is related to the issues of legislative support of law enforcement activities, the SBI provides information on the main issues of its activity, as well as on cases of violation of current legislation, rights and freedoms of citizens. The SBI Director is personally responsible for the timeliness, objectivity and completeness of the information provided".

Key words: *State Bureau of Investigation, state law enforcement agency, accountability, subordination, legal status, system of executive bodies, central executive authority with special status.*

Актуальність теми. Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) пройшло досить тривалий і суперечливий шлях свого становлення. Довкола питання його адміністративно-правового статусу не вшухали політичні суперечки та наукові дискусії. Розглядалися найрізноманітніші варіанти як організаційної побудови ДБР, так і його підпорядкованості. І лише з прийняттям 12.11.2015 р. Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (далі – Закон) це питання нарешті отримало своє офіційне роз’яснення. Зокрема, ст. 1 Закону визначає ДБР як «центральный орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції» [1]. І хоча, на перший погляд, наведене формулювання є чітким, лаконічним і таким, що загалом відображає загальноприйняті уявлення про призначення ДБР, однак воно не розв’язує всі політичні та наукові суперечки щодо його особливого правового становища, а також місця, яке йому відводиться в національній системі правоохоронних органів. Що ж стосується рішення законодавця віднести ДБР до системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) зі спеціальним статусом, то воно викликало цілу хвилю критики як у наукових колах, так і серед політичних експертів. При цьому практично всі вони одностайні у тому, що законодавче закріплення такої моделі функціонування ДБР не відповідає ані Конституції України, ані іншим законодавчим актам, які регулюють діяльність органів виконавчої влади. У зв’язку з цим цілком логічно виникає питання: у чому ж саме проявляється така невідповідність? Нижче спробуємо дати на нього розгорнуту та обґрунтовану відповідь.

Отже, **метою цієї наукової статті** є визначення доцільності віднесення ДБР до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також обґрунтування можливості його виведення із системи органів виконавчої влади і надання йому спеціального правового статусу.

Виклад основного матеріалу. Законодавець, створюючи ДБР як орган, який веде боротьбу з корупцією та злочинністю найвищих посадових осіб держави, наділив його спеціальним правовим статусом, віднісши до особливої групи ЦОВВ. Однак, прагнучи забезпечити максимальну незалежність ДБР від незаконного тиску та втручання, він передбачив для нього надзвичайно широкі гарантії та цілу низку винятків із загального порядку організації його діяльності. Такі гарантії і винятки, з одного боку, забезпечують об’єктивність та неупередженість роботи ДБР, однак з іншого – ставлять під сумнів конституційність і законність його роботи загалом.

Складність та суперечливий характер законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР одразу ж стали причиною виникнення гострих дискусій як у політичних, так і в наукових колах. Так, ще на етапі законопроектної роботи експерти неодноразово вказували на неконституційність окремих положень майбутнього Закону, в тому числі на неправомірність надання ДБР спеціального статусу. Зокрема, цілком справедливо наголошувалось, що «Конституція України не передбачає існування в державному механізмі органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які виконували б відповідні функції за межами системи органів виконавчої влади» [2, с. 88]. У процесі створення ДБР і комплектування його висококваліфікованими кадрами, а також у процесі фактичного виконання покладених на нього повноважень проявилась

ще ціла низка законодавчих прогалин і суперечностей, які могли би повністю «паралізувати» роботу ДБР, а тому були тимчасово вирішені в так званому «ручному режимі», тобто без внесення необхідних змін і доповнень до чинного законодавства.

Звісно, подібні методи врегулювання проблемних питань негативно позначились на репутації новоствореного органу, були критично оцінені міжнародними експертами та стали підґрунтям для виникнення сумнівів у об'єктивності та неупередженості його роботи. Крім того, як зазначають деякі науковці, «невизначеність статусу ДБР, а також положення Закону, які містять суперечності або допускають їх подвійне тлумачення» і в майбутньому можуть «перешкоджати продуктивній діяльності ДБР», «привести до його неефективного функціонування та відсутності результатів у протидії злочинам, які віднесені до його компетенції» [2, с. 90].

Повною мірою усвідомлюючи такі ризики, новообраний Президент України та ВРУ нового скликання оголосили пріоритетною проблему суперечності, неузгодженості та неконституційності нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності ДБР (і насамперед Закону України «Про Державне бюро розслідувань»), і невідкладно приступили до її розв'язання. Так, за дорученням Президента України було підготовлено відразу кілька законопроектів про внесення змін і доповнень до Конституції України та до Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Своєю чергою в науковій літературі та в політичних колах почали висловлюватись критичні погляди на їх зміст та обґрунтовуватись різноманітні альтернативні підходи до вирішення цієї проблеми.

Вивчення та узагальнення всіх запропонованих варіантів дало змогу нам визначити *два найбільш перспективні та найбільш поширені на тепер шляхи удосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР.*

Перший з них – ліберальний, що передбачає залишення ДБР у системі ЦОБВ зі спеціальним статусом. Більшість науковців, які відстоюють саме такий підхід, не наполягають на внесенні кардинальних змін і доповнень до чинного законодавства. На їхню думку, основна проблема криється у невідомому формулюванні визначення ДБР, що міститься в ст. 1 Закону, яке потребує деяких корегувань і незначних редакційних уточнень. Так, наприклад, Н.С. Андрійченко, О.В. Ільченко, А.О. Хонько, Л.В. Бернацька та деякі інші науковці зазначають, що в нормативно-правових актах, які затверджують правовий статус інших ЦОБВ зі спеціальним статусом, спеціальний статус цих інститутів закріплюється саме в перших статтях таких актів, тоді як у Законі України «Про Державне бюро розслідувань» про спеціальний статус ДБР згадується лише в п. 2 ч. 1 ст. 4 у рамках характеристики основних гарантій його діяльності, що ставить під сумнів його приналежність до ЦОБВ зі спеціальним статусом [2, с. 89; 3; 4, с. 220].

Аналіз ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», ч. 1 ст. 1 Закону «Про Фонд державного майна України», п. 1 Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України», ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», а також ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» свідчить про обґрунтованість наведених вище аргументів. У зв'язку з викладеним вважаємо, *що з метою уникнення двозначності в розумінні адміністративно-правового статусу ДБР вказівка на його спеціальний статус має бути закріплена безпосередньо у визначенні ДБР, тобто в ст. 1 Закону.*

Однак не всі прихильники зазначеного підходу обмежуються удосконаленням лише дефініції ДБР. Так, наприклад, фахівці Головного науково-експертного управління ще на етапі розгляду проекту Закону України «Про Державне бюро розслідувань» вказували на необхідність внесення змін до Конституції України, які передбачили б «існування в системі органів державної влади не тільки таких державних органів зі спеціальним статусом, як ЦВК, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, але й органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, таких як ДБР» [5]. Додатково пропонувалось також конкретизувати засади взаємодії ДБР з Кабміном [5], у законодавчому порядку визначити критерії виділення ЦОБВ зі спеціальним статусом з-поміж інших ЦОБВ [6, с. 7], а також чітко прописати порядок їх реорганізації та ліквідації [7, с. 132].

Очевидно, що в наведених вище пропозиціях є раціональне підґрунтя. Однак, на нашу думку, до удосконалення законодавчого забезпечення організації діяльності ДБР необхідно підходити більш радикально, як це пропонують прихильники другого підходу.

Другий підхід – радикальний, що передбачає виведення ДБР не лише із системи ЦОБВ зі спеціальним статусом, але й із системи органів виконавчої влади загалом і надання йому

особливого статусу. Останнім часом зазначений підхід набуває все більшої популярності як серед науковців, так і серед політичних експертів. На його користь наводяться різноманітні аргументи. Однак всі вони в кінцевому рахунку зводяться до того, що ДБР має специфічну сферу повноважень, а основна мета його діяльності зводиться до «боротьби зі зловживаннями саме в системі виконавчої влади, включаючи її найвищі ешелони» [8, с. 8].

До речі, саме такий підхід лежить в основі підготовленого і внесеного на розгляд за ініціативою Президента України проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» № 2116 від 10.09.2019 р. [9] (далі – законопроект № 2116). Серед іншого цей законопроект передбачає зміну правового статусу ДБР, який замість «центрального органу виконавчої влади» має стати «державним правоохоронним органом», а також усунення ще цілої низки проблемних аспектів правового, структурно-організаційного, процедурного та кадрового характеру, виявлених за час його діяльності.

Водночас варто зауважити, що ідея виведення ДБР із системи органів виконавчої влади натеper неоднозначно сприймається політиками та експертами. Так, наприклад, фахівці Головного юридичного управління у своєму висновку на законопроект № 2116 вказали на відсутність конституційних підстав для фактичного виведення ДБР із системи органів виконавчої влади. На їхню думку, такий крок суперечитиме: по-перше, п. 7 ст. 116 Конституції України, згідно з яким Кабмін здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; по-друге, п. 9-1 ст. 116 Конституції України, за яким Кабмін для виконання своїх конституційних повноважень утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [10]. Схожі аргументи у своєму Висновку висловлює також Головне науково-експертне управління [11].

Під час обговорення законопроекту № 2116 своє негативне ставлення щодо виведення ДБР із системи органів виконавчої влади висловили також деякі народні депутати України. Так, наприклад, А.А. Кожем'якін вказав на відсутність у законопроекті належного обґрунтування необхідності зміни статусу ДБР; М.Л. Княжицький, посилаючись на рішення КСУ № 5 рп/2019, згідно з яким «кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України», наголосив на тому, що ДБР натеper не має такого особливого статусу, а тому він може бути створений виключно як орган виконавчої або судової влади; А.В. Пузійчук навіть приклад Національної поліції, що координується МВС України, тобто повноцінно входить до системи органів виконавчої влади, і цей статус жодним чином не забороняє їй виконувати правоохоронні функції [12].

Детально дослідивши аргументи прихильників наведених вище підходів, визначивши їх сильні та слабкі сторони, а також проаналізувавши чинне законодавство та вивчивши позицію КСУ щодо вирішення схожих питань, ми можемо обґрунтувати власну точку зору щодо правового статусу ДБР. На нашу думку, **ДБР необхідно вивести із системи органів виконавчої влади і надати йому статус незалежного правоохоронного органу**. Нижче наведемо *основні аргументи на користь такого висновку*, а також дамо відповідь на зауваження, які були висловлені противниками радикального підходу.

По-перше, як показує практика роботи ДБР, натеper основна його діяльність зосереджується довкола виявлення та розслідування злочинів вищих посадових осіб органів виконавчої влади. Саме в цій сфері фіксується найбільша кількість зловживань та найвищий рівень корупції. Однак, якщо ДБР продовжуватиме залишатись у системі органів виконавчої влади, з часом можуть виникнути сумніви в його об'єктивності, незалежності та неупередженості, особливо в питаннях притягнення до відповідальності найвищих керівників органів виконавчої влади.

По-друге, той факт, що згідно з п. 7 ст. 116 Конституції України саме Кабмін «здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» [13] не слід розглядати як заперечення можливості наділення правоохоронними повноваженнями інших органів держави. Таким органом є, наприклад, СБУ, на яку покладається забезпечення державної безпеки України. Прокуратура теж не входить до системи органів виконавчої влади і є самостійним державним органом, водночас саме від неї до ДБР перейшла більшість повноважень щодо здійснення досудового розслідування в окремих кримінальних провадженнях.

По-третє, в Конституції України натеper справді окремо не визначено особливий правовий статус ДБР, що унеможливило його створення поза межами однієї з трьох гілок влади

(законодавчої, виконавчої чи судової). Однак такий недолік може бути усунутий шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Основного Закону. До речі, певна робота в цьому напрямі уже проводиться. Так, 29.08.2019 р. Президентом України було внесено на розгляд ВРУ ще один проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, НАБУ, призначати на посади та звільняти з посад Директора НАБУ і Директора ДБР)» [14] (далі – законопроект № 1014), який нині направлений до КСУ для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Серед іншого цей законопроект передбачає доповнення ст. 106 Конституції України новим пунктом 11-1, що передбачає наділення Президента України повноваженнями призначати на посаду та звільняти з посади у порядку, визначеному законом України, Директора ДБР. Незважаючи на деякі системні недоліки, ми вважаємо, що законопроект № 1014 у разі його прийняття усуне наявні прогалини в законодавчому регулюванні організації діяльності ДБР, а також стане підґрунтям для виведення ДБР із системи органів виконавчої влади.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, ми можемо зробити такий узагальнюючий висновок: *забезпечення належного функціонування ДБР вимагає його негайного виведення із системи органів виконавчої влади і надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. Такий крок не лише підвищить ефективність функціонування ДБР, забезпечить достатній рівень його самостійності, об'єктивності та незалежності, але й гарантуватиме захист від незаконного тиску і втручання в його роботу.*

Водночас реалізація запропонованого нами підходу передбачає необхідність внесення цілої низки змін і доповнень до Конституції України та чинного законодавства. На жаль, обмежений обсяг цієї статті не дає змогу розглянути всі проблемні аспекти, а тому пропонуємо зупинитись лише на головних проблемах, які потребують першочергового розв'язання.

Насамперед необхідно *внести зміни і доповнення до Конституції України*, без ухвалення яких будь-які спроби кардинального оновлення адміністративно-правового статусу ДБР будуть марними. Річ у тім, що КСУ у своєму рішенні № 5 рп/2019 чітко та однозначно наголосив, що «кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України» [15]. На нашу думку, найбільш оптимальний шлях реалізації зазначеної вимоги визначений у законопроекті № 1014, що передбачає розширення конституційних повноважень Президента України за рахунок надання йому права призначати директора ДБР.

Водночас у загальній позитивній оцінці законопроекту деякі його положення, на нашу думку, потребують уточнення і розширення. По-перше, ми пропонуємо позбавити Кабмін права утворювати ДБР і передати це право Президенту України. Це цілком логічний крок, який зумовлений виведенням ДБР із системи органів виконавчої влади. Крім того, запровадження саме такого порядку передбачено для інших правоохоронних органів, зокрема НАБУ. По-друге, на конституційному рівні необхідно обмежити право Президента України призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу. Таке обмеження, на нашу думку, суттєво підвищить рівень незалежності очільника ДБР, а також мінімізує ризики зловживань з боку глави держави.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 106 Конституції України п. 14-1 такого змісту: «14-1) утворює відповідно до закону Державне бюро розслідувань, призначає на посаду за результатами конкурсу та звільняє з посади у порядку, визначеному законом, Директора Державного бюро розслідувань». Одночасно необхідно внести відповідні зміни і доповнення до Закону України «Про Державне бюро розслідувань»: по-перше, виключити із Закону ч. 2 ст. 2; по-друге, ч. 1 ст. 11 Закону викласти в такій редакції: «Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу (далі – Конкурсна комісія) на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань ...» і далі по тексту.

Не менш актуальним є *закріплення оновленого адміністративно-правового статусу ДБР у Законі України «Про Державне бюро розслідувань»*. З цієї метою ми пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 1 Закону, виклавши її в такій редакції: «1. Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, відрізняється від інших органів державної влади, а також протидія корупції».

У запропонованому нами визначенні ДБР, на відміну від його чинної редакції, по-перше, підкреслюється самостійність і незалежність ДБР від виконавчої гілки влади; по-друге, наголошується

на приналежності ДБР до системи державних правоохоронних органів; по-третє, прямо вказується на спеціальний статус ДБР, який гарантує його незалежність і самостійність; по-четверте, уточнюється компетенція ДБР та сфера його повноважень.

Зміна адміністративно-правового статусу ДБР цілком логічно передбачає *необхідність перегляду законодавчих засад його підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості*. Як нами було встановлено, наявний натеper порядок здійснення контролю і нагляду за діяльністю ДБР характеризується цілою низкою прогалин і недоліків. З метою їх усунення, а також встановлення чітких і зрозумілих для широкого загалу рамок підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР, які б урахували його оновлений правовий статус і гарантували б достатній рівень його незалежності та відповідальності, пропонуємо внести цілу низку змін і доповнень до Закону.

По-перше, в законодавчому порядку необхідно чітко визначити орган, який буде спрямовувати і координувати діяльність ДБР. На нашу думку, цю функцію має виконувати Президент України. З метою реалізації такої пропозиції необхідно внести зміни до ст. 1 Закону, доповнивши її ч. 2 такого змісту: «Діяльність Державного бюро розслідувань спрямовується і координується Президентом України». Одразу ж зауважимо, що така пропозиція цілком узгоджується з оновленим статусом ДБР як самостійного правоохоронного органу, а також не впливає на рівень його незалежності і самостійності. Адже ДБР лише «координується та спрямовується» Президентом України, а не «підпорядковується» йому, як наприклад, СБУ.

По-друге, деяких редакційних уточнень потребує назва ст. 23 Закону, оскільки вона регулює не лише питання контролю за діяльністю ДБР, але й визначає загальні засади його підзвітності. На нашу думку, назву вказаної статті необхідно викласти в такій редакції: «Стаття 23. Підзвітність і підконтрольність Державного бюро розслідувань».

По-третє, ч. 1 ст. 23 Закону необхідно привести у відповідність до чинного законодавства, оскільки нині вона містить посилання на закон, який уже втратив чинність. Ми пропонуємо викласти її в такій редакції: «1. Контроль за діяльністю ДБР здійснюється в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про Національну безпеку України», цим та іншими законами України».

По-четверте, необхідно переглянути загальні засади здійснення контролю за діяльністю ДБР. На нашу думку, такий контроль має здійснювати не лише ВРУ, але й Президент України. Що стосується Кабміну, то, враховуючи виведення ДБР із системи органів виконавчої влади, вважаємо недоцільним наділення його контрольними повноваженнями. З метою практичної реалізації зроблених нами вище висновків необхідно внести деякі зміни до ч. 1 ст. 23 Закону, доповнивши її новими абзацами такого змісту: «Контроль за діяльністю ДБР здійснюється Президентом України та комітетом ВРУ, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. На вимогу Президента України, а також на вимогу комітету ВРУ, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, ДБР подає відомості про основні питання своєї діяльності, а також про випадки порушення чинного законодавства, прав і свобод громадян. Директор ДБР несе персональну відповідальність за своєчасність, об'єктивність і повноту поданої інформації».

По-п'яте, у законодавчому порядку необхідно окреслити загальні засади здійснення нагляду за діяльністю ДБР. Нагадаємо, що чинна редакція Закону не містить спеціальної норми, яка б регулювала це питання. На нашу думку, нагляд за додержанням законності у діяльності ДБР має бути покладено на прокуратуру, адже саме вона згідно з п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України здійснює «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» [14].

Вище нами було окреслено далеко не всі прогалини, недоліки та суперечності адміністративно-правового регулювання організації діяльності ДБР. Однак сподіваємось, що запропоновані нами зміни стануть першим кроком на шляху до забезпечення системності, повноти, чіткості та несуперечливості основних законодавчих положень, які закріплюють оновлений статус ДБР як самостійного правоохоронного органу, наділеного спеціальним статусом.

Список використаних джерел:

1. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 6, ст. 55.
2. Бернацька Л.В. Проблемні питання правового статусу Державного бюро розслідувань. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Державне бюро розслідувань: на

шляху розбудови» (16 червня 2018 року, м. Одеса). Одеса : «Юридична література», 2018, 432 с. С. 88–90.

3. Андрійченко Н.С., Ільченко О.В. Актуальні питання створення та діяльності ДБР України. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/41635/1/andriuchenko.pdf>.

4. Хонько А.О. Статус Державного бюро розслідувань: конституційні проблеми визначення. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови» (16 червня 2018 року, м. Одеса). Одеса : «Юридична література», 2018, 432 с. С. 218–221.

5. Висновок Головного науково-експертного управління від 14.05.2014 до проєкту Закону України «Про державне бюро розслідувань» від 1.08.2013 р. № 3042. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47988.

6. Совгіря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»: перспективи вдосконалення змісту. *Юридичний вісник України*. 2011. № 17(825). С. 7.

7. Ващенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). Ювілейний. С. 122–141.

8. Полянський Ю.Є. Актуальні проблеми застосування Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови» (16 червня 2018 року, м. Одеса). Одеса : «Юридична література», 2018, 432 с. С. 8–10.

9. Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань : проєкт Закону України № 2116 від 10.09.2019.

10. Зауваження Головного юридичного управління до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» (реєстр. № 2116) від 14.11.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66781.

11. Висновок Головного науково-експертного управління на проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 30.09.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66781.

12. Порівняльна таблиця до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань», підготовлена до другого читання, від 14.11.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66781.

13. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 14.

14. Проєкт Закону «Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань» № 1014 від 29.08.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250.

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч. 1 статті 1, п. 2 ч. 1 статті 4, ч. 1, абз. 1, 2, ч. 2 статті 5, абз. 2, 3, 4, 5, 39, 40 ч. 3, ч. 6 статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-п/2019.

ОКРЕМА УХВАЛА ТА ВИСНОВКИ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ЯК ЗАСОБИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ СУДУ

Статтю присвячено аналізу положень нових редакцій процесуальних кодексів України, зокрема Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, в частині розвитку дієвості інститутів окремої ухвали суду та висновків (правових позицій) найвищого Суду при виборі та застосуванні норми права.

Відображено шлях трансформації законодавчих положень про окрему ухвалу суду у вищезазначених процесуальних кодексах України. Відображено позитивні та негативні сторони цього інституту на кожному етапі його розвитку: лаконічність у перших редакціях; надмірна деталізація сьогодні, яка ще й не надає юридичної визначеності застосованих понять; наявність дублюючих одна одну норм; суперечливість у загальному принципі використання із необґрунтованим виокремленням певної кількості суб'єктів і конкретизації їх дій, що по суті звужує можливість для реагування суду; дублюючі одна одну частини статті про окрему ухвалу; непослідовність нормативного викладу в частині то обов'язку, то можливості суду реагувати у випадках порушення законодавства тощо. Крім того, зазначено про відсутність норми про окрему ухвалу у Кодексі України про адміністративні правопорушення, що змушує застосовувати аналогію Закону.

Також сконцентровано увагу на те, що висновок Верховного Суду на рівні Закону перестав бути обов'язковим для суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. А це суттєво погіршило ситуацію із захистом громадянами своїх прав, свобод та інтересів. Як наслідок, Верховною Радою України вилучено положення про те, що невиконання згаданого судового рішення тягне за собою відповідальність, установлену законом. Проведено порівняння переваг законодавчого закріплення колишньої можливості судів нижчих інстанцій відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів. Пріоритетовано перевагу та доцільність такої практики з надією, що прогрес у розвитку вітчизняного процесуального законодавства забезпечить акумулювання кращих його здобутків.

Ключові слова: норма права, окрема ухвала, правові позиції, процесуальні кодекси, суд, юрисдикція.

The article is devoted to the analysis of provisions of new editions of the procedural codes of Ukraine, in particular the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine in the part of development of the effectiveness of institutes of a separate court order and in the part of conclusions (legal positions) of the Supreme Court in the choice and application of the norm of law.

This article represents the way of transformation of legislative provisions on separate court order in the above mentioned procedural codes of Ukraine. It reflects positive and negative aspects of this institute at every stage of its development: conciseness in the first editions; excessive detail nowadays, which still does not give legal certainty to the applied concepts; the presence of duplicate norms; contradiction in the general principle of application with the unjustified isolation of a certain number of subjects and the specification of their actions, which essentially narrows the court's ability to respond; duplicate parts of an article on a separate order; inconsistency of the normative presentation in the part of the obligation and of the court's ability to react in cases of violation of the law, etc. In addition,

it is noted that there is no norm for a separate resolution in the Code of Administrative Offenses, which compels the analogy of the Law.

Attention is also drawn to the fact that the conclusion of the Supreme Court at the level of the Law has ceased to be binding on the subjects of authority who apply in their activity a legal act containing the corresponding norm of law. And this significantly aggravated the situation with citizens' protection of their rights, freedoms and interests. As a result, the Verkhovna Rada of Ukraine excluded the provision that failure to comply with the mentioned adjudication entails the responsibility established by law. The article compares the advantages of legislative consolidation of the former possibility of lower courts to retreat from the legal position stated in the conclusions of the Supreme Court of Ukraine, while giving the relevant reasons. The advantage and feasibility of such a practice is illustrated in the hope that progress in the development of domestic procedural legislation will ensure the accumulation of its best achievements.

Key words: *norm of law, separate court order, legal positions, procedural codes, court, jurisdiction.*

Вступ. Інститут окремої ухвали не новий для українського законодавства. Його аналізу присвятила свої праці ціла низка вчених. Ми пропонуємо поглянути на нього як на один із механізмів адміністративної юрисдикції суду.

Процесуальні кодекси в редакції до 15 грудня 2017 р. концентровано висвітлювали поняття окремої ухвали суду. Стосувалося воно виявлення судом під час розгляду справи порушень закону, їх опису в процесуальній формі та направлення відповідним суб'єктам для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону, або ж звернення уваги на наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності певних осіб чи необхідності реакції прокурора або органу досудового розслідування, якщо порушення містять ознаки кримінального правопорушення. Зокрема, у старих редакціях Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України норма про постановлення окремої ухвали не мала чіткого імперативного характеру; у старій редакції Господарського процесуального кодексу України – навпаки.

Кодекс України про адміністративні правопорушення в минулі десятиріччя і дотепер взагалі не містить подібної норми.

Постановка завдання. Аналіз застосування судом інституту окремої ухвали, контролю та санкцій за невиконання; погляд на трансформацію висновків (правових позицій) Верховного Суду з метою більш ефективного їх використання у практичній діяльності як засобу адміністративної юрисдикції суду.

Результати дослідження. Слід зазначити, що за останні роки судової реформи відбулися суттєві зміни процесуальних кодексів, які покликані регулювати відносини в частині захисту прав, свобод і законних інтересів громадянина і людини.

Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03 жовтня 2017 р. по-новому викладено норму про окрему ухвалу суду [1].

Причому в Господарському процесуальному кодексі України (далі – ГПК України) та Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України) вона ідентична за змістом. Розширена до 11 частин. З'явився імператив – «суд постановляє», виявивши порушення законодавства, на відміну від колишньої дискреції – «може». З приводу порушення законодавства державним чи приватним виконавцем, іншою посадовою особою органу державної виконавчої служби, адвокатом або прокурором – суд і надалі має вибір щодо реагування.

Цей «вибір», наданий суду, є достатньо суперечливим, особливо, коли йдеться про виявлення ознак кримінального правопорушення.

Загалом виокремлено аж 13 суб'єктів, чії дії (бездіяльність) повинні або можуть отримати негативну законодавчо обгрунтовану оцінку.

Водночас норми не дають необхідної конкретизації, що мається на увазі під «недоліками в діяльності юридичної особи, державних чи інших органів, інших осіб» [1]. Наявні, дублюючи по суті одна одну ч. 3, 4 і 11 відповідних статей згаданих кодексів.

Після багаторазової згадки законодавцем терміна «суд», який постановляє чи може постановити окрему ухвалу, у нормі закріплена надмірна деталізація про всі три судові інстанції, що наділені таким обов'язком/правом.

Відсутня законодавчо встановлена ознака дієвості цього механізму. Надсилання судом окремої ухвали органам, до повноважень яких входить притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності, органу досудового розслідування чи прокурору не забезпечує результату, без закріплення вимоги про необхідність їх чіткої, зворотної реакції. Встановлення строків надання відповіді суду про вжиті заходи не забезпечує повноцінного результату.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) має свої особливості. Постановляти чи ні окрему ухвалу, вирішує суд при виявленні порушень закону і направляє суб'єктам владних повноважень для відповідного реагування або ж для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними [2]. Щодо порушення законодавства адвокатом або прокурором, то норма викладена аналогічно до тієї, що міститься у двох вже згаданих кодексах.

Надмірна завантаженість судів в останні роки загальновідома. Це неабияк впливає на якість реалізації інституту окремої ухвали. І тут вирішальну роль відіграє, як наполегливість складу суду простежити за результатом її виконання і належно відреагувати, так і правова культура та законслухняність адресата.

У справах про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185⁶ КУпАП «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду», протоколи мають право складати: уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції) або секретар судового засідання, секретар суду. Розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені цією статтею судді місцевих судів [3]. А це вже не визначена законодавством як обов'язкова процедура, що тягне за собою додаткове навантаження, без будь-якого стимулу.

Зрештою, відсутність закріпленої Законом адекватної відповідальності за неналежне реагування на окрему ухвалу негативно впливає на існування цього інституту.

Відповідальність, передбачена статтею 185⁶ КУпАП, визначається в розмірі штрафу від 340 до 850 грн і явно не відповідає викликом сьогодення. Вказана норма, однозначно, повинна бути переглянута законодавцем на предмет збільшення розміру покарання. Поряд із цим доцільним було б введення кримінальної відповідальності за повторне, без поважних причин невжиття заходів щодо окремої ухвали суду.

З огляду на те, що раніше ст. 185⁶ КУпАП включала в себе ще й частину другу, якою передбачалася відповідальність за залишення посадовою особою без розгляду, а так само за несвоєчасну відповідь на подання органу дізнання чи слідчого про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, або протесту, припису чи подання прокурора, то адміністративні матеріали саме за цією частиною і надходили на розгляд суду.

Але показовою є мізерність практики застосування відповідальності за цією статтею, після виключення з неї згаданої другої частини на підставі Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р., що набрав законної сили 15 липня 2015 р. [4]. Єдиний Державний реєстр судових рішень (далі – ЄДРСР) за відповідними параметрами 2015–2019 рр. налічує 82 документи [5].

Так, для порівняння, від 15 липня 2015 р. і станом до 26 листопада 2019 р. окремих ухвал у ЄДРСР налічується 4 372.

За такого співвідношення навряд чи всіма посадовими особами були вжиті заходи та надано відповідь суду, хоча б формально (якість виконання вносимо за дужки).

Така статистика красномовно свідчить про те, що інститут окремої ухвали суду, як одного із засобів його адміністративної юрисдикції, залишається недостатньо дієвим. Регламентация процесуальними кодексами застосування окремої ухвали за своїм призначенням не знаходить логічного продовження і завершення у вигляді належних санкцій за її невиконання.

Відтак техніка законотворення в Україні є недосконалою в частині узгодженості нормативних актів між собою та системності їх окремих норм. КУпАП потребує внесення до нього змін, які б спрощували процедуру притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності за невжиття заходів щодо окремої ухвали суду; а порядок контролю і застосування санкцій за невиконання окремої ухвали був передбачений як обов'язковий саме для складу суду, що її постановив.

В історичному аспекті відходять у минуле постанови Пленуму Верховного Суду України, які містили роз'яснення щодо застосування тих чи інших норм матеріального і процесуального права.

Багато з них є чинними і визнаються в юридичній літературі найвищою формою судової практики [6]. Що ж прийшло на зміну?

Із прийняттям нового КПК України у 2012 р. суд мав враховувати висновки ВСУ, викладені в його ухвалах, у випадках неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм закону України про кримінальну відповідальність щодо подібних суспільно-небезпечних діянь, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень.

Внесеними до нього змінами Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» № 192-VIII від 12 лютого 2015 р. встановлено, що *обираючи і застосовуючи норму закону України про кримінальну відповідальність до суспільно небезпечних діянь при ухваленні вироку, суд враховує висновки Верховного Суду України, викладені в його постановках, у випадках, передбачених ч. 4 ст. 455 і ч. 2 ст. 456 цього Кодексу. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів* [7].

Внесеними Законом України № 2147-VIII від 03 жовтня 2017 р. змінами встановлено, що *обираючи і застосовуючи норму закону України про кримінальну відповідальність до суспільно небезпечних діянь при ухваленні вироку, суд враховує висновки щодо застосування відповідних норм права, викладені в постановках Верховного Суду* [1]. Тобто право відступити від правової позиції зникло.

Аналогічно в редакціях ЦПК України, КАС України та ГПК України із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 7 липня 2010 р. були внесені зміни про те, що *рішення Верховного Суду України, прийняте за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність із рішенням ВСУ* [8].

Після внесення змін Законом України № 192-VIII від 12 лютого 2015 р. висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав:

– *неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило до ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах;*

– *неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ або встановленої законом компетенції судів щодо розгляду цивільних справ (за ЦПК України), встановленої законом юрисдикції адміністративних судів (за КАС України), підвідомчості (за ГПК України) був обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовували у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містив відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, мав враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд мав право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів* [7].

Введення до процесуальних кодексів подібної норми було найвагомішим тоді проривом. Громадянин при зверненні до посадової особи посилався на такий висновок ВСУ у розглянутій ним справі, а Закон гарантував дотримання інтересів заявника при застосуванні тієї чи іншої норми права.

Конституційно позбавленій права законодавчої ініціативи судовій владі, було надано функцію правотлумачення з обов'язковим застосуванням.

У площині адміністративної юрисдикції Суду це був механізм, що дозволяв змушувати суб'єктів владних повноважень (особливо тих, які зловживали своїм статусом) не допускати порушень (особливо масових) прав юридичних і фізичних осіб у подібних спірних правовідносинах. Одночасно він значно економив час, позбавляючи особу необхідності самостійно проходити усі судові інстанції. Такий механізм був реальним доступом до правосуддя без звернення кожного окремого громадянина до цього правосуддя.

Формування своєрідного судового прецеденту полегшувало судам нижчих інстанцій правозастосування й одночасно забезпечувало дотримання принципу правової визначеності для учасників справи.

Тут слід підкреслити, що із прийняттям 12 лютого 2015 р. Закону України № 192-VIII «Про забезпечення права на справедливий суд», обов'язковість висновку щодо застосування

норм права для суб'єктів владних повноважень залишилася без змін. Натомість *суд отримав право відступити від правової позиції, викладеної в таких висновках з одночасним наведенням відповідних мотивів* [7]. Таким правом користувалися, його використовували судді при викладенні окремої думки та клопотали перед судом про його використання учасники справи. Дані ЄДРСР, за відповідним пошуком за період від 28 березня 2015 р. до 15 грудня 2017 р., налічують 9 154 такі випадки [5].

Мотивації відступів від правових позицій ВСУ відображені у рішеннях відповідних судових інстанцій із подальшим аналізом правників-практиків. Підстави для таких відступів були різні: незрозумілість застосування в тих чи інших випадках, нечітка відповідність Закону, протиріччя позицій між собою. Наведемо для ілюстрації декілька прикладів:

а) одним зі знакових було винесення Верховним Судом України постанови від 11 листопада 2014 р. (справа № 21-405a14), у якій він вказав, що позов, предметом якого є рішення органу місцевого самоврядування стосовно передачі у власність та оренду земельної ділянки, не може бути задоволений, оскільки такий акт вичерпав свою дію шляхом виконання. З його прийняттям виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктних прав та охоронюваних законом інтересів (зокрема рішення про передачу земельних ділянок у власність, укладення договору оренди). Такий позов не повинен розглядатися, оскільки обраний спосіб не забезпечує реального захисту порушених прав, його вирішення не впливає на законність правостановлюючих документів щодо права власності чи користування земельною ділянкою до розгляду спору про їх оскарження (не породжує юридичних наслідків). Попри доступність тлумачення вказана постанова викликала ряд цілком резонних питань щодо техніки та випадків її застосування: чи повинна вона враховуватися, коли відповідний акт не був реалізований або договір на виконання оскарженого рішення укладено після звернення до суду, чи стосується ця правова позиція виключно актів із питань передачі в оренду або у власність земельних ділянок тощо [9];

б) траплялися непоодинокі випадки, коли правові позиції, що подавалися Верховним Судом України, мали дискусійний зміст. Для прикладу, у справі № 6-40ц13 від 11 вересня 2013 р. у своїй правовій позиції найвищий судовий орган виділив одну з ознак пірамідальної схеми, сутність якої відмінна від наведеної у нормі Закону України «Про захист прав споживачів», на яку (норму) сам же і посилався. Більш конкретно: «Компенсація надається за рахунок залучення учасником інших споживачів схеми» [10]. Натомість у п. 7 ч. 3 ст. 19 Закону України «Про захист прав споживачів» зазначається про *компенсацію, яка надається за рахунок залучення інших споживачів до такої схеми* [11]. Очевидно, що в наведеній нормі Закону не конкретизовано суб'єктний склад осіб, задіяних у процесі залучення інших споживачів;

в) були випадки, коли одна правова позиція суперечила іншій. На це звертала увагу К.В. Можаровська, вказуючи на існування таких суперечностей на рівні ВСУ [12]. Водночас у разі необхідності відійти від висновку про застосування норми права, викладеного в постанові ВСУ, яку було прийнято іншим складом суду, справа передавалася на розгляд спільного засідання палат ВСУ, що забезпечувало дієвий механізм життєздатності й актуальності практики.

Але, попри всі наведені приклади, це було прогресивне явище, і такий підхід дозволяв провести апробацію, на перший погляд, бездоганної думки правників найвищої судової інстанції, а з іншого – викристалізувати єдино правильну правозастосовну позицію шляхом її практичного застосування на рівні судів нижчих інстанцій. Повною мірою було забезпечено базове право цих інстанцій на оцінку доказів за своїм внутрішнім переконанням, результати якої суд відображав у рішеннях.

Законом № 2147-VIII від 03 жовтня 2017 р. про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів із 15 грудня 2017 р. введено в дію значно оновлені редакції цих кодифікованих актів.

Тепер згідно з ч. 4 ст. 263 ЦПК України, ч. 5 ст. 242 КАС України, ч. 4 ст. 236 ГПК України *при виборі та застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування відповідних норм права, викладені в постановях Верховного Суду* [1].

Зрозуміло, що такий висновок перестав бути обов'язковим для суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Такою зміною дві інші гілки влади злагоджено вирішили не одну проблему: усунули загрозу своїй діяльності та змусили громадянина у спорі з ними індивідуально «пройти» усі судові інстанції задля захисту своїх прав та інтересів. Згадуючи десятки тисяч майже однакових за змістом справ вчителів і дітей війни, можна констатувати, що судова гілка втратила суттєвий адміністративний важіль на органи державного управління.

Суд також втратив можливість не враховувати висновки Верховного Суду і відступати від його правової позиції, викладеної у них із наведенням відповідної мотивації. На думку практиків, таке рішення законодавця є не до кінця правильним та обґрунтованим.

Необхідно зауважити і той аспект, що із введенням у дію обов'язковості рішень Верховного Суду України в 2010 р. відповідна норма кожного процесуального кодексу додатково містила положення про те, що невиконання подібних судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом.

На правові наслідки неврахування судом висновків ВС звернув увагу В. Кравчук. Він зазначив, що тільки в КАС України передбачено, що неврахування правового висновку в зразковій справі є самостійною підставою для оскарження рішення у типовій справі [13].

Непослідовним із цього приводу є внесення змін до ст. 65 Закону України «Про державну службу», яку доповнено п. 15, за яким тепер до дисциплінарних проступків належить прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [14].

Безперечно, різноманітність і багатоплановість цивільних правовідносин вимагає стабільного правового регулювання, що важко досягти без єдиного розуміння змісту норм права як усіма учасниками цих відносин, так і судами, які вирішують спори та застосовують норми матеріального і процесуального права. З іншого боку, динамічний характер розвитку цивільних правовідносин, стрімке наближення до сучасних економічних відносин із часом потребує зміни розуміння змісту тих чи інших норм права.

Селекційний підбір дієвих на практиці норм гарантує належне місце суду в забезпеченні прав і свобод громадян. Головна роль тут, безсумнівно, покладається на Верховний Суд як повноважний суб'єкт законодавчо-інтерпретаційного процесу. У цьому аспекті авторитет його рішення із висновками про застосування норм права має бути безсумнівним.

І тоді, перефразувавши думку голови ЄСПЛ Л. Вільдхабера, можна буде стверджувати, що висновки, викладені в постановках Верховного Суду, будуть застосовуватися завжди в тих випадках, коли «немає непереборних, серйозних і об'єктивних причин не дотримуватися їх» [6].

Висновки. Нові редакції процесуальних кодексів України потребують спрощення конфігурації норм про окрему ухвалу суду; спрощення дублюючих по суті одна одну її частин; удосконалення змісту незрозумілих формулювань; усунення невмотивованої черговості між вибором та обов'язком суду її постановляти.

Крім того, механізм інституту окремої ухвали суду потребує внесення узгоджених між собою змін у всіх пов'язаних нормативних актах для реалізації його мети – т. зв. «замкнутого циклу»: від її постановлення судом, скерування для виконання, контролю за цим процесом у стислі терміни і аж до відсутніх санкцій за умисне зволікання чи ігнорування її вимог.

Безальтернативною є необхідність повернення інституту окремої ухвали до норм Кримінального процесуального кодексу України. Недоліків у роботі органів досудового розслідування чимало, а будь-яке реагування суду на них якщо й відбувається, то з використанням аналогії Закону.

Щодо висновків при виборі та застосуванні відповідних норм права, викладених у постановках Верховного Суду, то таким на законодавчому рівні має бути повернуто статус обов'язкових для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Водночас слід повернутися до права суду відступити від такого висновку з одночасним наведенням відповідних мотивів. Зрештою, задля уніфікації судової практики не завадило б внести зміни до Закону із введенням обов'язкового перегляду Верховним Судом подібних справ.

Крім того, із відновленням такого механізму адміністративної юрисдикції суду та задля покращення його функціонування слід синхронізувати пов'язані нормативні акти подібно до вищенаведеного принципу «замкнутого циклу».

Чинна сьогодні процедура «імплементатії» висновків Верховного Суду мала б мати своє завершення у праві судової влади на законодавчу ініціативу. Випробувані часом і практичним застосуванням висновки трансформувалися б у відповідні норми закону.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільно-процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших

законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> (дата звернення: 18.11.2019).

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 17.11.2019).

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/80731-10> (дата звернення: 21.11.2019).

4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 19.11.2019).

5. Єдиний Державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Page/1> (дата звернення: 19.11.2019).

6. Короед С.О. Роль Верховного Суду України в уніфікації судової практики цивільного судочинства (матеріальний і процесуальний аспекти). *Судова апеляція*. 2015. № 2 (39). С. 65–72. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Suap_2015_2_10 (дата звернення: 10.11.2019).

7. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19> (дата звернення: 19.11.2019).

8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> (дата звернення: 19.11.2019).

9. Зуєвич Л. Іманентність ефективності або як одна постанова ВС внесла сумбур у правозастосовчу практику через неоднозначне розуміння її висновків. *Закон і бізнес*. 2015. 08.08–14.08. В-32 (1226). URL: http://zib.com.ua/ua/117983-yak_postanova_verhovnogo_sudu_ukraini_vnesla_sumbur_u_pravoz.html (дата звернення: 16.11.2019).

10. ВСУ справа №6-40цс13 від 11 вересня 2013 р. URL: <https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravovipozicijvsu/6-40cs13> (дата звернення: 09.11.2019).

11. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1023-12> (дата звернення: 21.11.2019).

12. Можаровська К.В. Новації інституту перегляду судових рішень у цивільних справах Верховним Судом України в контексті Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд». *Право і суспільство*. 2015. № 6-2. С. 74. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Pis_2015_6.2_15 (дата звернення: 03.11.2019).

13. Зозуля Н. Правові позиції Верховного Суду як основа сталості та єдності судової практики. *Українське Право*. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/pravovi-pozitsii-verkhovnogo-sudu-yak-osnova-stalosti-ta-dnosti-sudovoi-praktiki/ (дата звернення: 20.11.2019).

14. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print1510261749853211> (дата звернення: 18.11.2019).

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДДІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз адміністративно-правового статусу судді Антикорупційного суду України. Визначено що в сьогодишніх вітчизняних реаліях на Антикорупційний суд покладається багато сподівань як на важливий інструмент боротьби з явищем, що гальмує загальний розвиток нашої держави.

Оскільки центральною фігурою судової системи є суддя, важливим є визначення його адміністративно-правового статусу як сукупності прав та обов'язків, унормованих у відповідних нормативно-правових актах. Специфіка завдань і повноважень антикорупційного суду дають підстави стверджувати, що й адміністративно-правовий статус судді Антикорупційного суду має певні особливості та відмінності від статусу суддів інших судів.

Встановлено, що на законодавчому рівні функціонально статус судді Вишого антикорупційного суду є тотожним статусу судді іншого суду України. Проте нами визначено низку обставин, які вирізняють такий статус в окрему категорію. Низка особливих вимог та обмежень до кандидата на посаду судді Антикорупційного суду відмінні від вимог до суддів інших судів.

З огляду на специфічність справ, що розглядаються суддями Антикорупційного суду, на законодавчому рівні особливо високо забезпечується безпека суддів. Одночасно діють більш строгі обмеження щодо суспільної активності суддів антикорупційного суду.

Загалом особливостями адміністративно-правового статусу суддів Антикорупційного суду є: предметна підсудність справ, обмеження щодо суспільної активності, забезпечення високого рівня особистої безпеки суддів. Проте проведений аналіз дозволяє стверджувати, що адміністративно-правовий статус суддів Антикорупційного суду України має більше спільних положень зі статусом суддів в Україні, ніж відмінностей, що свідчить про органічне впровадження Антикорупційного суду України в загальну судову систему нашої держави.

Ключові слова: суд, судова система, статус, адміністративно-правовий статус, Антикорупційний суд, суддя, спеціалізований суд, корупція, повноваження, вимоги.

The administrative and legal status of the judge of the Anti-Corruption Court of Ukraine is analyzed. It is determined that in today's domestic realities, the Anticorruption Court has many hopes, as an important instrument for combating with the phenomenon that impedes the overall development of our country.

As the central figure of the judicial system is the judge, it is important to define its administrative and legal status as a set of rights and duties of a judge, which are regulated in the relevant legal acts. The specificity of the tasks and powers of the anti-corruption court gives the grounds to state that the administrative and legal status of the judge of the Anti-corruption Court ascertain peculiarities and differences from the status of judges of other judges.

It is established that at the legislative level the status of a judge of the Supreme Anticorruption Court is functionally identical to that of a judge of another court of Ukraine. However, we have identified a number of circumstances that differentiate the status of a judge of the High Anticorruption Court into a separate category. There is a number of specific requirements and restrictions on the candidate for the post of the

judge of the Anti-Corruption Court, which are different from the requirements for judges of other courts.

In view of the specific nature of the cases considered by the judges of the Anti-Corruption Court at the legislative level, the security of judges is given particularly high. At the same time, there are stricter restrictions on the social activity of the Anti-Corruption court judges.

In general, the peculiarities of the administrative and legal status of the judges of the Anti-Corruption Court are the following: substantive jurisdiction of cases, restrictions on public activity, ensuring a high level of personal security of the judges.

However, the analysis suggests that the administrative and legal status of the judges of the Anti-Corruption Court of Ukraine has more in common with the status of judges in Ukraine than differences, which testifies to the organic implementation of the Anti-Corruption Court of Ukraine in the general judicial system of our state.

Key words: court, judicial system, status, administrative-legal status, Anti-Corruption Court, judge, specialized court, corruption, powers, requirements.

Вступ. Окремий антикорупційний суд є показником уваги держави до проблем корупції, її значної суспільної небезпеки та характеризує ту увагу, яка приділяється специфіці боротьби з корупцією в Україні. Створення Вищого антикорупційного суду поставило перед юристами – практиками та теоретиками – низку питань щодо унікальності цього органу в судовій системі України та специфіки його діяльності.

Постановка завдання. У зв'язку з появою нового судового органу, наділеного специфічними завданнями, виникає необхідність у визначенні особливих і загальних рис адміністративно-правового статусу судді Антикоруційного суду України.

Результати дослідження. Поняття правового статусу в сучасній науковій літературі неодноразово привертало увагу науковців, що сформувало низку підходів до його розуміння. Так, О.Ф. Скакун зазначає, що «до 60-х рр. XX ст. у вітчизняній юридичній науці правовий статус ототожнювався з правосдатністю. Мотивувалося це тим, що правовий статус і правосдатність виникають і припиняються у суб'єкта одночасно, що вони є однаковою мірою невідчужуваними» [1, с. 386]. Однак подальша наукова розробка цього питання сучасними вченими призвела до розвитку цього поняття, виокремлення його в особливу правову категорію. Так, М.І. Матузов зазначає, що «правовий статус визначається в сучасній юридичній науці як юридично закріплене положення особистості в суспільстві» [2, с. 264].

М.В. Вітрук обґрунтовує думку, що «правовий статус пов'язаний насамперед із поняттям активності особистості. Суть останньої категорії в тому, що людина активна, діяльна і реалізує себе через суспільний рух» [3, с. 7].

В.В. Макарчук зазначає такі обставини правового статусу: по-перше, категорія «правовий статус» нерозривно пов'язана з доктриною природного права; по-друге, постійно розвиваються уявлення наукової спільноти про зміст основних прав і свобод особи; по-третє, права і свободи особи вийшли за межі внутрішньої компетенції держави, стали предметом міжнародного захисту [4, с. 19].

Жоден інший вид злочину не набув такої окремоті, яка б призвела до створення спеціалізованої судової установи, яка розглядає кримінальні провадження, що перебувають, крім того, й у підслідності спеціалізованого органу досудового розслідування – Національного антикорупційного бюро [5]. Такі особливості Вищого антикорупційного суду України поставили питання щодо його місця в системі судових органів, яке потребує детального аналізу.

На виконання Конституції України Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у ст. 3 передбачає, що «Суди України утворюють єдину систему. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається».

З урахуванням принципу єдності судової системи у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ. Вищими спеціалізованими судами є: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд.

Спеціалізований нормативно-правовий акт – Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» на виконання Конституції та Закону «Про судоустрій і статус суддів» – передбачає, що «вищий антикорупційний суд є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України» [6; 7].

Згідно зі ст. 52 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» «Суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та цього Закону призначений суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі. Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді». Таким чином, можна дійти висновку, що законодавчо статус судді Вищого антикорупційного суду є тотожним статусу судді будь-якого іншого суду, однак є низка обставин, які дозволяють виокремити статус судді Вищого антикорупційного суду в окрему категорію. Виокремлення такого статусу слід здійснювати у площині специфічних вимог до такої особи, які не тотожні вимогам до інших суддів.

Особливості вимог до судді Вищого антикорупційного суду законодавцем виділено у ст. 7 Закону «Про Вищий антикорупційний суд України». Ч. 1 передбачає, що «Суддею Вищого антикорупційного суду може бути особа, яка відповідає визначеним Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» вимогам до кандидатів на посаду судді, а також додатковим спеціальним вимогам, встановленим цією статтею» [8]. До таких вимог належить відповідність особи таким критеріям:

- 1) стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років;
- 2) науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років;
- 3) досвід професійної діяльності адвоката, у т. ч. щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше сім років;
- 4) сукупний стаж (досвід) зазначеної у п. 1–3 роботи (професійної діяльності) щонайменше сім років.

Не може бути призначена суддею Вищого антикорупційного суду особа:

- 1) яка упродовж десяти років, що передують призначенню: працювала (проходила службу) в органах прокуратури України, внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державному бюро розслідувань, інших правоохоронних органах (органах правопорядку), податковій міліції, Службі безпеки України, митних органах, Національному антикорупційному бюро України, Національному агентстві з питань запобігання корупції, Національному агентстві України з питань виявлення, розшуку й управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Антимонопольному комітеті України, Рахунковій палаті, центральному органі виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; обіймала політичні посади, мала представницький мандат;
- 2) яка упродовж останніх п'яти років входила до складу керівних органів політичної партії або перебувала у трудових чи інших договірних відносинах із політичною партією;
- 3) відомого про яку внесені до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- 4) яка входила до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, відомості про яку внесені до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- 5) яка була членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради юстиції до набрання чинності Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»;
- 6) яка входила до складу Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель до створення електронної системи закупівель відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»;
- 7) яка відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, була позбавлена права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (крім осіб, які були реабілітовані), незалежно від зняття чи погашення такої судимості, або яка мала судимість за вчинення будь-якого умисного злочину, незалежно від зняття чи погашення такої судимості.

Згідно зі ст. 69 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яка визначає загальні вимоги до кандидата на посаду судді, на таку посаду може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним і володіє державною мовою [8].

Порівняльний аналіз норм чинного законодавства, що встановлюють вимоги до кандидата на посаду судді, дозволяють зробити висновок про низку специфічних вимог і обмежень до

кандидата на посаду судді антикорупційного суду, які за своїм характером є значно ширшими за аналогічні вимоги й обмеження щодо інших суддів. Це відображає підвищену увагу до діяльності антикорупційного суду, до осіб, які уповноважені здійснювати правосуддя в такому суді, й однозначно виокремлює їх особливий статус у єдиній системі судоустрою України.

Юридична закріпленість положення особи у суспільстві зумовлена набуттям особою спеціального статусу – суддя. Такий статус є загальним, що відповідає положенням ч. 2 ст. 52 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з яким судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Він визначає окремі права й обов'язки особи, що його набула – підкорення специфічним вимогам Закону, правилам суддівської етики, обмеження на зайняття посад і сумісництва, обмеження на висловлення власної думки у випадках, передбачених законодавством, тощо. Подібні вимоги повної мірою стосуються суддів усіх судів відповідно до зазначеного вище припису законодавства, а відтак не можуть слугувати характерною ознакою адміністративно-правового статусу судді Антикорупційного суду.

У сфері приватного життя правовий статус суддів усіх судів також зазнає специфічних обмежень. Це пов'язано з вимогами законодавства щодо запобігання корупції та відображається у поданні декларації доброчесності судді та декларації родинних зв'язків судді, виконанні вимог і дотримання обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції; підтвердження законності джерела походження майна у зв'язку із проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження щодо судді. Однак ці вимоги встановлені Законом «Про судоустрій і статус суддів», а відтак є єдиними для усіх суддів України.

Щодо особистої безпеки особи як елемента правового статусу, то суддя Вищого Антикорупційного суду України наділений розширеними гарантіями його безпеки. Так, суддям Вищого антикорупційного суду у зв'язку зі здійсненням правосуддя у кримінальних провадженнях щодо корупційних і пов'язаних із корупцією злочинів надаються, поряд із визначеними Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» гарантіями, додаткові гарантії забезпечення їх особистої безпеки й особистої безпеки членів їхніх сімей і збереження їхнього майна. Судді Вищого антикорупційного суду, а у разі потреби за його заявою – також членам його сім'ї, надається цілодобова охорона. За заявою судді Вищого антикорупційного суду здійснюється цілодобова охорона особистого або службового житла судді, яке оснащується охороною сигналізацією та кнопками тривоги сигналізації. Таку охорону забезпечує Служба судової охорони. У разі загрози життю чи здоров'ю судді Вищого антикорупційного суду, членів його сім'ї за заявою судді Служба судової охорони забезпечує тимчасове розміщення таких осіб у місцях, що гарантують їхню безпеку. Службові приміщення Вищого антикорупційного суду оснащуються сучасними засобами безпеки, що гарантують особисту безпеку суддів, збереження документації Вищого антикорупційного суду, недопущення незаконного проникнення до приміщень цього суду. Такі особливості адміністративно-правового статусу судді Вищого Антикорупційного суду дозволяють однозначно виокремити його правовий статус з-поміж адміністративно-правового статусу судді.

Щодо активності людини у суспільстві, то така активність судді є специфічною. Під активністю, на нашу думку, доцільно розуміти як суспільно-корисну діяльність особи, котра виникає в силу основного роду занять, так і таку діяльність, що з родом занять особи не пов'язана. Суспільно-корисна діяльність судді за родом занять зумовлена специфічним колом прав і обов'язків судді, передбачених Законом, а саме здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечення кожному права на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; гарантування захисту прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом; створення таких умов, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, визначених процесуальним законом, підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та неупередженості суддів тощо. Як вбачається з положень чинного законодавства, така активність у суспільстві є обов'язком кожного судді незалежно від займаної посади. Однак специфічною ознакою адміністративно-правового статусу судді Вищого Антикорупційного суду України є окрема категорія справ, віднесена до його підсудності. Згідно з вимогами чинного законодавства судді Вищого Антикорупційного суду здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції

у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках і порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях. Предметна підсудність судді Вищого Антикорупційного суду України однозначно виділяє його серед інших суддів і може вважатися характерною ознакою його адміністративно-правового статусу.

Щодо активності, яка не пов'язана із суддівською професією, то вона законодавчо обмежена на користь виконання професійної активності, що відображено у нормах чинного законодавства. Так, перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом.

Суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) й органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації. Таке законодавче обмеження прав судді у сукупності розкриває його правовий статус і є його характерною ознакою.

Висновки. На основі поведеного аналізу можемо виділити ключові, характерні ознаки адміністративно-правового статусу судді Антикорупційного суду, які виділяють його правовий статус. Це предметна підсудність справ, які віднесені до його підсудності, що належать до такого елементу правового статусу, як активність у суспільстві, й особиста безпека судді, яка має більший рівень за безпеку судді будь-якого іншого суду і також характеризує суддю Вищого антикорупційного суду України. Таку деталізацію адміністративно-правового статусу судді антикорупційного суду не можна вважати порушенням принципу єдності статусу суддів в Україні. Аналіз цього статусу, наведений вище, виявив значну кількість спільних елементів, а розбіжності, встановлені за двома критеріями, є наслідком спеціалізації цієї судової установи, логічним продовженням окремоті корупційних діянь від усіх інших злочинів. Як створення Вищого антикорупційного суду мало наслідком його органічну імплементацію в існуючу судову систему України і не порушувало її цілісності, так і характерні особливості адміністративно-правового статусу судді Вищого антикорупційного суду України є логічним продовженням спеціалізації цього суду в існуючій судовій системі України.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 664 с.
2. Теория государства и права : Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва: Юрист, 2003. 776 с.
3. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. Москва: *Юридическая литература*, 1985. 176 с.
4. Макарчук В.В. Поняття «правовий статус особи» в теоретично-правовій літературі. *Право. ua*. 2015. № 3. С. 18–23.
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
6. Про Вищий антикорупційний суд Закон України від 07.06.2018 № № 2447-VIII. *База даних законодавство України* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2447-19>.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *База даних законодавство України* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19/ed20171129>.

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ

У статті досліджено поняття «адміністративно-правові відносини» в широкому та вузькому розумінні. Виокремлено специфіку, ознаки та суб'єктний склад саме адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, попередньо визначені поняття «містобудування», «будівництво», «суб'єкт публічної адміністрації». Акцентовано увагу на виокремлення суб'єктів загальної та спеціальної компетенції у сфері містобудування. Визначено, що нормотворення для суб'єктів містобудування загальної та спеціальної компетенції спрямоване на ефективне планування розвитку території України й окремих адміністративно-територіальних одиниць, формування державних, регіональних, місцевих містобудівних програм; удосконалення нормативно-правової та техніко-юридичної бази. З'ясовано, що будівництво як процес спорудження будівель і споруд полягає у створенні нових підприємств, здійснює розширення, реконструкцію і технічне переозброєння діючих підприємств та інших об'єктів виробничої і невиробничої сфери як економічну діяльність, яка включає прогнозування, планування, проектування, спорудження об'єктів містобудування, впорядкування територій, розширення, технічне переобладнання підприємств і створює базу для розвитку всіх інших сфер народного господарства. Зроблено висновок, що характеристикою суб'єктів системи адміністративно-правових відносин у сфері містобудування є: полісуб'єктний і відносно визначений склад; спрямування на забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб, їх груп і суспільства загалом; розгалуженість функцій і компетенції на широке коло органів публічної влади (публічного адміністрування) та суб'єктів делегованих повноважень; динамізм структури, функцій і компетенцій, пов'язаний із суспільно-політичним і соціально-економічним розвитком, створенням саморегулювальних організацій, удосконаленням системи містобудівного законодавства; поєднання імперативних і диспозитивних методів правового регулювання; гласність і публічний характер діяльності; поступове підвищення ступеню адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності; поширення практики дерегуляції будівельної галузі, створення саморегулювальних організацій тощо, спрощення адмін-процедур; підзвітність.

Ключові слова: містобудування, будівництво, публічна адміністрація, суб'єкт, правовідносини, адміністративні правовідносини.

The article explores the concept of administrative-legal relations in the broad and narrow sense. The specificity, features and subject composition of precisely administrative and legal relations in the field of urban development are identified, having previously defined the concepts of “urban development”, “construction”, and “subject of public administration”. The attention is focused on the allocation of subjects of general and special competence in the field of urban development. It is determined that the normalization for the subjects of urban development of general and special competence – is aimed at effective planning of the development of the territory of Ukraine and individual administrative-territorial units, the formation of state, regional, local urban development programs; improvement of the legal and technical base. It has been found out that construction as a process of construction of buildings and structures consists in creation of new enterprises, carries out expansion, reconstruction and technical re-equipment of existing enterprises and other objects of production and non-production sphere, as

economic activity, which includes forecasting, planning, design, construction of town-planning objects, ordering of territories, expansion, technical re-equipment of enterprises and creates a base for development of all other spheres of national economy. It is concluded that the characteristics of the subjects of the system of administrative and legal relations in the field of town planning are: it has a polysubjective and relatively defined structure; aimed at securing the rights, freedoms and legitimate interests of individuals, their groups and society as a whole; the diversification of functions and competences of a wide range of public authorities (public administration) and subjects of delegated authority; dynamism of structure, functions and competences is connected with socio-political and socio-economic development, creation of self-regulatory organizations, improvement of the system of town-planning legislation; combination of imperative and dispositive methods of legal regulation; publicity and public nature of the activity; gradual increase in the level of administrative, civil and criminal liability; extension of the practice of deregulation of the construction industry, creation of self-regulatory organizations, etc., simplification of administrative procedures; accountability.

Key words: *urban development, construction, public administration, subject, legal relations, administrative legal relations.*

Вступ. Правовідносини у будь-якій державі – це складний за структурою та спрямуванням, з чітко визначеним складом різновид соціальних відносин, врегульованих нормами права. З еволюцією людського суспільства тісно пов'язана еволюція правовідносин у суспільстві. З часом дедалі більше сфер життя і діяльності людської спільноти зазнають правового регулювання, стимулюючи тим самим розвиток правовідносин.

Актуальність проблематики суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування зберігається і сьогодні. У практичній площині потреба врегулювання адміністративно-правових відносин в умовах реформ ставить перед адміністративно-правовою наукою завдання надати теоретичні висновки та практичні рекомендації проведення останніх.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення поняття, ознак і переліку суб'єктів адміністративно-правовідносин у сфері містобудування.

Результати дослідження. Це пояснює значну кількість праць, присвячених як загально-теоретичним питанням адміністративно-правових відносин (Ю. Битяк, В. Галушко, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Петков, Є. Соболев), так і окремим їх аспектам у сфері містобудування (О. Стукаленко, М. Околович, В. Ціленко).

Формування обґрунтованих висновків щодо суб'єктного складу у сфері містобудування потребує з'ясування змісту поняття «суб'єкт». Для юриспруденції ця категорія виступає у двох основних розуміннях: 1) близьке за змістом до поняття «учасники правовідносин»; 2) система організацій, груп осіб наділених повноваженнями щодо формування та реалізації містобудівної діяльності.

Містобудівна діяльність як система є полісуб'єктним явищем.

В Україні активно формується поняття «суб'єкт публічної адміністрації», під яким розуміють суб'єкта владних повноважень, наділеного законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування – надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність [1, с. 82].

У свою чергу, як зазначає Є.Ю. Соболев, органи публічної адміністрації як концептуальна категорія або поняття у широкому розумінні – це сукупність усіх гілок державної влади, закріплених у Конституції України, органів місцевого самоврядування та інших інституцій, наділених компетенцією публічної влади. Так, Верховна Рада України бере участь в адміністративних правовідносинах через функціонування апарату та комітетів, тим самим забезпечує законотворчу складову частину органів публічної влади, формує та виробляє обов'язкові для виконання будівельні стандарти, положення та вимоги, а також визначає державну будівельну політику. Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – функціональна складова частина органів публічної адміністрації, що забезпечує сталість реалізації публічного управління в будівельній галузі. Представники контрольно-наглядової функції в державі (державні органи, наділені контрольно-наглядними повноваженнями) – контрольно-наглядова складова частина органів публічної – створюють належні умови щодо законності та прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших адміністративних інституцій. Водночас органи судової влади – правозахисна складова частина органів публічної влади – забезпечують у межах насамперед адміністративного судочинства вирішення спірних питань щодо реалізації

функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також забезпечення прав і свобод людини та громадянина в судовому порядку [2, с. 90].

До найбільш суттєвих їх ознак відносять: 1) кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування; 2) вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами; 3) усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес; 4) наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень; 5) орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання законів.

Зазначена характеристика властива і суб'єктам публічного адміністрування у сфері містобудування.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [3].

Видовим і, напевно, найбільшим блоком у наведеному визначенні є поняття «будівництво». Трактовок цього терміна багато, тому наведемо одну із найбільш вдалих. Термін «будівництво» охоплює: будівельні роботи, серед них земляні роботи та спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт (куди входять чистка й пофарбування) та знесення усіх видів будинків чи будівель; цивільне будівництво, куди входять земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт і знесення, наприклад, аеропортів, доків, гаваней, внутрішніх водних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів та поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних із наданням послуг, таких як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання; монтаж і демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику [4].

Порівняльний аналіз базових категорій дає можливість розуміти будівництво як процес спорудження будівель і споруд, що полягає у створенні нових підприємств, здійснює розширення, реконструкцію і технічне переозброєння діючих підприємств та інших об'єктів виробничої та невиробничої сфери, як економічну діяльність, яка включає прогнозування, планування, проектування, спорудження об'єктів містобудування, впорядкування територій, розширення, технічне переобладнання підприємств і створює базу для розвитку всіх інших сфер народного господарства [5, с. 47–50].

Маємо нормативне визначення суб'єктів містобудування у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» – ними є органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи [6]. Законом визначено повноваження окремих суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій. Так, згідно зі ст. 6 зазначеного Закону управлінські функції покладено на Верховну Раду та Кабінет міністрів України, центральні органи виконавчої влади у сфері містобудування, архітектурно-будівельного контролю та нагляду, інших уповноважених органів містобудування й архітектури, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування тощо.

Хоча система нормативно-правових актів, що оперують поняттям «суб'єкт містобудування», значна. Можемо виокремити міжнародні нормативні акти, національне законодавство, і найбільший блок – підзаконні нормативні акти.

Друга групи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування – фізичні та юридичні особи – стають такими тільки за умови наявності юридичного факту, за якого останні наділяються юридичними правами й обов'язками згідно з містобудівним законодавством, яке має розгалужений характер за галузевою належністю, джерелом видання та юридичною силою. Це впливає на неоднозначність у класифікації відповідних суб'єктів.

Тут визначальним елементом постає особливість правового регулювання у містобудуванні. Належне розуміння останнього відкриває перспективи для подальшого вдосконалення усієї сфери.

Правове регулювання має конкретний характер, оскільки завжди пов'язане з реальними відносинами, спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права та здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність. Воно гарантує доведення норм права до їх виконання. Правове регулювання реалізується через механізми – систему правових засобів і форм, а саме: норми права, правовідносини, акти реалізації та застосування норм права тощо. Воно є державно-владним впливом на суспільні відносини за допомогою правових засобів з метою їхнього впорядкування, утвердження, охорони й розвитку [7, с. 225–235].

Ми підтримуємо таку позицію В. Ціленко щодо розуміння правового регулювання як категорії, однак за сучасних умов характеристика правового регулювання виключно як державно-владного впливу на суспільні відносини обмежує можливості інститутів громадянського суспільства й органів місцевого самоврядування, міжнародної спільноти, корпорацій. Тому, на нашу думку, потребує удосконалення сама категорія «правове регулювання» з урахуванням сучасних реалій і узгодження з такими явищами, як «громадянське суспільство» та «міжнародний правопорядок», тож доцільно вживати більш широке поняття «публічно-владний вплив». Беззаперечним фактом є те, що одним зі складників правового регулювання є правовідносини – теж складне за структурою системне явище з чітко визначеним складом. Для максимальної ефективності правового регулювання правовідносини у науці та практиці розрізняють за різними критеріями, в т. ч. й за галузевою належністю.

Об'єктивно – в рамках нашого дослідження найбільший інтерес становлять адміністративні правовідносини. Тому вбачаємо за необхідне охарактеризувати останні.

Як адміністративно-правова категорія, «суб'єкти у сфері містобудування» є елементом складу адміністративно-правових відносин.

Для належного аналізу зазначеної категорії доцільно проаналізувати поняття складу адміністративно-правових відносин. Це поняття давно теоретично обґрунтоване у вітчизняній науці, а тим більше має значну матеріальну основу, оскільки є одним із найбільших їх блоків. Для сучасної адміністративно-правової науки це поняття є вивченим, хоча і тут можемо віднайти різні позиції авторів. Насамперед виокремлюються вузьке і широке розуміння «адміністративно-правових відносин».

Вузьке розуміння зазначеної категорії зводиться до врегулювання суспільних відносин на основі норм адміністративного права. Доволі лаконічне розуміння, що не враховує цілий спектр чинників (ознак), а також тенденції розвитку науки адміністративного права.

Останні дослідження вітчизняних науковців свідчать про розширення категоріального змісту правових понять.

Так, на думку д.ю.н. В. Галуцького, адміністративно-правові відносини в широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм із метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [8].

Саме суб'єктний склад публічної адміністрації є базовим для формування найбільшого із блоків суб'єктів у сфері містобудування – органів державної влади.

Можемо виокремити із загальної системи органів державної влади органи загальної та спеціальної компетенції.

Так, до органів загальної компетенції відносимо Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади або їх окремі підрозділи чи посадових осіб. Виходячи із сутності системи вищих органів державної влади, вони реалізують нормотворчу, установчу, правозастосовчу та контрольню-наглядову функцію щодо всієї системи органів публічної влади, в т. ч. й у сфері містобудування.

До органів спеціальної компетенції відносять органи виконавчої влади, їх окремі підрозділи, посадових осіб, котрі безпосередньо покликані брати участь у формуванні та реалізації політики містобудування. Варто зазначити, що їх вичерпний сталий перелік сформувати неможливо, оскільки це динамічна структура (еволюція суспільства як безперервний процес і реформи у системі державної влади як цілеспрямований процес її удосконалення).

Особливе місце в системі суб'єктів забезпечення державних функцій у сфері будівництва та містобудування серед органів державної влади займає Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон). Діяльність Мінрегіону регулюється Положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України

від 30 квітня 2014 р. № 197 [9]. Мінрегіон є активним суб'єктом забезпечення державної політики у сфері містобудування в Україні, котрий забезпечує багатовекторну діяльність, детальну інформаційну, консультативно-дорадчу та юридичну підтримку і серед напрямів діяльності якого є також державна регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування в контексті проведення реформи децентралізації.

Висновки. З урахуванням наведеного можна визначити, що для суб'єктів містобудування загальної та спеціальної компетенції характерні такі напрями діяльності:

1. Нормотворення – спрямований на ефективне планування розвитку території України й окремих адміністративно-територіальних одиниць, формування державних, регіональних, місцевих містобудівних програм; удосконалення нормативно-правової та техніко-юридичної бази.

2. Архітектурна та будівельна діяльність, що включає комплексне проектування, будівництво, архітектурний контроль та авторський нагляд за будівництвом об'єкта, благоустрій і підтримку існуючих будівель і споруд у належному стані.

3. Контроль і нагляд у сфері містобудування як елемент забезпечення належної якості та безпеки об'єктів будівництва й інфраструктури з максимальним дотриманням прав і свобод окремих осіб і суспільства загалом, належне виконання норм чинного законодавства, контроль за дотриманням умов проведення господарської діяльності в будівельній сфері, забезпеченням відповідності стандартам здійснення проектування та будівництва, контроль за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів.

4. Управління процесами охорони та поліпшення стану природного середовища: дотримання екологічних прав громадян, виконання вимог міжнародної спільноти щодо ефективного використання природних ресурсів, екологічного захисту територій, у т. ч. забезпечення захисту життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ, збереження об'єктів природно-заповідного фонду, лісів; рекреаційних зон і ландшафтних комплексів, відновлення зон радіоактивного забруднення, екологічне оздоровлення водного фонду.

5. Акредитація, ліцензування, науково-педагогічна діяльність – формування кадрового потенціалу у комплексі з науково обґрунтованими пропозиціями щодо удосконалення наявних і запровадження інноваційних форм і методів містобудівної діяльності, залучення (підготовка) висококваліфікованих кадрів тощо.

6. Інформаційно-комунікативний, у т. ч. надання адміністративних сервісів.

7. Міжнародного співробітництва у сфері містобудування, залучення світового досвіду.

Таким чином, проаналізувавши складники системи адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, враховуючи основні стратегічні напрями діяльності, можемо надати характеристику системі її суб'єктів:

1) полісуб'єктний і відносно визначений склад;

2) спрямованість на забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб, їх груп і суспільства загалом;

3) розгалуженість функцій і компетенції на широке коло органів публічної влади (публічного адміністрування) та суб'єктів делегованих повноважень;

4) динамізм структури, функцій і компетенцій, пов'язаний із суспільно-політичним і соціально-економічним розвитком, створенням саморегульованих організацій, удосконаленням системи містобудівного законодавства;

5) поєднання імперативних і диспозитивних методів правового регулювання;

6) гласність і публічний характер діяльності;

7) поступове підвищення ступеню адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності;

8) поширення практики дерегуляції будівельної галузі, створення саморегульованих організацій тощо, спрощення адмінпроцедур;

9) підзвітність.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

2. Соболев Є.Ю. Формування правової категорії «суб'єкт публічної адміністрації». *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 4 (16). С. 86–93.

3. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

4. Конвенція про безпеку та гігієну праці у будівництві № 167 / Міжнародна організація праці; Конвенція, Міжнародний документ від 20.06.1988 № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/2199>.

5. Бондарева Н. Термінологічне дослідження поняття «будівництво» в економіці України. *Вісник Львівського ун-ту. Серія екон.* 2008. Вип. 40. С. 47–50.

6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 34. Ст. 343.

7. Ціленко В.А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних право-відносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* № 2 (17). 2014. С. 225–235.

8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

9. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197.

10. Гриценко Г.М. Щодо відповідальності за правопорушення у сфері містобудування. *Відповідальність у сфері господарювання: сучасний стан і перспективи розвитку* : збірник наукових праць / наук. ред. В.К. Мамутов ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк : Юго-Восток, 2009. 158 с.

УДК 342.95 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.26>

НЕСТОР Н.В.

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НЕЗАЛЕЖНИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ

У статті автор доводить, що незалежні засади функціонування суду не виключають наявності низки логічно та нормативно обґрунтованих важелів взаємодії, впливу інших державних інститутів на судову систему, правовий статус суддів, у т. ч. в ракурсі настання негативних наслідків для судді у разі вчинення останнім протиправного діяння. Визначено співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади як системи та системної єдності ряду винятків із загального управлінського впливу. Характеризуються та систематизуються подібні винятки в контексті різних інституційно-кадрових, фінансових, кримінально-процесуальних, функціональних обмежень. З'ясовано, що явище недоторканності, суддівського імунітету по своїй природі не пов'язано з додатковими підставами звільнення судді від кримінальної відповідальності чи призначеного судом покарання, а лише передбачає низку особливостей, винятків із загальних процедур кримінального провадження, з метою запобігання ризику використання цих процедур як елементів прямого чи опосередкованого тиску на суддів у цілях впливу на правосуддя. Визначено, що, крім інституційних і функціональних обмежень, у системі державного контролю наявні також фінансові обмеження, пов'язані з нормативно зумовленою неможливістю органів виконавчої та законодавчої влади у довільний спосіб корегувати витрати на суд і суддів. Наголошено, що застосування на практиці кримінально-процесуального обмеження зумовлює суперечність між правоохоронними органами та Вищою радою правосуддя. Зроблено

© НЕСТОР Н.В. – кандидат юридичних наук, здобувач (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

висновок, що співвідношення гілок влади в незалежній Україні характеризується як перманентними спробами адміністративних органів пропонувати власне тлумачення принципу незалежності суду, тим самим розширювати сферу державного контролю, так і зворотними спробами судових інституцій (зокрема через механізм звернення до Конституційного суду, публічного оприлюднення власного тлумачення норма права Вищою радою правосуддя) запровадити додаткові (розширити існуючі) межі державного контролю. Що, звичайно ж, відіграє негативну роль у формуванні усталених характеристик співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади.

Ключові слова: *контроль, незалежність суду, суддя, державний контроль, обмеження державного впливу.*

In the article the author argues that independent principles of court functioning do not exclude the presence of a number of logically and normatively justified levers of interaction, influence of other state institutions on the judicial system, legal status of judges, including in view of the occurrence of negative consequences for a judge in the case of their unlawful act. The relation between state control and independent principles of functioning of the judiciary as a system and system unity of a number of exceptions to the general managerial influence is determined. Such exceptions are characterized and systematized in the context of various institutional, personnel, financial, criminal procedural and functional limitations. It has been found that the phenomenon of immunity, judicial immunity, is inherently unrelated to the additional grounds for a judge's release from criminal liability or a sentence imposed by a court. It merely provides for a number of features, exceptions to general criminal proceedings, in order to prevent the risk of using these procedures as elements of direct or indirect pressure on judges to influence justice. It is determined that in addition to institutional and functional constraints, there are also financial constraints in the system of state control, which, as a rule, are due to the regulatory impossibility of the executive and legislative authorities to arbitrarily adjust the costs of court and judges. It is emphasized that the application of criminal procedural restriction leads to contradictions between law enforcement agencies and the High Council of Justice. It is concluded that the ratio of branches of power in independent Ukraine is characterized as a permanent attempt of the administrative bodies to offer their own interpretation of the principle of independence of the court, thereby expanding the scope of state control, as well as backward attempts of judicial institutions (in particular through the mechanism of appeal to the Constitutional Court, public disclosure the High Council of Justice) to introduce additional (broaden existing) boundaries of state control. Which, of course, plays a negative role in shaping the established characteristics of the relationship between state control and the independent foundations of the functioning of the judiciary.

Key words: *control, court independence, judge, state control, limitation of state influence.*

Вступ. Співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади є дискусійним і суперечливим питанням. Наукове, експертне середовище пропонує різні формати такого співвідношення, які залежать від сприйняття, тлумачення змісту засади незалежності суду (суддів) і можливості держави встановлювати, зумовлювати механізм контролю різних сфер реалізації державної влади, функціонування суспільства та суддів як його частини. Додаткова складність дослідження зумовлена тим, що подібне співвідношення містить велику кількість неформалізованих елементів, які більшою мірою характеризують рівень правової культури в суспільстві та політичних колах, ніж реальне співвідношення адміністративних повноважень, компетенції різних гілок влади.

Цивілізаційний поступ державного розвитку України, в т. ч. у контексті запровадження незалежності, самоврядності судової системи, на жаль, не повною мірою співвідноситься із залишками правового нігілізму в соціумі та владі, зокрема небажанням суддів нести позитивну юридичну відповідальність за свої діяння, їх лояльність іншим гілкам влади, правоохоронним органам, а так само намаганням політикуму, державних посадовців «комунікувати» в неправовий спосіб з судом і, що не менш небезпечно, – згодою суду (суддів) сприймати ці комунікації

як прийнятне та допустиме явище. За таких умов об'єктивно оцінити дієвість існуючої системи балансу та противаг серед гілок державної влади доволі складно, адже конкретний недолік (негативне явище) може зумовлюватися як недосконалістю юридичного механізму, так і ігноруванням правових норм суб'єктами, на яких вони поширюються.

Співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади традиційно розкривається науковцями саме в контексті принципу незалежності суду та механізму його втілення на практиці (праці таких вчених, як В.Б. Аверянов, О.Ф. Андрійко, С.В. Бардаш, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, О.В. Шевчук та ін.). Водночас комплексне дослідження та виокремлення в наукових працях системи відповідних функціональних, матеріальних, інституційних та інших обмежень державного впливу на судову сферу практично не здійснюється, чим зумовлюється актуальність цієї статті.

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення обмежень державного впливу на правові відносини, які стосуються судів або в яких беруть участь судді.

Результати дослідження. Враховуючи сукупність характеристик, факторів, чинників незалежності суду та суддів, державний контроль щодо них проявляється в обмеженому обсязі, з численними особливостями та спеціальними процедурами здійснення. Фактично кожна складова частина незалежності суду (недоторканості суддів) є системно необхідним винятком із загальних процедур контролю держави за суспільними, адміністративними процесами на власній території. Отже, співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади полягає в системі та системній єдності таких винятків – вилученні зі сфери державного впливу окремих напрямів функціонування суду, створенні особливих механізмів правозастосування щодо суддів, їх дій і бездіяльності як у процесі здійснення правосуддя, так і в ході участі в інших суспільних відносинах.

Традиційно державний контроль розглядається як законна (заснована на діючих нормативних правових актах) діяльність компетентних державних органів і їх представників із перевірки дотримання нормативних правових актів, норм, стандартів і правил, використання державних коштів і власності, а також щодо усунення та попередження різних порушень [1, с. 294]. Звичайно, стан законності, дотримання принципу верховенства права у сфері правосуддя є надзвичайно важливим для демократичного суспільства, у зв'язку з чим не може вилучатися з пріоритетів державної політики та відповідно державного впливу. Тому в інтересах дотримання незалежних засад функціонування суду держава не самоусувається від впливу на ці процеси, а делегує таку адміністративну компетенцію органам суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів), органам суддівського самоврядування (з'їзд суддів України, Рада суддів, збори суду (судів) – суб'єктам, які повністю або в кількості не менше половини складу формуються з суддів (суддів у відставці), які обираються самими судьями. Відповідно можна говорити про інституційно-кадрові обмеження державного контролю.

Такі обмеження можна умовно розділити на дві групи. Перша стосується порядку формування (зміни складу) органів суддівського самоврядування; друга – порядку призначення (звільнення) суддів із посади. Щодо першої групи, то при формування складу Вищої ради правосуддя державний контроль присутній у розрізі призначення (звільнення) чотирьох членів ради з двадцять одного (по дві особи призначають Президент України та Верховна рада України). При формуванні складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів – у розрізі призначення (звільнення) чотирьох членів із шістнадцяти (по дві особи призначають Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Голова Державної судової адміністрації України).

Щодо другої групи, що по суті єдиним (за винятком призначення частини суддів Конституційного суду) проявом державного контролю в процесі призначення судді на посаду є адміністративне повноваження Президента України видавати акти індивідуальної дії – накази про призначення суддів. Реалізація цього повноваження має ряд додаткових обмежувальних особливостей. По-перше, встановлено строк для видачі указу про призначення – тридцять днів із дати отримання відповідного подання Вищої ради правосуддя. По-друге, голова держави не компетентний перевіряти додержання вимог законодавства до кандидатів на посаду при здійсненні процедур добору кандидатів, у т. ч. їх кваліфікаційного оцінювання. По-третє, будь-які власні застереження Президента України щодо кандидатів, зокрема на підставі звернень третіх осіб, можуть бути лише підставою для порушення головою держави перед компетентними суб'єктами питання про проведення в установленому законом порядку перевірки цих фактів, а не перешкодою для призначення на посаду. Стосовно звільнення суддів із посади, притягнення їх до

дисциплінарної відповідальності, зовнішні щодо судової сфери органи повністю усуваються від цієї функції, тобто державний контроль повністю делегується самоврядним суддівським інституціям.

Іншими суттєвими обмеженнями державного контролю є функціональні, які безпосередньо стосуються можливості впливу третіх осіб на правосуддя як вирішення в судовому процесі кримінальних, цивільних, адміністративних господарських справ. Це обмеження за загальним правилом є абсолютним, тобто йдеться саме про відсутність державного контролю за поточним розглядом судової справи, а не його делегування Вишій раді правосуддя. Єдиним винятком саме делегування повноважень цій раді є ситуації розгляду скарг на дії суддів по безпідставному затягуванні або невжитті заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого процесуальним законом.

Окрім інституційних і функціональних обмежень, у системі державного контролю є також фінансові обмеження, пов'язані з нормативно зумовленою неможливістю органів виконавчої та законодавчої влади у довільний спосіб корегувати витрати на суд і суддів. Доволі часто у спірних ситуаціях між гілками влади остаточною крапку ставить лише Конституційний Суд України, рішення якого зумовлюють припинення спірної (неправомірної) норми, є остаточними та не можуть бути оскаржені.

Наприклад, згідно з рішенням Конституційного Суду № 6-рп/99 від 24 червня 1999 р. у справі про фінансування судів визнано неконституційними ст. 42 Закону України «Про державний бюджет на 1999 р.», яка передбачала можливість обмеження урядом видатків на фінансування судової системи. В обґрунтування зазначеного рішення суд доводить, що однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів. Централізований порядок фінансування судових органів із бюджету в обсягах, які мають забезпечувати належні економічні умови для повного і незалежного здійснення правосуддя, фінансування потреб судів (витрати на розгляд судових справ, комунальні послуги, ремонт і охорону судових приміщень, придбання оргтехніки, поштові витрати тощо) має обмежити будь-який вплив на суд і спрямований на гарантування судової діяльності на основі принципів і приписів Конституції України [2]. Тому відсутність у державі встановлених нормативів фінансування судів не може зумовлювати його довільне визначення органами (виконавчої влади), що по суті є здійсненням фінансового впливу на суд.

Інституційні, функціональні, фінансові обмеження державного контролю повною мірою кореспондуються з особливим правовим статусом інституту судових органів і суддів як виключних суб'єктів здійснення правосуддя, зумовлюються потребою забезпечення незалежності їх роботи здійснення правосуддя. Водночас елементи державного контролю щодо суддів як учасників деліктних правовідносин також мають ряд процесуальних особливостей – обмежень застосування заходів державного примусу кримінального характеру. Подібне обмеження традиційно пов'язується з явищем недоторканості та імунітету посадової особи. Хоча ці явища є самостійними науковими категоріями з понятійного погляду, проте, на нашу думку, їх існування зумовлено, знову ж таки, необхідністю забезпечення незалежності судді, вони нерозривно з нею пов'язані, є фактором досягнення такого стану в судовій системі.

Із загально кримінологічного погляду, інститут недоторканості окремих посадових осіб є суспільно необхідним конституційним винятком із загального принципу рівності всіх громадян перед законом, напрямом захисту їх професійної діяльності. Н.В. Шевелар цілком справедливо зазначає, що незалежність суддів забезпечується їх недоторканністю, що має чітко прагматичну ціль – надання і забезпечення можливості виконувати свій безпосередній конституційний обов'язок здійснювати правосуддя за допомогою винесення в межах його повноважень судових актів без побоювання, що за це буде хтось і в якій-небудь формі переслідувати. Недоторканність означає, що суддя, як і будь-який громадянин, повинен нести відповідальність, якщо він порушує встановлені державою закони, але порядок притягнення його до відповідальності повинен бути особливим [3, с. 79]. Суспільство і держава, додає Н.М. Шульгач, висуваючи до суддів і їхньої професійної діяльності високі вимоги, зобов'язана забезпечити суддям додаткові гарантії належного здійснення функціональної діяльності щодо відправлення правосуддя, тобто положення про недоторканість закріплює один з істотних елементів статусу суддів, спрямоване на забезпечення основ конституційного ладу, розподілу влади, самостійності та незалежності судової влади [4, с. 197]. Дійсно, явище недоторканості, суддівського імунітету по своїй природі не пов'язано з додатковими підставами звільнення судді від кримінальної відповідальності чи призначеного судом покарання, а лише передбачає низку особливостей, винятків із загальних процедур кримінального провадження з метою запобігання ризику використання цих процедур як елементів прямого чи опосередкованого тиску на суддів у цілях впливу на правосуддя.

Зауважимо, що застосування на практиці кримінально-процесуального обмеження зумовлює суперечності між правоохоронними органами та Вищою радою правосуддя. Як зазначають аналітики Центру політико-правових реформ, Вища рада правосуддя, посилаючись на формулювання Кримінального процесуального кодексу, зайняла позицію, що останній виняток для суддів, затриманих *in flagrante delicto* (латинський вираз, дослівно означає «в палаючому злочині»), обмежений за часом і призначенням: щойно злочин припинено й суддю ідентифіковано, постає юридична потреба у згоді ради для подальшого тримання судді під вартою чи арештом. Національне антикорупційне бюро України, відповідно, тримається думки, що затриманий *in flagrante delicto* суддя втрачає свій імунітет від несанкціонованого Вищою радою правосуддя арешту чи затримання на весь подальший час, доки інцидент не буде належним чином вичерпано з юридичного погляду [5]. Як аргумент орган суддівського врядування знову ж таки посиляється насамперед на принцип незалежності суду та недоторканності суддів, робить спробу власного тлумачення норми закону у вищезазначених інтересах. Не виключено, що різні варіації праворозуміння та правозастосування будуть припинені лише після рішення Конституційного Суду України, яким буде сформована власна правова позиція з цього приводу.

Висновки. Співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади характеризується низкою обмежень державного впливу на правові відносини, які стосуються судів або в яких беруть участі судді. Серед цих обмежень виділяємо:

1) інституційно-кадрові обмеження – стосуються порядку формування (зміни складу) органів суддівського самоврядування; порядку призначення (звільнення) суддів із посади; полягають у мінімізації впливу на процеси формування (корегування персонального складу) суддівського корпусу, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

2) функціональні обмеження – безпосередньо стосуються усунення можливості впливу третіх осіб на правосуддя як вирішення в судовому процесі кримінальних, цивільних, адміністративних господарських справ;

3) матеріальні обмеження – пов'язані з нормативно зумовленою неможливістю органів виконавчої та законодавчої влади у довільний спосіб корегувати витрати на суд і суддів; неприпустимості скорочення таких витрат, віднесення їх до захищених статей Державного бюджету;

4) кримінально-процесуальні обмеження – стосуються забезпечення недоторканості (імунітету) суддів як учасників деліктних відносин, передбачають особливі процедури заходів державного примусу кримінального характеру – відсторонення від посади, вручення повідомлення про підозру, затримання й обрання запобіжного заходу, проведення оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій; затримання, привід, утримання під вартою чи арештом.

Додатково зазначимо, що співвідношення гілок влади в незалежній Україні характеризується як перманентними спробами адміністративних органів пропонувати власне тлумачення принципу незалежності суду, тим самим розширювати сферу державного контролю, так і зворотними спробами судових інституцій (зокрема через механізм звернення до Конституційного суду, публічного оприлюднення власного тлумачення норма права Вищою радою правосуддя) запровадити додаткові (розширити існуючі) межі державного контролю, що, звичайно, відіграє негативну роль у формуванні усталених характеристик співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади.

Список використаних джерел:

1. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби. *Форум права*. 2015. № 4. С. 292–296. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) № 6-рп/99 від 24.06.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99>.
3. Шевелар Н.В. Імунітет суддів та їх відповідальність. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*. 2011. Вип. 15. С. 79–83. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/17400/1/ІМУНІТЕТ%20СУДДІВ%20ТА%20ІХ%20ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.pdf>.
4. Шульгач Н.М. Проблемні питання вдосконалення принципу недоторканності суддів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 9. С. 197–198. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2012_9_47.
5. Кириченко Ю. Аналітичний звіт Центру політико-правових реформ за червень 2017 р. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/2017-06-25-DRI-BP-CCU_indpnl-Almost_final-UA.pdf.

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ

У статті досліджено поняття та зміст телекомунікаційних засобів в Україні. Відмічається, що на основі використання засобів телекомунікацій відбувається функціонування всіх без винятку сфер сучасного суспільного життя, включаючи такі, як: державне та господарське управління, банківсько-фінансовий сектор, системи новинного інформування громадян, обмін інформацією тощо. Визначено, що Інтернет – система синергетична, що є основною опорою для підтримки цивілізованого розвитку відносин у мережі. Акцент у державному та правовому регулюванні повинен робитися на економічну, фінансову сфери і безпеку. У сферах поширення та отримання інформації подібне регулювання має бути найбільш мінімальним, спрямованим на забезпечення прав громадян та розширення можливостей для їх реалізації. З'ясовано, що основною проблемою операторів у сегменті фіксованого зв'язку є законодавче обмеження вартості послуг – абонентської плати, яка є диференційованою, а також високий рівень конкуренції з боку мобільних операторів. Наголошено на недостатньому рівні законодавчого регулювання мережі Інтернет не тільки в Україні, але на міжнародному рівні, оскільки в жодній із країн світу немає кодифікованого законодавства щодо Інтернету. Найвні нормативні акти регулюють приватні аспекти функціонування мережі, перш за все питання підключення до неї через постачальників, надання відповідних ліній зв'язку та інші. Зроблено висновок, що ринок телекомунікаційних послуг, як і раніше, володіє великим потенціалом зростання. І передумовами цього є: розрив за макроекономічними показниками між Україною та провідними економічно розвиненими країнами світу; нерівномірний розвиток регіонів України і, як наслідок, величезний нереалізований потенціал; відставання України в розвитку інфраструктури зв'язку: низький рівень телефонної щільності й цифровізації телефонної мережі, незначне проникнення широкосмугового доступу. Дослідження тенденцій розвитку ринку телекомунікаційних послуг дозволяє судити про те, що в даний час відбуваються зміни, пов'язані з ефективним використанням нових інформаційних технологій, як для індивідуальних користувачів, так і для бізнесу корпоративних структур, малих та середніх підприємств. Отже, і бізнес, і держава ставлять перед собою загальні завдання, спрямовані на розвиток телекомунікаційних послуг.

Ключові слова: телекомунікації, засоби телекомунікації, мережі телекомунікацій, телекомунікаційна система.

The article explores the concept and content of telecommunication facilities in Ukraine. It is noted that, based on the use of telecommunication facilities, all the spheres of modern public life are functioning without exception, such as: state and business administration, banking and financial sector, public information systems, information exchange, etc. It is determined that the Internet system is synergetic, which is the main pillar to support the civilized development of relations in the network. Emphasis in state and legal regulation should be placed on the economic, financial and security spheres. In the areas of information dissemination and retrieval, such regulation should be as minimal as possible aimed at safeguarding citizens' rights and empowering them. It has been found that the main problem for operators in the fixed line segment is the legal limitation of the cost of differentiated service charges and the high level of competition from mobile operators. There is an insufficient level of legislative regulation of the Internet not only in Ukraine but internationally, as there is no codified legislation on the Internet in any of the countries of the world. Existing regulations regulate the private aspects of the operation

of the network, primarily the issue of connection to it through suppliers, the provision of appropriate communication lines and others. It is concluded that the telecommunication services market still has great growth potential. And the preconditions for this are: the gap in macroeconomic indicators between Ukraine and the leading economically developed countries of the world; uneven development of Ukrainian regions and, as a consequence, huge untapped potential; Ukraine's lag in the development of communications infrastructure: low levels of telephone density and digitalization of the telephone network, low penetration of broadband. Research on the trends of the telecommunication services market suggests that there are currently changes related to the effective use of new information technologies, both for individual users and for businesses, corporate bodies, small and medium-sized enterprises. Thus, both business and government set common goals for the development of telecommunications services.

Key words: *telecommunications, means of telecommunication, networks of telecommunications, telecommunication system.*

Постановка проблеми. Телекомунікації дуже важливі для економіки країни, оскільки їх головне завдання – це забезпечення потреб у передачі інформації. Розвиток телекомунікацій – це неодмінна умова для формування інфраструктури бізнесу, створення сприятливих умов для залучення інвестицій в Україну, вирішення завдань зайнятості населення, впровадження найсучасніших інформаційних технологій. На основі використання засобів телекомунікацій відбувається функціонування всіх без винятку сфер сучасного суспільного життя, включаючи такі як: державне та господарське управління, банківсько-фінансовий сектор, системи новинного інформування громадян, обмін інформацією тощо. Із початку переходу багатьох країн до інформаційного суспільства (системи взаємин, заснованої на широкому використанні інформаційно-комунікаційних технологій) телекомунікаційна галузь й система її правового регулювання набули нової ролі та значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що телекомунікаційна сфера розвивається досить швидкоплинно, роботи вчених із вивчення її основних компонентів є не досить розповсюдженими. Так, дана тематика привертала увагу в різний час таких учених, як: Р.О. Денисова, І.І. Зенкін, В.П. Тарасенко, М. Фредельоль-Крайн, В.Г. Хахановський, В.С. Цимбалюк, А.А. Чернов, М.Я. Швець та ін.

Мета статті полягає у визначенні поняття та змісту телекомунікаційних засобів в Україні.

Виклад основного матеріалу. У пошуках шляхів підвищення ефективності реалізованих виробничих процесів органи державного управління та бізнес-структури все частіше звертаються до сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. При цьому інформатизація істотно змінює й суть суспільного життя. Усе міцніше входять у наше життя такі поняття, як: «електронне урядування», «електронна демократія», «електронна інформація», «електронна журналістика» та інше. Утім, слід зазначити, що сутність усіх реалізованих комплексних рішень використання інформаційно-комунікаційних технологій ґрунтується на телекомунікаційному обміні інформацією.

Мережі телекомунікацій складають невід'ємну частину глобальної системи інформаційного суспільства. Вони є транспортним середовищем процесів поширення інформації та передачі даних. З урахуванням цих особливостей телекомунікаційна сфера природним чином стає критично важливим компонентом у забезпеченні ефективного функціонування сучасного суспільства, елементом забезпечення сталого розвитку національних держав, формування інноваційної економіки та ін. Важливим є і той факт, що саме через мережі телекомунікацій споживачі отримують доступ до різних послуг та інформаційних ресурсів; у свою чергу, забезпечення та розширення доступу до систем телекомунікацій з урахуванням їх універсальності є фундаментальною метою національної та глобальної політики комунікацій. Практика показує, що галузь телекомунікацій стала грати важливу роль у формуванні національних ВВП розвинених країн, із початку 80-х років минулого століття і до 1990 року вже становила 2,1% ВВП, а в даний час досягає до 5%. Так, експерти оцінюють, що в країнах Європейського Союзу один євро інвестицій в електров'язок дає півтора євро приросту ВВП, а в США один долар інвестицій у телекомунікації дозволяє отримати 2-6 доларів приросту ВВП. Одне робоче місце в телекомунікаційній галузі «породжує» 4-5 робочих місць в інших галузях. З урахуванням того, що у сфері телекомунікацій сьогодні зайнято приблизно 16 млн фахівців, це еквівалентно 65-70 млн відповідних робочих місць у суміжних галузях.

Отже, серед знакових явищ, які сформували вигляд інформаційної революції кінця ХХ ст., одну з пріоритетних позицій займає виникнення й масове поширення телекомунікацій. Термін «телекомунікації» (гр. tele – далеко, на відстані, та лат. communication – повідомлення, зв'язок, шлях повідомлення) означає можливість спілкування на відстані (зв'язок, передача інформації). Телекомунікації – це засіб віддаленого інформаційного зв'язку та спосіб дистанційної передачі інформації [1, с. 219]. Також «телекомунікації» можна розглядати як зв'язок на відстані за рахунок фізичного посередника (електричного струму, радіохвилі). Під мережею телекомунікацій розуміється безліч взаємодіючих підприємств, що здійснюють функцію зв'язку, передачі різноманітної інформації та обміну даними на відстані. А «телекомунікаційною обчислювальною мережею» (ТОМ), у свою чергу, визначається мережа обміну та розподіленої обробки інформації, що утворюється безліччю взаємопов'язаних абонентських систем.

Технологічні основи сучасних систем телекомунікацій закладені ще в ХІХ ст. Виділяється п'ять етапів розвитку телекомунікацій [2, с. 17]: 1) з 1862 р., створення та розвиток телефону і телеграфу, – кабельні телекомунікаційні системи; 2) з 1895 р., поява радіо, – радіохвильові комунікаційні системи; 3) з 1957 р., використання супутників для передачі інформації, – супутникові телекомунікаційні системи; 4) з 1968 р., поява комп'ютерних мереж, – комп'ютерні телекомунікаційні системи; 5) 1980-ті рр., злиття засобів зв'язку та обчислювальної техніки, – інтегративні телекомунікаційні системи.

Зараз серед систем телекомунікацій можна назвати телеграф, телефон (у тому числі радіо-телефон), радіо, супутниковий зв'язок, телекс, телебачення (в тому числі кабельне), комп'ютерні мережі. Телекомунікації розвивалися за двома напрямками – розвиток засобів зв'язку та розвиток обчислювальної техніки.

Із появою і подальшим стрімким розвитком цифрового устаткування та цифрових методів формування, передачі й оброблення інформаційних сигналів із використанням передових телекомунікаційних технологій вдалося побудувати сучасні інформаційні системи. Спостерігається настільки тісне злиття систем та технологій, що вже важко їх розмежувати, знайти межу, де закінчується система телекомунікації, а де починається інформаційна система. На основі системного підходу можна виділити межі системи як цілісного об'єкта з урахуванням мети, для виконання якої система призначена. Потім йде поділ на інформаційні системи, що забезпечують збір, накопичення, облік та перетворення інформації, телекомунікаційні системи, призначені для доставки цієї інформації споживачеві. Слід зазначити, що телекомунікаційні системи виступають матеріальною основою інформаційних систем і можуть бути включені в них як підсистеми. Водночас вони, як і будь-які інші, характеризуються, з одного боку, структурою мережі та каналів зв'язку, а з іншого – особливостями компонентно-функціональної структури.

За типом середовища передачі інформації розрізняються кабельні та бездротові системи. У кабельних потоки інформації йдуть по металевих та волоконно-оптичних кабелях, бездротові функціонують із використанням радіорелейного і супутникового зв'язку. Пункти, куди інформація надходить або звідки виходить, називають терміналами. Терміналами можна назвати телефонний апарат, радіоприймач, клавіатуру (пристрій введення) і дисплей (пристрій виводу) комп'ютера. Під канатом передачі інформації – канатом зв'язку – розуміється сукупність середовища поширення і технічних засобів передачі даних. Залежно від типу сигналів, що передаються, розрізняють аналогові і цифрові канати зв'язку, які за режимом використання можуть бути комутованими та комутованими (виділеними). У комутованих фізичне з'єднання між абонентами виникає на час передачі інформації, а в інший час складові канали зв'язку можуть використовуватися іншими абонентами [3, с. 22; 4, с. 67; 5, с. 9].

За територіальним охопленням телекомунікаційні системи поділяються на локальні, регіональні, країн і глобальні. Глобальна мережа об'єднує телефонні мережі загального користування, мережу передачі даних, системи мобільного та супутникового зв'язку, а також охоплює значну географічну область, часто цілу країну або навіть континент [5, с. 83]. Регіональні мережі та корпоративні мережі – це мережі, що об'єднують комп'ютери в межах одного регіону або одного підприємства. У першому випадку з одного міста в інше простягається кабель (це дорого і зараз вже не використовується). У другому випадку для об'єднання використовуються комунікаційні можливості глобальної мережі Інтернет. Локальні мережі – приватні мережі, розміщуються, як правило, в одній будівлі або на території будь-якої організації. Їх часто використовують для об'єднання комп'ютерів й робочих станцій в офісах компанії або підприємства для надання спільного доступу до ресурсів (наприклад, принтерами) та обміну інформацією. Коли локаль-

ні мережі використовуються підприємствами, їх називають мережею підприємства (enterprise networks) [5, с. 83].

За характером реалізованих функцій телекомунікаційні системи поділяються на обчислювальні, які передбачають оброблення інформації користувача; та інформаційні – відносно отримання довідкової інформації за запитом користувача.

За способом управління телекомунікаційні системи поділяються на централізовані – в мережі є один або кілька центрів управління; та децентралізовані – єдиного центру управління немає, мережею управляє одноразово та робоча станція, яка передає дані.

Сучасні телекомунікаційні системи включають у себе всі види мереж електричного зв'язку. Телекомунікаційні системи як функціонуюча мережа являють собою сукупність радіоелектронних технічних засобів для передачі інформації та даних на відстань. Телекомунікаційні системи є, насамперед, системами передачі інформації – це головне, але не єдине завдання телекомунікацій. У зв'язку із цим необхідно розрізнити два види телекомунікаційних систем: 1. *Інформаційні телекомунікаційні системи*, в яких інформація може створюватися, формуватися, оброблятися, поширюватися, в тому числі передаватися і знищуватися. До таких інформаційних систем відносяться мережа Інтернет, телебачення, радіомовлення. 2. *Телекомунікаційні системи передачі інформації у вигляді аналогових*, у даний час – в основному у вигляді оцифрованих повідомлень. До таких систем належать усі види телефонного зв'язку (стаціонарна і рухлива), а також телематичні системи електричного зв'язку.

Основними перевагами телекомунікаційних систем (мереж), з нашої точки зору, можуть виступати:

- розподілена обробка даних, тобто паралельна обробка великих обсягів інформації безліччю комп'ютерів;
- можливість створення розподіленої бази даних, тобто бази, розміщеної на різних комп'ютерах;
- можливість обміну великими масивами даних різними комп'ютерами, віддаленими один від одного на різні відстані;
- розраховане на багато користувачів використання дорогих ресурсів (програмне забезпечення, бази даних, бази знань).

Саме тому з появою телекомунікаційних систем (мереж) були вирішені дві важливі проблеми: 1. Забезпечений необмежений доступ до комп'ютеру різних користувачів незалежно від їх територіального розташування. 2. Оперативні переміщення великих обсягів інформації на будь-які відстані.

Україна, здобувши незалежність, зіткнулася з багатьма проблемами. Якщо говорити про сферу телекомунікацій, то її аналогова мережа повністю отримана у спадок від СРСР. Розвиток наземних систем зв'язку, створення волоконно-оптичних ліній не можуть повністю вирішити завдання забезпечення інформацією (телевізійні та радіомовні програми, доступ до Інтернету і баз даних, а також інші мультимедійні послуги). У зв'язку із цим виявляється перевага супутникових каналів, яким притаманні такі характерні для супутникових систем телекомунікацій риси, як глобальність, широка зона охоплення послугами, оперативність створення каналів, можливість швидкої передачі інформації, забезпечення необхідних показників якості тощо. Однак, незважаючи на істотну підтримку держави, в галузі зв'язку та телекомунікацій є істотні проблеми, що стримують повноцінний розвиток галузі. Основна проблема – зниження конкуренції; наприклад, серед мобільних операторів давно склався олігополістичний ринок. Також проблемами є суттєві відмінності в рівнях розвитку регіонів країни, віддаленість й малонаселеність окремих територій, низький рівень життя частини населення.

Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, – «Про затвердження Мінімальних вимог до якості обслуговування споживачів електричної енергії кол-центрами» – надала законодавче визначення поняттю «засобів телекомунікацій» та віднесла до останніх: 1) фіксований телефонний зв'язок; 2) мобільний зв'язок; 3) засоби мережі Інтернет [6].

1. Відтак *фіксований телефонний зв'язок* – це така галузь зв'язку, електровз'язку, телекомунікацій; передача на відстань мовної інформації, здійснювана електричними сигналами телефонною мережею загального користування (фіксований зв'язок) або радіосигналами. Усі п'ять видів наземного зв'язку є телефонними. Телефонний зв'язок передається за допомогою телекомунікаційних мереж [7, с. 231]. Телекомунікаційна мережа – комплекс технічних засобів телекомунікацій та споруд, призначених для маршрутизації, комутації, передавання та/або

приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, проводовими, оптичними чи іншими електромагнітними системами між кінцевим обладнанням (ст. 1 Закону) [8].

Під час проведення міжнародних порівняльних досліджень із розвитку телекомунікацій найбільш підходящою емпіричною основою є база даних World Fact Book ЦРУ США, яка вільно доступна на порталі «Теодора» (<http://www.theodora.com>). Відзначимо, що абсолютні дані спочатку збираються Міжнародним телекомунікаційним союзом (International Telecommunication Union) і подаються в його щорічних звітах «World Telecommunication Indicators», які поширюються на комерційній основі. У базі даних World Fact Book практично для всіх країн світу в розділі «Communications» наводяться абсолютні дані за кількістю стаціонарних і мобільних телефонів, користувачів Інтернет та ін. Так, станом на 28.02.2018 року в Україні зафіксовано 8,451,229 млн стаціонарних телефонів, що ставить Україну на 22 місце серед 218 країн світу [9].

Що стосується даних самої України, то ми маємо такі показники. Станом на 01.01.2019 року кількість абонентів фіксованого телефонного зв'язку склала 6 069 тис. одиниць, що на 15,5%, або на 1 112 тис. од. менше, ніж станом на 01.01.2018 року. Відповідно, у 2018 році доходи від надання послуг фіксованого телефонного зв'язку склали 4 786 млн. грн, їх питома вага в загальному обсязі доходів від надання телекомунікаційних послуг становила 8,5%. Забезпеченість населення фіксованим телефонним зв'язком станом на 01.01.2019 року становила по Україні 14,4 одиниць у розрахунку на 100 жителів, що на 14,8% менше в порівнянні з 2017 роком. Станом на 01.01.2019 року регіонами з найвищою забезпеченістю населення фіксованим телефонним зв'язком були Одеська область та м. Київ і Київська область, а з найнижчою – Луганська та Донецька області [10].

Основною проблемою операторів у сегменті фіксованого зв'язку є законодавче обмеження вартості послуг – абонентської плати, яка є диференційованою, а також високий рівень конкуренції з боку мобільних операторів. Незважаючи на те, що в політиці ціноутворення на ринку фіксованого зв'язку державне регулювання відіграє важливішу роль, ніж в інших сферах телекомунікацій, НКРЗІ регулярно підвищує граничну абонплату, що позитивно позначається на доходах постачальників послуг фіксованого зв'язку. У великих містах активно працюють локальні оператори фіксованого зв'язку, тоді як ринок фіксованого зв'язку в сільській місцевості монополізований раніше державною компанією Укртелеком. Компанія, яка займає майже 70% ринку фіксованого зв'язку, в 2011 році була приватизована. Новим бенефіціарним власником став австрійський концерн EPC, який перерахував до бюджету кошти в обсязі 10 575,1 млн. грн.

2. *Мобільний зв'язок.* За результатами аналізу доходів від послуг зв'язку було встановлено, що мобільний зв'язок є найбільш швидкозростаючим сегментом ринку телекомунікацій із часткою 52%. Експерти відмічають, що в період до 2021 р. він буде зростати на 2% в рік завдяки збільшенню обсягу мобільного трафіку і все більш широкому поширенню M2M-сервісів. На другому місці – фіксований зв'язок, що забезпечує 21% сумарного обсягу ринку. Завдяки зростаючому попиту на високошвидкісний зв'язок цей сегмент буде рости на 4% в рік аж до 2021 р. Сегмент платного телебачення, що включає Кабельне, Супутникове, IP і Цифрове наземне ТБ, зупиниться у своєму зростанні. А обсяг ринку фіксованої телефонії буде щорічно скорочуватися на 6% і до 2021 р. займатиме лише 10% ринку телеком- і ТВ-послуг.

Найбільш масштабним регіональним ринком аналітики IDC вважають американський – в 2017 р. на його частку припало \$635 млрд, більшу частину з яких забезпечила Північна Америка. На другому місці – Азіатсько-Тихоокеанський регіон (\$545 млрд), а на третьому – країни ЕМЕА (\$492 млрд).

Для України з її величезними територіями застосування бездротових телекомунікацій є найбільш актуальним та перспективним. Застосування цих видів комунікацій забезпечує якісний широкопasmовий зв'язок, передачу цифрових даних і мультимедійної інформації, вихід в Інтернет для багатьох районів України, де до цього часу був відсутній навіть проводовий зв'язок. Мережа мобільного зв'язку – сукупність апаратно-програмних засобів, що забезпечують рухомим абонентам можливість встановлення зв'язку між собою та зі стаціонарними абонентами телефонної мережі загального користування. Послуга мобільного зв'язку – результат діяльності оператора мобільного зв'язку із прийому, оброблення та передачі інформації.

Швидкий розвиток ринку мобільного зв'язку відбувається шляхом проросту абонентської бази, виходу на ринок нових пристроїв, розвитку мобільних Інтернет-послуг, зокрема широкопasmового мобільного зв'язку. За даними бази World Fact Book, в Україні у 2018 році зафіксовано 56,717,856 млн. мобільних телефонів, завдяки чому наша країна зайняла 27 місце у світі [9].

Як констатує Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), доходи від надання послуг рухомого (мобільного) зв'язку у 2018 році склали 34 978 млн. грн, їх питома вага в загальному обсязі доходів від надання телекомунікаційних послуг становила 61,9%. У структурі доходів від надання послуг рухомого (мобільного) зв'язку найбільші частки становлять: доходи від надання послуг голосової телефонії – 41,9% та доступу до мережі Інтернет – 45,8%, сумарна частка яких становить 87,7%. Кількість активних ідентифікаційних телекомунікаційних карток мережі рухомого (мобільного) зв'язку на кінець 2018 року склала 54 007 тис. од., що на 3,8% або на 2 126 тис. од. менше, ніж станом на кінець 2017 року. Забезпеченість населення рухомим (мобільним) зв'язком станом на 01.01.2019 року становила по Україні 128 одиниць у розрахунку на 100 жителів. Першими трьома регіонами з найвищою забезпеченістю населення рухомим (мобільним) зв'язком є м. Київ, Харківська та Херсонська області, а з найнижчою – Хмельницька, Тернопільська та Житомирська області [11].

В Україні першою компанією на ринку мобільного зв'язку стала компанія «УМС» (Ukrainian Mobile Communications – Український мобільний зв'язок, тепер – «Vodafone Україна»), при цьому 16 червня 1993 року вважається датою, коли в Україні було запроваджено мобільний зв'язок і здійснено перший дзвінок із мобільного телефону. Станом на 2015 рік більшість абонентів в Україні обслуговувалися стандартом GSM, що належить до другого покоління мобільного зв'язку (2G). На той час Україна була чи не єдиною у Європі країною, в якій не був повноцінно запущений зв'язок третього покоління. 23 лютого 2015 НКРЗІ провела тендер, за результатами якого усі три основні мобільні оператори в Україні (Київстар, life:) та МТС Україна отримали ліцензії на надання послуг у стандарті UMTS. За умовами тендеру оператори зобов'язуються протягом 18 місяців після проведення конкурсу запустити мережу третього покоління на території всіх обласних центрів України, а протягом 6 років – на території всіх районних центрів і всіх населених пунктів із населенням понад 10 тисяч осіб. Станом вже на серпень 2016 року кількість користувачів стандарту UMTS (3G) сягнула 15 млн абонентів (приблизно четверта частина від загальної к-сті). 3G-мережі операторів охоплювали території, на яких проживали понад 40% населення країни. Ліцензії 4G (LTE) на частотах 2600 та 1800 МГц були продані Київстару, lifecell та Vodafone Україна 31 січня та 6 березня 2018 року відповідно. Попередній запуск 4G у діапазоні 2600 МГц відбувся у квітні 2018 року. «Великий» запуск 4G в діапазоні 1800 МГц запланований на липень 2018 року. За оцінками експертів, поява в Україні зв'язку 3G відбулася приблизно з десятирічним запізненням, а четверте покоління мобільного Інтернету, в разі запуску у 2018 році, «затримається» в середньому на п'ять років у порівнянні з рештою світу [12].

3. *Засоби мережі Інтернет.* Глобальна комп'ютерна мережа «Інтернет» міцно увійшла в наше повсякденне життя, здійснюючи сильний вплив на всі сфери життя суспільства, пропонуючи загальний доступ до цифрової інформації, заохочуючи створення і поширення інформації. За даними бази World Fact Book, в Україні у 2018 році зафіксовано 23,202,067 млн. Інтернет-користувачів, що ставить Україну на 31 місце у світі серед 226 країн такого рейтингу [9].

Однак поряд із низкою достоїнств це творіння людського розуму володіє певними недоліками. Так, на думку Л.А. Кореневої, «широкі можливості інформаційного обміну в Інтернеті дозволяють недобросовісним користувачам використовувати його в корисливих цілях, вчиняючи тим самим злочини, порушують авторські та суміжні права» [13, с. 58]. Вже зараз стала явною недостатність законодавчого регулювання мережі Інтернет не тільки в Україні, але на міжнародному рівні, оскільки в жодній із країн світу немає кодифікованого законодавства щодо Інтернету. Наявні нормативні акти регулюють приватні аспекти функціонування мережі, перш за все питання підключення до неї через постачальників, надання відповідних ліній зв'язку та інші.

Саме тому в першу чергу необхідно визначити рівень правового регулювання. Відносини в мережі Інтернет слід регулювати на загальнодержавному рівні. Потрібно з'ясувати, який шлях розвитку інформаційного законодавства буде більш ефективним. Перший спосіб – це доповнення та зміни до вже існуючих нормативно-правових актів. Другий – це створення кодифікованого акта, що регулює виключно інформаційну сферу та мережу Інтернет зокрема. Мінуси першого підходу полягають у його не комплексному, казуальному характері, а плюси – в його гнучкості і здатності відповідати на зміни, що відбуваються в суспільних відносинах у мережі Інтернет. У другому випадку, навпаки, ми отримуємо системність, при цьому жертвуючи можливістю швидкої адаптації до нових відносин.

Компромісним варіантом могло б бути прийняття закону «Про Інтернет», що закріплює принципи, загальні положення та систему механізмів саморегулювання. Однак у сучасній системі українського права декларативні правові акти та загальні норми використовуються

у практиці правозастосування досить рідко; спостерігається тенденція необхідності прийняття різних конкретизуючих їх підзаконних нормативних актів та інструкцій. Складністю прийняття закону «Про Інтернет», у практично будь-якому його вигляді, будуть методи адаптації закону в масову свідомість. Інтернет на даний момент – найбільш вільна громадська сфера. Користувачі будуть апіорі налаштовані критично до будь-якої спроби законодавчо врегулювати глобальну мережу. Говорячи про співвідношення юридичних і технічних засобів регулювання, необхідно відзначити, що технічні засоби можуть бути дієвими в деяких випадках, однак у той же час є здоланими та залишають можливості для їх обходу. При цьому обов'язковими вони є у сфері інформаційної безпеки. У рамках правового регулювання повинні бути зумовлені: а) межі застосування технічних коштів; б) умови їх застосування (на даний момент існують зловживання з боку органів безпеки під час використання СОПМ (скорочення від системи технічних засобів для забезпечення функцій оперативно-розшукових заходів) в інформаційній сфері).

На нашу думку, правове регулювання мережі Інтернет не зможе бути ефективним без гармонізації із саморегулюванням. Інтернет – система синергетична, що є основною опорою для підтримки цивілізованого розвитку відносин в мережі. Акцент у державному та правовому регулюванні повинен робитися на економічну, фінансову сфери і безпеку. У сферах поширення та отримання інформації подібне регулювання має бути мінімальним, спрямованим на забезпечення прав громадян та розширення можливостей для їх реалізації.

Говорячи про телекомунікації взагалі, треба відмітити, що потреба населення в телекомунікаційних послугах зростає з року в рік (це видно з наданих нами даних вище). За статистичними даними Держстату України, за 2018 рік, доходи від надання послуг зв'язку зросли на 10,2% у порівнянні з 2017 роком та склали 61 976 млн. грн, із них доходи від надання телекомунікаційних послуг склали 91,1%, а доходи від надання послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг – 8,9%. Доходи від надання телекомунікаційних послуг у 2018 році збільшились на 10,5% у порівнянні з 2017 роком та склали 56 475 млн. грн, доходи від надання послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг у 2018 році збільшились на 8,2% у порівнянні з 2017 роком та склали 5 501 млн. грн. У структурі доходів від надання телекомунікаційних послуг у 2018 році найбільшу частку склали рухомий (мобільний) зв'язок – 61,9%, та фіксований доступ до мережі Інтернет – 14,4%, сумарна частка яких у загальних доходах від надання телекомунікаційних послуг склали 76,3% [14].

Висновки. Як видно з даних, український ринок телекомунікаційних послуг, як і раніше, володіє великим потенціалом зростання. І передумовами цього є: розрив за макроекономічними показниками між Україною та провідними економічно розвиненими країнами світу; нерівномірний розвиток регіонів України і, як наслідок, величезний нереалізований потенціал; відставання України в розвитку інфраструктури зв'язку: низький рівень телефонної щільності й цифровізації телефонної мережі, незначне проникнення широкосмугового доступу. Дослідження тенденцій розвитку ринку телекомунікаційних послуг дозволяє судити про те, що в даний час відбуваються зміни, пов'язані з ефективним використанням нових інформаційних технологій, як для індивідуальних користувачів, так і для бізнесу корпоративних структур, малих та середніх підприємств. Отже, і бізнес, і держава ставлять перед собою загальні завдання, спрямовані на розвиток телекомунікаційних послуг.

Список використаних джерел:

1. Барасюк Я.М., Стець О.В. Інформаційні системи і технології в економіці. Навчально-методичний посібник. Чернівці : ЧТЕІ КНТЕУ. 2016. 409 с.
2. Берлянт А.М. Геоинформационное картографирование. Москва : Астрей, 1997. 64 с.
3. Олифер В.Г., Олифер Н.А. Компьютерные сети. Принципы, технологии, протоколы. Санкт-Петербург : Питер, 2001. 672 с.
4. Гребенюк Е.И., Гребенюк Н.А. Технические средства информатизации. Москва : Издательский центр «Академия», 2007. 272 с.
5. Таненбаум Э., Уэзеролл Д. Компьютерные сети. Питер, 2012. 960 с.
6. Про затвердження Мінімальних вимог до якості обслуговування споживачів електричної енергії кол-центрами : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 12.06.2018 року № 373. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0373874-18/ed20180612#n21>.
7. Остапенко Ю.І. Завдання законодавчої політики у сфері розвитку телекомунікаційного ринку України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. № 1(8). 2012. С. 227–235.

8. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 51. Ст. 2644.

9. Ukraine Communications 2018. URL : https://allcountries.org/world_fact_book_2018/ukraine/ukraine_communications.html.

10. Фіксований телефонний зв'язок. URL : <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=148&language=uk>.

11. Рухомий (мобільний) зв'язок. НКРЗІ. URL : <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=149&language=uk> (дата звернення 24.03.2019).

12. Мобільний зв'язок в Україні. НКРЗІ. URL : https://howlingpixel.com/i-uk/Мобільний_зв%27язок_в_Україні.

13. Корнева Л.А. О необходимости защиты авторских и смежных прав в Интернете. *Международное публичное и частное право*. Москва : Юрист, 2007. № 5. С. 58–59.

14. Досягнення сфери зв'язку за 2018 рік. НКРЗІ. URL : <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=138&language=uk>.

УДК 351.741:343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.28>

ПОЛІЩУК Р.М.

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО БАНКРУТСТВО СТРАХОВИКІВ

У статті проаналізовано проблематику застосування законодавства, що регулює провадження у справах про банкрутство страховиків. Так, ринок страхових послуг сьогодні є доволі важливим і виконує провідну роль у фінансовій системі України. Створення ефективного механізму нормативно-правового регулювання ринку страхових послуг є одним із найпріоритетніших напрямів, на який слід звернути увагу законодавцю задля створення сприятливих умов подальшого розвитку економіки країни. Нині продовжується процес створення законодавчої бази у сфері страхової діяльності, яка дасть змогу відновлювати платоспроможність страховикам, які перебувають у тяжкій фінансовій ситуації, зокрема через застосування відповідних судових процедур (ропорядження майном, санацію, ліквідацію). На жаль, процес удосконалення нормативно-правової бази щодо відновлення платоспроможності страхових компаній супроводжується виникненням деяких суперечностей у положеннях між законодавчими актами, які покликані передусім доповнювати один одного. Так, нещодавно вступив у силу Кодекс України з процедур банкрутства, який увібрав позитивний практичний досвід введення судових процедур банкрутства страхових компаній, прийшовши на зміну застарілому законодавству, яке свою роль уже відіграло. Натомість, приймаючи Кодекс України з процедур банкрутства як спеціальний нормативно-правовий акт, який встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності боржника – юридичної особи або визнання його банкрутом з метою задоволення вимог кредиторів, законодавець припустився деяких помилок, адже допустив існування суперечностей із іншим законодавством, зокрема Конституцією України, Господарським процесуальним кодексом України, Цивільним кодексом України тощо. Серед іншого, все це створює неоднозначну судову практику, яка має бути направленою передусім на врегулювання типових ситуацій, які складаються у процесі провадження у справах про банкрутство страхових компаній. Нині залишаються невирішеними питання щодо можливості

© ПОЛІЩУК Р.М. – аспірант кафедри фінансового права юридичного факультету (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

оскарження деяких судових актів у межах справ про банкрутство у касаційному порядку, статусу третіх осіб у межах банкрутних справ страховиків, відсутності законодавчо чітко визначених підстав для визнання недійсними правочинів, укладених за участю страховиків-боржників, тощо. Вирішення цих нагальних гострих питань дозволить більш ефективно вибудувати нормативну базу з метою більш ефективного відновлення платоспроможності страховиків надалі.

Ключові слова: *страховики, судові процедури, банкрутство, боржник, неплатоспроможність, учасники у справі про банкрутство, Кодекс України з процедур банкрутства.*

The article analyzes the problems of the application of the legislation governing insurers' bankruptcy proceedings. Yes, the insurance market today is quite important and plays a leading role in Ukraine's financial system. Creating an effective mechanism for regulatory regulation of the insurance market is one of the most priority areas that the legislator should pay attention to in order to create favorable conditions for further development of the country's economy. As of today, the process of creating a legislative framework in the field of insurance activity is continuing, which will allow to restore the solvency of insurers who are in a difficult financial situation, in particular, through the application of appropriate court procedures (disposal of property, rehabilitation, liquidation). Unfortunately, the process of improving the regulatory framework for the recovery of the solvency of insurance companies is accompanied by the emergence of some contradictions in the provisions between the legislative acts, which are intended primarily to complement each other. Thus, the Bankruptcy Code of Ukraine has recently entered into force, incorporating the positive practical experience of introducing bankruptcy proceedings for insurance companies, replacing outdated legislation that has already played a role. Instead, by adopting the Bankruptcy Code of Ukraine as a special legal act that establishes the conditions and procedure for restoring the solvency of a debtor-legal entity or declaring it bankrupt in order to satisfy the claims of creditors, the legislator made some mistakes, because it allowed for contradictions with other legislation, in particular, the Constitution of Ukraine, the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, etc. Among other things, all this creates ambiguous jurisprudence, which should be directed, first of all, to the settlement of typical situations that arise in the course of bankruptcy proceedings in insurance companies. As of today, the issues regarding the possibility of appealing certain judicial acts in the framework of bankruptcy cases in cassation, the status of third parties in the framework of bankruptcy cases of insurers, the absence of legally well-defined grounds for invalidation of transactions concluded with the participation of insurers, debtors remain unresolved. Addressing these urgent pressing issues will allow us to more effectively build the regulatory framework with a view to further restoring the solvency of insurers.

Key words: *insurers, litigation, bankruptcy, debtor, insolvency, participants in bankruptcy case, Bankruptcy Code of Ukraine.*

Вступ. Питання платоспроможності суб'єктів надання фінансових послуг, що становить спільний інтерес всього суспільства, з площини наукових досліджень і громадського обговорення стає одним із пріоритетних предметів уваги законодавця. Так, 21 жовтня 2019 р. був введений у дію Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII [3] (далі – Кодекс з процедур банкрутства), який набрав чинності 21 квітня 2019 р.

Цей нормативно-правовий акт прийшов на зміну Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 р. № 2343-XII [5], який також був докорінно змінений із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 22 грудня 2011 р. № 4212-VI [6].

Кодекс з процедур банкрутства, на перший погляд, увібрав у себе найкращий практичний досвід ведення судових процедур щодо страхових компаній-боржників (банкрутів), виправивши нагальні базові (фундаментальні) помилки законодавця, що мали місце у попередньому законодавстві про банкрутство.

Водночас залишилося дуже багато не розв'язаних проблем, які створюють додаткові труднощі та надалі призведуть до нових перепон не тільки для правників (юристів, адвокатів), а й для

судів, не дозволивши ефективно відновлювати платоспроможність страховиків у межах судових процедур.

Це зумовлено, насамперед, тим, що відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу України з процедур банкрутства провадження у справах про банкрутство регулюється цим Кодексом, Господарським процесуальним кодексом України, іншими законами України.

Фактично до цього переліку входить безліч законодавчих актів, які регулюють вищезазначені правовідносини та доповнюють один одного.

У практичних ситуаціях у межах провадження у справах про банкрутство страховиків виникають ряд суперечностей між відповідними нормами чинного банкрутного законодавства, що тягне за собою неоднозначне трактування, з першого погляду, типових ситуацій щодо боржників-страховиків.

Хочу наголосити на тому, що у зв'язку з активною зміною в останній час нормативної бази, зокрема з прийняттям Кодексу з процедур банкрутства, проблема застосування законодавства, що регулює провадження у справах про банкрутство страховиків, взагалі не досліджувалася науковцями, не була висвітлена й у публікаціях, адже є новою, відповідно й актуальною нині.

Отже, дослідження цієї проблематики має гострий характер з огляду на фінансово-економічну ситуацію, яка склалася на ринку страхових послуг в Україні, задля ефективного та дієвого відновлення платоспроможності страховиків і функціонування фінансового ринку країни.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз і виявлення основних проблем застосування законодавства, що регулює провадження у справах про банкрутство страховиків, яке, у свою чергу, містить ряд суперечностей. Ставиться за мету знаходження шляхів вирішення означених проблем із внесенням відповідних поправок і змін до законодавства, що регулює судові процедури щодо боржника-страховика.

Результати дослідження. Відповідно до положень Кодексу з процедур банкрутства цей Кодекс встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності боржника – юридичної особи або визнання його банкрутом із метою задоволення вимог кредиторів, а також відновлення платоспроможності фізичної особи.

Як було зазначено вище, ч. 1 ст. 2 Кодексу з процедур банкрутства передбачено, що провадження у справах про банкрутство регулюється цим Кодексом, Господарським процесуальним кодексом України, іншими законами України. Аналогічне положення містилося й у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», який втратив чинність.

Кодекс з процедур банкрутства є спеціальним законодавчим нормативно-правовим актом, який встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності страховиків або визнання їх банкрутами з метою задоволення вимог кредиторів. Єдиним нормативно-правовим актом, що має вищу силу щодо Кодексу, є Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [1]. У положенні п. 8 ч. 1 ст. 129 Конституції України встановлено, що основними засадами судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи й у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення.

Тобто у Конституції України немає прямої заборони (чи іншого обмеження) на касаційне оскарження судових рішень (судових актів) у межах провадження у справах про банкрутство страховиків.

Вважаю, що цьому положенню Конституції України суперечить ч. 1–3 ст. 9 Кодексу з процедур банкрутства, адже визначено, що *у касаційному порядку не підлягають оскарженню постанови апеляційного господарського суду в деяких випадках*.

Ухвали господарського суду, постановлені у справі про банкрутство за результатами розгляду господарським судом заяв, клопотань і скарг, а також постанова про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури / процедури погашення боргів, усі ухвали місцевого господарського суду, прийняті у справі про банкрутство, крім випадків, передбачених Господарським процесуальним кодексом України, з урахуванням особливостей, передбачених цим Кодексом.

В апеляційному порядку можуть бути оскаржені постанова про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури / процедури погашення боргів, усі ухвали місцевого господарського суду, прийняті у справі про банкрутство, крім випадків, передбачених Господарським процесуальним кодексом України та цим Кодексом.

У касаційному порядку не підлягають оскарженню постанови апеляційного господарського суду, прийняті за результатами перегляду судових рішень, крім: ухвали про відкриття провадження у справі про банкрутство, ухвали за результатами розгляду грошових вимог кредиторів, ухвали

про закриття провадження у справі про банкрутство, а також постанови про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури (ч. 3 ст. 9 Кодексу з процедур банкрутства).

Скарги на постанови апеляційних господарських судів, прийняті за результатами оскарження ухвал господарського суду у справах про банкрутство, які не підлягають оскарженню окремо, можуть включатися до касаційної скарги на ухвали, постанови у справах про банкрутство, що підлягають оскарженню.

Отже, спеціальним банкрутним законодавством встановлена пряма заборона на оскарження у касаційному порядку деяких судових актів, прийнятих у межах провадження у справах про банкрутство страховиків.

Таким чином, у цій частині Кодекс з процедур банкрутства прямо суперечить Конституції України.

Більш того, ця суперечність дуже негативно може вплинути на формування судової практики в межах справ про банкрутство страховиків, адже відповідно до ч. 2 ст. 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Отже, заборона оскарження деяких судових актів у касаційному порядку зводить нанівещь можливість формування єдиної судової практики на рівні Верховного Суду щодо деяких судових актів у межах справи про банкрутство страховиків, адже останньою інстанцією у цьому разі виступатиме суд апеляційної інстанції, що, у свою чергу, підірве довіру учасників провадження у справі до судової гілки влади.

Наступною проблемою, яка досі не вирішена, є визначення суб'єкта – учасника у справі про банкрутство страховиків.

Так, згідно зі ст. 1 Кодексу з процедур банкрутства учасники у справі про банкрутство – сторони, арбітражний керуючий, державний орган із питань банкрутства, Фонд державного майна України, представник органу місцевого самоврядування, представник працівників боржника, уповноважена особа засновників (учасників, акціонерів) боржника, а також у випадках, передбачених цим Кодексом, – інші учасники справи про банкрутство, щодо прав або обов'язків яких існує спір.

Сторони у справі про банкрутство – конкурсні кредитори (представник комітету кредиторів), забезпечені кредитори, боржник (банкрут).

Згідно зі ст. 41 Господарського процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 р. № 1798-ХІІ [5] у справах позовного провадження учасниками справи є сторони та *треті особи*.

Відповідно до ч. 5 ст. 41 Господарського процесуального кодексу України у справах про банкрутство склад учасників справи визначається Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Звертаю увагу на те, що зазначений вище нормативно-правовий акт втратив свою силу, а тому законодавцю необхідно внести зміни до ч. 5 ст. 41 ГПК України замінивши «Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» на «Кодекс з процедур банкрутства».

Ст. 49, 50 Господарського процесуального кодексу України встановлено, що треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, можуть вступити у справу до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, подавши позов до однієї або декількох сторін.

Про прийняття позовної заяви та вступ третьої особи у справу суд постановляє ухвалу.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого провадження у справі або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, у разі, коли рішення у справі може вплинути на їхні права або обов'язки щодо однієї зі сторін. Їх може бути залучено до участі у справі також за заявою учасників справи (ч. 1 ст. 50 Господарського процесуального кодексу України).

Якщо суд при вирішенні питання про відкриття провадження у справі або при підготовці справи до розгляду встановить, що рішення господарського суду може вплинути на права й обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі у справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору.

Натомість у рамках справи про банкрутство страховиків спеціальним законодавством *не визначено такого поняття, як «третья особа».*

Як було зазначено вище, суд в обов'язковому порядку відповідно до приписів Господарського процесуального кодексу України має своєю ухвалою залучати третю особу до розгляду господарської справи.

На практиці маємо ситуацію, коли особа, яка має законний інтерес до розгляду справи про банкрутство страховика (наприклад, як потенційний покупець майна страховика через аукціон) або порушене право через ухвалений у межах справи про банкрутство страховика судовий акт (наприклад, про встановлення факту належності певного майна страховику-боржнику та включення його до ліквідаційної маси), не може жодним чином отримати статус «третьої особи» через відсутність механізму визначення такого статусу у спеціальному законодавстві.

Наступною проблемою, яка залишається не вирішеною, є суперечність ст. 42 Кодексу з процедур банкрутства та положень ст. 203, 215 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. № 435-IV [6].

Відповідно до ст. 42 Кодексу з процедур банкрутства правочини, *вчинені боржником після відкриття провадження у справі про банкрутство або протягом трьох років, що передували відкриттю провадження у справі про банкрутство*, можуть бути визнані недійсними господарським судом у межах провадження у справі про банкрутство за заявою арбітражного керуючого або кредитора, якщо вони завдали збитків боржнику або кредиторам, зі встановлених ч. 1 цієї статті підстав.

Правочини, *вчинені боржником протягом трьох років, що передували відкриттю провадження у справі про банкрутство*, можуть бути визнані недійсними господарським судом у межах провадження у справі про банкрутство за заявою арбітражного керуючого або кредитора також із підстав, встановлених ч. 2 цієї статті.

Вбачається з вищезазначеного, що такі правочини мають бути *вчинені боржником після відкриття провадження у справі про банкрутство або протягом трьох років, що передували відкриттю провадження у справі про банкрутство*.

Натомість відповідно до ч. 1 ст. 215 Цивільного кодексу України підставою недійсності правочину є *недодержання в момент вчинення правочину* стороною (сторонами) вимог, які встановлені ч. 1–3, 5 та 6 ст. 203 цього Кодексу.

Цим положенням закону встановлено саме момент вчинення правочину, а не певний проміжок часу, що викликає суперечність положень Цивільного кодексу України і положень Кодексу з процедур банкрутства з питань про підстави визнання правочинів недійсними. У ст. 2 Цивільного кодексу України передбачено, що юридичні особи (страховики) також є учасниками цивільних відносин.

Вказана суперечність призводить до відмови господарськими судами у задоволенні заяв про визнання правочинів страховиків недійсними з формальних підстав.

Висновки. Таким чином, узагальнюючи вищевикладене, можна зробити такі висновки.

1. У зв'язку з неузгодженістю ст. 9 Кодексу з процедур банкрутства та п. 8 ч. 1 ст. 129 Конституції України необхідно внести зміни до ст. 9 Кодексу з процедур банкрутства з метою зняття обмежень на касаційне оскарження судових актів у межах провадження у справі про банкрутство страховиків.

2. У ст. 1 Кодексу з процедур банкрутства слід закріпити поняття «третьої особи» за аналогією зі ст. 41 Господарського процесуального кодексу України та запровадити механізм залучення такої особи у рамках справи про банкрутство.

3. Необхідно узгодити положення ч. 1 ст. 215 Цивільного кодексу України зі ст. 42 Кодексу з процедур банкрутства щодо моменту (часу) укладення правочину як підстави для визнання його недійсним.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

3. Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#n1844>.

4. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

5. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>.

6. Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: Закон України 22.12.2011 № 4212-VI (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4212-17>.

ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ: ВИЯВЛЕННЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ

Стаття присвячена дослідженню питань виявлення домашнього насильства із застосуванням інформаційних технологій і його запобігання. На основі аналізу наукових праць і законодавства України виявлено проблемні питання у сфері запобігання та протидії домашньому насильству із застосуванням сучасних інформаційних технологій і запропоновано шляхи їх вирішення. У статті наведено статистичні дані щодо домашнього насильства та його наслідків для суспільства.

Зокрема, у статті визначено окремі аспекти застосування кривдниками сучасних інформаційних технологій під час вчинення домашнього насильства з метою контролю постраждалої особи. Розглянуто основні кроки забезпечення безпеки та конфіденційності мобільного пристрою, у т. ч. під час користування соціальними мережами та через додатки для спілкування. Проаналізовано позитивний закордонний досвід боротьби з домашнім насильством за допомогою інформаційних технологій, особливо в рамках забезпечення контролю за виконанням спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, а саме термінового заборонного припису й обмежувального припису, що насамперед сприяло б забезпеченню захисту постраждалих осіб. Окрему увагу звернено на збирання та фіксування доказів вчинення домашнього насильства.

З огляду на відсутність згадувань у законодавстві щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчинення домашнього насильства із застосуванням інформаційних технологій і механізму виявлення домашнього насильства за допомогою інформаційних технологій, автором запропоновано виокремити вчинення домашнього насильства з використанням інформаційних технологій в окрему форму домашнього насильства «технологічне насильство».

Наголошено на необхідності проведення досліджень ефективності технологій у протидії домашньому насильству, а також вивчення питання забезпечення конфіденційності постраждалої особи.

Також наголошено на важливості підвищення обізнаності населення про те, як сучасні інформаційні технології можуть бути використані кривдником при вчиненні домашнього насильства, як захистити себе від таких дій і як забезпечити безпеку технологій, якими користується постраждала від домашнього насильства особа.

Ключові слова: домашнє насильство, інформаційні технології, конфіденційність, мережі Інтернет, соціальні мережі, смартфон.

The article is devoted to the study of the detection and prevention of domestic violence using information technology. On the basis of the analysis of scientific works and the legislation of Ukraine identified the problematic issues that exist in the field of prevention and counteraction to domestic violence with the use of modern information technologies and suggested ways to solve them. The article provides statistics on domestic violence and its consequences for society.

The article identifies certain aspects of the use of modern information technologies by the perpetrators of domestic violence in order to control the victim. The basic steps are taken to ensure the security and privacy of your mobile device, including when using social networks and through communication applications. Positive foreign experience in combating domestic violence through information technologies is analyzed, especially in the framework of control over the implementation of special measures to counter domestic violence, namely the urgent restraining order and restrictive prescription,

which would first of all help to ensure the protection of the victims. Particular attention has been paid to collecting and recording evidence of domestic violence.

Given the lack of mention in legislation on preventing and countering domestic violence, committing domestic violence with the use of information technology and the mechanism for detecting domestic violence through information technology, the author it is proposed to distinguish committing domestic violence with the use of information technology into a separate form of domestic violence, "technological violence".

It is emphasized that there is the need to research the effectiveness of technology in countering domestic violence, as well as the issue of ensuring the privacy of the victim.

It also emphasized the importance of raising public awareness of how current information technology can be used by the abuser to commit domestic violence, how to protect himself from such acts, and how to ensure the security of the technologies used by the victim of domestic violence.

Key words: domestic violence, information technology, privacy, Internet, social networks, smartphone.

Вступ. Домашнє насильство є одним із найпоширеніших порушень прав людини у світі, яке має руйнівний вплив на суспільство. Так, в Україні щороку від гендерно-зумовленого насильства, зокрема домашнього насильства, гине близько 600 жінок, внаслідок чого економіка держави втрачає 1,5 млн грн, окрім того 2,4 млн грн становлять економічні витрати внаслідок домашнього насильства. Слід зауважити, що 1,1 млн жінок на рік зазнають фізичного і сексуального насильства, та лише 15,9% із них звертаються за допомогою до правоохоронних органів [1].

Нині в нашій державі проблемі домашнього насильства приділяється значна увага. Прийняття Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» сприяло значним трансформаціям у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Основними напрямками реалізації законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству є: запобігання, ефективне регування, надання допомоги та захисту постраждалим від домашнього насильства особам, належне розслідування фактів домашнього насильства та притягнення кривдників до відповідальності [2].

Однак звертає на себе увагу факт відсутності будь-яких згадувань у Законі про вчинення домашнього насильства із застосування сучасних інформаційних технологій і щодо інструментів протидії такому насильству. З погляду на факт розповсюдженості та доступності серед населення смартфонів і технологій відеонагляду загроза переслідування за допомогою сучасних технологій зростає, у зв'язку з чим виникає необхідність визначення такого поняття, як вчинення домашнього насильства із застосуванням інформаційних технологій і шляхів його запобігання і протидії.

Дослідженням проблеми домашнього насильства займалися вчені з різних галузей знань – адміністративного права, кримінального права, психології, соціології та ін.: О.М. Бандурка, А.Б. Блага, О.В. Бойко, Ф.К. Думко, М.В. Євсюкова, Т.В. Журавель, Я.М. Квітка, О.В. Ковальова, О.О. Лазаренко, К.Б. Левченко, О.В. Негодченко, О.М. Ткаленко, Г.О. Христова, Х.П. Ярмачі та ін. Однак практично відсутні наукові праці у цій сфері з боку науковців інформаційного права та кібербезпеки.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому щоб на основі аналізу наукових праць і законодавства України виявити проблемні питання та прогалини у сфері запобігання та протидії домашньому насильству із застосуванням сучасних інформаційних технологій і запропонувати шляхи їх вирішення.

Результати дослідження. Домашнє насильство становить особливу модель поведінки кривдника, спрямовану на контроль і підтримку влади над членами своєї родини. Така поведінка включає в себе дії фізичного, психологічного, економічного та сексуального характеру для контролювання постраждалої особи. Сучасні технології ж у цьому процесі можуть надати нові можливості для кривдника для залякування і переслідування постраждалої особи.

Є велика кількість шпигунських програм та/або додатків із функцією відстеження, які доступні для завантаження, крім того, є і цілком законні додатки, що можуть бути неправомірно використані кривдником. Наприклад, додатки, призначені для пошуку загубленого телефону, можуть бути використані кривдником для відстеження місця перебування постраждалої особи. Також додатки, призначені для моніторингу використання Інтернету дитиною, містять посилення на те, як використовувати додаток для читання видалених повідомлень на смартфоні.

Важливо, що мережа Інтернет не лише надає кривднику можливість пошуку інформації щодо шляхів відстеження постраждалої особи, а також дозволяє кривднику знаходити інформацію,

за допомогою якої він має можливість знайти постраждалу особу. Наприклад, веб-сайти, блоги, соціальні мережі часто містять фотографії, імена, контакти та іншу інформацію про особу.

Кривдниками можуть бути використані мобільні телефони, смартфони, персональні комп'ютери, ноутбуки, системи фото- та відеофіксації, системи глобального позиціонування (GPS) та багато інших сучасних технологічних пристроїв [3].

До найпоширеніших правопорушень, пов'язаних із технологіями, можна віднести такі, як: переслідування або залякування шляхом відправки повідомлень; використання технології GPS з метою відстеження пересування особи; моніторинг дій і звичок особи через соціальні мережі.

Наприклад, мобільний телефон містить багато інформації про свого власника, тому важливо забезпечити безпеку та конфіденційність, особливо у разі, якщо кривдник використовує технології з метою переслідування або контролю постраждалої особи.

До основних кроків забезпечення безпеки та конфіденційності мобільного пристрою можна віднести:

По-перше, необхідно ввести пароль на мобільний телефон. Це перешкоджає тому, аби кривдник мав доступ до налаштувань небажаних програм або навіть встановлення шпигунського програмного забезпечення.

По-друге, необхідно перевірити обліковий запис на смартфоні. Для власників Android – обліковий запис Google, для власників iPhone – обліковий запис iCloud. Ці облікові записи часто містять резервну копію телефону та залежно від налаштувань можуть містити конфіденційну інформацію, зокрема фотографії, контакти, нотатки та іншу особисту інформацію.

Важливо зазначити, що ці облікові записи можуть бути доступні і через інші телефони та комп'ютери. Тобто, якщо кривднику відомі ім'я користувача та пароль для облікового запису, він матиме можливість увійти до системи та переглянути інформацію, яка зберігається на телефоні постраждалої особи. Аби запобігти таким діям, необхідно переконатися, що ім'я користувача та пароль облікового запису нікому не відомі, крім того, перевірити наявність підключень інших пристроїв до облікового запису та за їх наявності видалити такі пристрої.

По-третє, важливо знати встановлені додатки на телефоні. Деякі з додатків використовують інформацію з телефону для роботи (наприклад, для додатку GoogleMaps, аби вказати напрямок, необхідно знати місце розташування користувача), інші додатки можуть ділитися інформацією на телефоні більш небезпечними способами. Тому, аби уникнути витік інформації з телефону, необхідно: видалити додатки, які не використовуються, особливо якщо в них є права на доступ до даних; заборонити доступ до даних додаткам, які цього не потребують (наприклад, додатки з іграми, що не пов'язані з місцем розташування, не потребують інформації щодо місця розташування та не повинні її вимагати; встановити антишпигунські й антивірусні інструменти.

По-четверте, необхідно контролювати підключення до Wi-Fi і Bluetooth. Більшість смартфонів запитують підтвердження щодо підключення вперше до мережі Wi-Fi або пристрою Bluetooth, однак, якщо підключення відбулося один раз, воно автоматично підключатиметься знову, коли пристрій знаходиться в межах діапазону. Якщо це не захищена мережа Wi-Fi або пристрій Bluetooth, щодо якого є довіра (наприклад, коли особа має інший пристрій Bluetooth), після завершення підключення необхідно «забути» мережу Wi-Fi або пристрій Bluetooth.

Важливо зауважити, що найпростішим шляхом для кривдника дізнатися про життя постраждалої особи є соціальні мережі, які з роками набувають все більшої популярності. Сайти соціальних мереж, такі як Facebook, Instagram, Twitter дозволяють без ускладнень знаходити та стежити за людиною. Якщо в соціальних мережах використовуються облікові записи, то налаштування конфіденційності та налаштування автоматичного обміну даними можуть наражати постраждалу особу на ризик. Аби попередити доступ кривдника до сторінки соціальної мережі, важливо: використовувати налаштування конфіденційності аби контролювати, хто може бачити особисті дані; налаштувати параметри облікового запису, щоб заблокувати небажаних користувачів, які можуть переглядати сторінку; замінити зображення профілю з власного фото на більш загальне зображення; частіше змінювати пароль облікового запису (наприклад, кожні три місяці); у разі підозри перевірки соціальної мережі можливо створити обліковий запис із використанням анонімного імені й облікового запису електронної пошти.

Не менш важливим для постраждалої особи є конфіденційність спілкування. Найпоширенішими додатками для спілкування є Viber, Telegram, WhatsApp. Аби кривдник не мав можливості читати повідомлення, слід обирати зашифровані повідомлення. У зазначених додатках при використуванні функції шифрування, навіть при зломі аккаунту читання чатів є неможливим.

Важливо, що у додатку Telegram можливо налаштувати повідомлення на «самознищення», які через певний проміжок часу самостійно видаляються.

Варто уваги, що у США для постраждалих від домашнього насильства осіб було розроблено спеціальний додаток для iPhone і Android під назвою «AspireNews». У ньому можна знайти інформацію про організації, куди можна звернутися за допомогою. Крім того, цей додаток містить т. зв. «тривожну кнопку», при натисканні на яку в ситуації домашнього насильства відбувається оповіщення місцевих установ, котрі уповноважені запобігати і протидіяти домашньому насильству. Розробники цієї програми також включили до неї можливість аудіо- та відеофіксації конфліктної ситуації, що може використовуватися як докази для підтвердження провини кривдника.

Схожий додаток було розроблено в Індії, Нью-Делі під назвою «ICE» – це абревіатура від англійської «In case of emergency» (в екстрених випадках). Додаток допомагає його власникам встановити місцезнаходження і відправити сигнал SOS на кілька номерів телефонів, які вибирають самі користувачі [3].

Цікавим із погляду забезпечення безпеки для постраждалих осіб є сучасні технології, що застосовуються до кривдника в Австралії у випадках підвищеного ризику для життя постраждалих осіб. Так, кривдників можуть зобов'язати носити електронні GPS браслети. Постраждалі особи мають окремий прилад, який видає попереджувальний сигнал про наближення кривдника. Крім того, для постраждалих осіб розроблено «годинник безпеки 3G», що виглядає і функціонує як звичайний годинник, однак має аварійну кнопку, яка негайно підключається до Колл-центру, котрий надалі повідомляє поліцію.

Влада Штату Вікторія, що в Австралії, активно веде боротьбу з домашнім насильством, вчиненим із використанням інформаційних технологій. Стратегії, реалізовані для досягнення мети захисту постраждалих від домашнього насильства у власних будинках, включають встановлення камер відеонагляду у помешканні постраждалих осіб з метою запобігання порушенню заборонних та обмежувальних приписів кривдниками.

Позитивний закордонний досвід протидії домашньому насильству було б доцільно запровадити і в нашій державі, особливо в рамках забезпечення контролю за виконанням спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, а саме термінового заборонного припису й обмежувального припису. Це сприяло б забезпеченню захисту постраждалих осіб і насамперед допомагало б працівникам поліції виконувати вимоги ст. 10 ЗУ «Про запобігання та протидію домашньому насильству», а саме у частині здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашнього насильства протягом строку їх дії.

Слід зазначити, що під час розгляду у суді справ про адміністративні правопорушення про вчинення домашнього насильства судді відповідно до ст. 251 КУпАП [4] можуть вимагати доказів наявності адміністративного правопорушення, які, окрім пояснень потерпілої особи та свідків, включають показання технічних приладів і засобів. Це можуть бути фотографії, відеозаписи, текстові повідомлення, електронні листи, повідомлення в соціальних мережах. Ті самі вимоги пред'являються при прийнятті рішення по кримінальному провадженню щодо вчинення домашнього насильства. Відсутність доказової бази доволі часто призводить до повернення суддями матеріалів справ на доопрацювання органами поліції або до їх закриття у зв'язку з відсутністю факту правопорушення [5]. Тому для забезпечення доказової бази у випадках домашнього насильства доцільно за можливості фіксувати та зберегти все, що пов'язано з подією.

Наприклад, електронний лист містить IP-адресу, яка може допомогти визначити особистість відправника. Аби кривдник за умови доступу до облікового запису не мав можливості видалити електронний лист, його варто роздрукувати або зробити знімок екрану з вмістом, враховуючи заголовки. Важливо, що переадресовувати електронний лист не варто, оскільки він втратить ідентифікаційну інформацію, необхідну для доказу.

Якщо доказом вчинення домашнього насильства є текстове повідомлення, варто зробити фотографію такого повідомлення або знімок екрану з фіксуванням контакту відправника, аби довести, що повідомлення кривдника пов'язане з його номером телефону.

Аби зберегти докази переслідування в соціальних мережах, необхідно зробити фотографію або знімок екрану погроз або домагань на комп'ютері або іншому пристрої. Також співробітники поліції в рамках розгляду справи про вчинення домашнього насильства можуть відправити лист на веб-сайт компанії з проханням зберегти інформацію про обліковий запис.

Крім того, за можливості варто записувати телефонні розмови з кривдником з метою отримання доказу погроз або залякування. Однак варто перевірити, чи дозволяє пристрій записати телефонну розмову без повідомлення іншої сторони. Важливо фіксувати дату та час телефонних дзвінків.

З огляду на висвітлене слід зауважити, що, хоча в національному законодавстві є певні норми, які захищають постраждалих осіб від незаконного втручання технологій у їх особисте життя, однак, а ні в Законі України «Про запобігання та протидію домашнього насильства», а ні в інших нормативних актах у сфері запобігання та протидії домашньому насильству не містяться визначення вчинення домашнього насильства з використанням сучасних технологій.

Домашнє насильство, вчинене із застосуванням інформаційних технологій, можна було б віднести до психологічного насильства, яке в Законі визначено як форма домашнього насильства, що включає словесні образи, погрози, у т. ч. щодо третіх осіб, приниження, переслідування, залякування, інші діяння, спрямовані на обмеження волевиявлення особи, контроль у репродуктивній сфері, якщо такі дії або бездіяльність викликали у постраждалої особи побоювання за свою безпеку чи безпеку третіх осіб, спричинили емоційну невпевненість, нездатність захистити себе або завдали шкоди психічному здоров'ю особи.

Однак домашнє насильство, вчинене із застосування інформаційних технологій, може падати під економічну форму домашнього насильства, а саме у частині позбавлення або контролю коштів, а також під сексуальну форму домашнього насильства, наприклад, шляхом розповсюдження фотографій сексуального характеру, та навіть під фізичну форму домашнього насильства у частині незаконного позбавлення волі, що стає можливим завдяки новітнім технологіям «розумного будинку».

Тому, на нашу думку, необхідним є виокремлення домашнього насильства, вчиненого з використанням інформаційних технологій, в окрему форму домашнього насильства – «технологічне насильство», що значно полегшило б його ідентифікацію.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що для боротьби з домашнім насильством необхідні подальші наукові дослідження ефективності технологій у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Важливе подальше вивчення питання конфіденційності, яке має першочергове значення для постраждалої особи. Крім того, самі технології потребують більш досконалого дослідження для переконання, що вони не дозволяють витоку конфіденційної інформації широкому колу осіб, наприклад, через Веб-картографію або форуми в Інтернеті. Однак, незважаючи на прогалини щодо конфіденційності та безпеки, технології можуть позитивно впливати на постраждалих від домашнього насильства осіб шляхом доступу до ресурсів та інформації стосовно можливостей отримання послуг і захисту.

Тому важливо підвищувати обізнаність населення про те, як сучасні інформаційні технології можуть бути використані кривдником при вчиненні домашнього насильства, як захистити себе від таких дій і як забезпечити безпеку технологій, якими користується постраждала від домашнього насильства особа.

Список використаних джерел:

1. Дослідження «Економічні наслідки насильства щодо жінок в Україні»: UNFPA Представництво Фонду ООН у галузі народонаселення в Україні. URL: http://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/Infographics_UR_1.pdf.
2. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>.
3. Постол О.І. Сучасні інформаційні технології як засіб вчинення домашнього насильства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4 (97). С. 163–168.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. Постол Е.И., Ковалева Е.В. Административная ответственность за совершение домашнего насилия. *Международный научно-практический журнал «Legeasi viata»*. 2019. № 5/2. С. 83–87.

ПРЕДМЕТ ТА ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Статтю присвячено правовій характеристиці предмета й об'єктів державного фінансового контролю. Обґрунтовано, що чітка правова регламентація предмета й об'єкта державного фінансового контролю як публічної діяльності, здійснюваної органами публічного адміністрування, сприяє визначенню її обсягу, критеріїв, характеру та сутності. Визначено зміст і значення загальних понять «об'єкт» і «предмет». Висловлено позицію, що поняття «об'єкт контролю» є більш широким, ніж «предмет контролю». Запропоновано предметом державного фінансового контролю вважати визначені нормами спеціального законодавством публічні фінанси (фінансові вартісні показники щодо діяльності об'єктів), які підлягають контролю у частині формування, володіння, використання та відчуження публічних фінансових ресурсів. Як об'єкти державного фінансового контролю визначено передбачену законодавством фактичну фінансову діяльність учасників (щодо яких здійснюються контрольні заходи суб'єктами державного фінансового контролю виконавчої влади всіх рівнів, підприємства, установи й організації) фінансових правовідносин.

На підставі аналізу законодавчого закріплення основних засад здійснення державного фінансового контролю та його правового регулювання підсумовано, що законодавством не визначено предмет та об'єкти державного фінансового контролю, однак норми щодо їх визначення зафіксовані у багатьох нормативно-правових актах, які регламентують окремі види і форми державного фінансового контролю. Ці норми є розпорошеними, неузгодженими та характеризуються нечіткістю формулювань. Висловлено пропозицію з метою більш повного охоплення контрольними заходами об'єктів контролю, а також унеможливлення плутанини під час планування, організації та здійснення контрольних дій, доцільним вважається закріплення особливостей правового регулювання державного фінансового контролю в єдиному нормативно-правовому документі з детальним визначенням об'єктів та предмета державного фінансового контролю.

Ключові слова: *контроль, державний контроль, державний фінансовий контроль, публічні фінанси, предмет державного фінансового контролю, об'єкт державного фінансового контролю.*

The article is devoted to the legal characteristics of the subject and objects of state financial control. It is substantiated that a clear legal regulation of the subject and object of state financial control as a public activity carried out by public administration bodies helps to define its scope, criteria, nature and essence. The content and meaning of the general concepts of “object” and “subject” are defined. It is argued that the concept of “object of control” is broader than “subject of control”. It is suggested that the subject of state financial control is to consider public finance (financial cost values for the activity of objects), defined by special legislation, to be controlled in terms of the formation, possession, use and disposal of public financial resources. The objects of state financial control are defined by the law the actual financial activity of participants (for which control measures are carried out by the subjects of state financial control of executive power of all levels, enterprises, institutions and organizations) of financial legal relations.

Based on the analysis of legislative consolidation of the basic principles of state financial control and its legal regulation, it is concluded that the law does not specify the subject and objects of state financial control, but the rules for their definition are fixed in many regulations that regulate certain types and forms of state financial control. These

rules are scattered, inconsistent, and are characterized by unclear formulations. The proposal was made with a view to more comprehensive coverage of control measures of control objects, as well as to avoid confusion during the planning, organization and implementation of control actions. subject of state financial control.

Key words: *control, state control, state financial control, public finances, subject of state financial control, object of state financial control.*

Державний фінансовий контроль у складі свого механізму має свій предмет та об'єкт, так само як і будь-який інший напрям діяльності (управлінський, науково-дослідницький, правотворчий, правозастосовний тощо). Визначення предмета й об'єкта є початковим етапом, вихідною точкою дослідження будь-якого питання. Чітка правова регламентація предмета й об'єкта державного фінансового контролю як публічної діяльності, здійснюваної органами публічного адміністрування, сприяє визначенню її обсягу, критеріїв, характеру та сутності. Саме категорія предмет зумовлює назву певної діяльності, встановлює її специфічне становище щодо інших видів діяльності.

Для з'ясування предмета й об'єктів державного фінансового контролю насамперед доцільно визначитися із сутністю понять «предмет» та «об'єкт», проаналізувати наукові підходи до характеристики відповідних термінів. Виходячи з того, що категорії «об'єкт» і «предмет» співвідносяться як загальне і часткове, їх важливо досліджувати в тісному зв'язку. У загальному розумінні об'єктом є: «дійсність, яка існує поза свідомістю людини і незалежно від неї; явище, предмет, особа, на які спрямована певна діяльність, увага тощо; предмет наукового та будь-якого іншого дослідження, спеціальних зацікавлень, компетенції» [1, с. 495]. У свою чергу, предметом є «будь-яке конкретне матеріальне явище, що сприймається органами почуттів; логічне поняття, що становить зміст думки, пізнання» [2, с. 527]. Згідно з роз'ясненням тлумачного словника предмет – це «те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-небудь» [3, с. 920]. З погляду філософії об'єкт (від латинського *objectus* – предмет) – це те, що «протистоїть суб'єкту в процесі його предметно-практичної та пізнавальної діяльності; категорія, яка означає певну цілісність, виділену зі світу об'єктів у процесі певної діяльності та пізнання. Натомість предмет – це ті речі, явища, процеси, їх сторони і відносини, які вже відомі, зафіксовані в тій чи іншій формі знання, але підлягають подальшому дослідженню» [4, с. 438], тобто поняття предмета є частковим, а об'єкта – загальним, оскільки в об'єкті виділяється той його аспект, який виступає предметом дослідження. Об'єкт дослідження – це процес або явище, що породжує проблемну ситуацію й обирається для дослідження, а предмет дослідження – це явище або процес, що знаходиться в межах об'єкта та розглядається як елемент, частина об'єкта дослідження [5, с. 15]. Таким чином, «предмет» за значенням є вужчим поняттям, ніж об'єкт. Кожна діяльність, в т. ч. контрольна діяльність органів публічного адміністрування, має свій специфічний предмет дослідження, тому з'являються притаманні саме їй прийоми аналізу й синтезу, систематизації результатів спостереження, експерименту й обробки дослідних показників. Досліджуючи сутність предмета й об'єкта державного фінансового контролю, слід звернути увагу на трактування понять «об'єкта» і «предмета» в адміністративному праві, з огляду на те, що правовідносини, що виникають у сфері публічних фінансів та діяльності органів публічного адміністрування загалом, регулюються переважно нормами адміністративного та фінансового законодавства.

Розглядаючи поняття предмета й об'єкта в адміністративно-правовій сфері, слід відзначити, що в адміністративному праві предмет складають: 1) суспільні відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; 2) адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів [6, с. 29].

Предмет і об'єкти державного фінансового контролю з розвитком фінансово-контрольних відносин зазнав суттєвих зміни, але й досі відсутній єдиний погляд щодо чіткого визначення поняття предмета й об'єкта фінансово-контрольної діяльності. Так, О.М. Бандурка й О.П. Гетманець у широкому розумінні визначають об'єкт фінансового контролю як «переважно грошові відносини, що виникають під час руху публічних грошових ресурсів, а також матеріальні, трудові, природні та інші ресурси, що лежать в основі визначення фінансових обов'язків суб'єктів.

До предмета фінансового контролю відносять первинну документацію (наприклад, бухгалтерські звіти, кошториси, баланси), що містить відомості про фінансово-господарську діяльність контролюваного суб'єкта (підприємства, установи, організації, фізичні особи, діяльність яких пов'язана з рухом публічних грошових фондів і в яких виникають обов'язки, передбачені імперативними приписами, щодо формування подібних фондів), все це свідчить про рух контрольованих грошових фондів і підтверджує його» [7, с. 55]. Їх позицію поділяє М.П. Кучерявенко [8, с. 85]. Дещо схожу думку із визначення об'єкта фінансового контролю мають Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький, які вважають, що об'єктами фінансового контролю є «операції з коштами, матеріальними цінностями, фінансовими інвестиціями, нематеріальними активами держави і місцевого самоврядування, недержавних фондів, суб'єктів господарювання, об'єднань громадян, а також доходи іноземних громадян у тій частині, в якій зазначені особи є платниками податків, інших обов'язкових платежів. Предмет фінансового контролю – це окремі аспекти фінансової та пов'язаної з нею господарської діяльності підконтрольних суб'єктів, фінансові, бухгалтерські документи, що відображають рух публічних фінансів тощо» [9, с. 62]. У свою чергу, Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Коцупатрій стверджують, що предметом державного фінансового контролю є «розрахунки та фінансово-господарська діяльність підконтрольних об'єктів у частині формування, володіння, використання та відчуження коштів та інших активів, що належать або мають належати державі, у т. ч. за зобов'язаннями по податках, зборах (обов'язкових платежах) і відрахуваннях до бюджету та позабюджетних фондів. Об'єкти державного фінансового контролю (підконтрольні об'єкти) – це органи виконавчої влади всіх рівнів, підприємства, установи, організації згідно із законодавством, щодо фінансово-господарської діяльності яких здійснюються контрольні заходи суб'єктами державного фінансового контролю. До об'єктів контролю, на яких здійснюється державний фінансовий контроль, відносять: міністерство та інші органи виконавчої влади; бюджетні установи; державні фонди; підприємства, установи й організації, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних фондів або використовують державне чи комунальне майно; суб'єкти підприємництва і господарювання, що діють на основі державної власності» [10, с. 11–12]. Як предмети державного фінансового контролю також виділяють: «правильність нарахування і сплати податків і зборів, правильність ведення бухгалтерського обліку, достовірність і повноту фінансової звітності тощо [11, с. 98]; бухгалтерські звіти, баланси, кошториси та інші документи» [12, с. 164].

І.Ю. Чумакова, Н.В. Шульга наголошують на тому, що, за загальним визначенням, об'єкт контролю (контрольований, підконтрольний об'єкт) – це особа чи інституція, на діяльність якої спрямовуються контрольні дії суб'єкта контролю, що перебувають у навколишньому господарському середовищі. Серед об'єктів безпосереднього державного фінансового контролю виокремлюють: юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, їхні відокремлені підрозділи, які не мають статусу юридичної особи; фізичних осіб (громадян України, іноземці, особи без громадянства, які є суб'єктами підприємницької діяльності, якщо вони беруть участь у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні активів, що належать державі, а також використовують кошти, що залишаються в їх розпорядженні у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів чи державних цільових фондів і кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України; операції, що проводяться підконтрольними об'єктами з такими фінансовими ресурсами й активами, порядок використання яких визначено законодавством. Предметом державного фінансового контролю позначають коло відносин, що виникають між державою і юридичними або фізичними особами з приводу руху, формування і використання державних фінансових ресурсів та активів, що належать державі, а саме: безпосередньо активи, що належать державі у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні яких бере участь підконтрольний об'єкт; кошти, що залишаються у розпорядженні у підконтрольного об'єкта у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів чи державних цільових фондів; кредити, отримані підконтрольним об'єктом під гарантії Кабінету Міністрів України; нормативно-правова діяльність підконтрольного об'єкта [13, с. 14].

Оскільки сферою фінансового контролю є всі господарські операції, що здійснюються із використанням грошей, а в окремих випадках і без них (наприклад, бартерні угоди), тому фінансовий контроль поширюється на всі суспільні відносини в галузі формування, розподілу й використання фінансових ресурсів як у виробничій, так і невиробничій сферах, в усіх ланках фінансової системи держави. С.І. Лучковська вважає об'єктом фінансового контролю «усі грошові процеси при формуванні, розподілі й використанні фінансових ресурсів, тобто те, з приводу чого суб'єкти вступають у контрольні правовідносини, на що спрямована їхня контрольна

діяльність» і зазначає, що «об'єкт фінансового контролю є більш змістовним, ніж перевірка фінансових ресурсів, оскільки у підсумку відбувається контроль за використанням матеріальних, природних, трудових ресурсів». Щодо предмета фінансового контролю, то ним пропонує вважати фінансово-вартісні показники: прибуток, доходи, податки, собівартість, відрахування до фондів, виручка від реалізації, які містяться у первинній документації (бухгалтерські звіти, кошториси, баланси тощо) та свідчать про рух коштів, адже саме такі показники відображають процес формування, розподілу й використання фінансових ресурсів, а також результативність їх обігу [14, с. 44]. Л.В. Дікань, Н.В. Синюгіна вважають, що предметом фінансового контролю виступає фінансова діяльність господарюючого суб'єкта, а об'єктами фінансового контролю – усі напрями фінансової діяльності суб'єкта господарювання, а саме: грошові кошти підприємства; розрахунки підприємства з контрагентами; розрахунки з оплати праці; розрахунки з бюджетом і державними цільовими фондами; фінансовий результат діяльності; операції з капіталом підприємства; операції з реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) тощо [15, с. 20].

У науковій і навчальній літературі при дослідженні питань визначення об'єкта і предмета фінансового контролю деякі автори наполягають на тому, що предмет фінансового контролю здебільшого не виділяється, він отожднюється із об'єктом фінансового контролю. Більшість дослідників економічної науки розглядають предмет фінансового контролю у широкому розумінні як господарську й фінансову діяльність підприємств, установ, організацій, а у вузькому значенні – отожднюють із об'єктом контролю, під яким розуміють підконтрольні об'єкти, що беруть участь у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні активів, які належать державі, коштів, що залишаються в їх розпорядженні у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів, кредити, отримані під гарантії Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правова діяльність підконтрольних об'єктів [16, с. 20].

Але з такими твердженнями не можна погодитися, оскільки в основі організації процесу контрольної діяльності держави правовідносини виникають між суб'єктами (контролюючими органами) і підконтрольними об'єктами фінансового контролю з приводу законного, ефективного, раціонального використання публічних фінансових ресурсів (предмета контролю), тобто поняття «об'єкт контролю» є більш широким, ніж «предмет контролю».

Спектр поглядів щодо визначення предмета й об'єкта державного фінансового контролю доволі широкий. Намагаючись знайти оптимальне й адекватне рішення і відповіді на загальне питання, що є об'єктом, багато з авторів висловлюють не тільки відмінні думки, а й ті, що доповнюють одна одну. Так, аналіз поглядів вчених, викладених у спеціальній юридичній та економічній літературі, дозволяє простежити декілька позицій, за якими об'єктом державного фінансового контролю є:

– відносини, що виникають між державою, з однієї сторони, та юридичними і фізичними особами, з іншої, щодо виробництва, розподілу, перерозподілу національного доходу в територіальному та галузевому розрізах і його ефективного використання [17, с. 91];

– грошові відносини, що виникають у зв'язку з формуванням фінансових ресурсів у розпорядженні держави та її організацій і використанням цих коштів на задоволення потреб держави та всього суспільства [18, с. 31];

– відносини, що виникають при формуванні фінансових ресурсів державної бюджетної системи, включаючи сукупність всіх видів бюджетів і бюджетів державних позабюджетних фондів, їх розподіл і використання з метою забезпечення виконання функцій і завдань держави в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах державного управління, а також учасники таких відносини [11, с. 96–97];

– суспільні відносини, що виникають під час утворення, розподілу та використання грошових фондів держави, які можуть набувати форму різних фінансових операцій та інших юридично значущих дій [19, с. 13];

– грошові, розпорядчі процеси при формуванні та використанні фінансових ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи держави [20, с. 107];

– обіг коштів державного бюджету та загальнодержавних позабюджетних фондів у банках та інших фінансово-кредитних установах; використання коштів загальнодержавних позабюджетних фондів; моніторинг і аналіз стану економіки та суспільства, спрямовані на фінансову оцінку ефективності використання державою ресурсів, які їй виділяються [21, с. 288];

– достовірність даних, що стали підставою ухвалення рішень про надання суб'єктам державного управління позик і кредитів, одержаних від іноземних держав, банків чи міжнародних фінансових організацій; достовірність даних суб'єктів державного управління, що є підставою

для виділення бюджетних коштів, надання урядових гарантій на одержання позик і кредитів; стан поточних бюджетних рахунків суб'єктів державного управління, що використовують кошти державного бюджету і державних позабюджетних фондів; системи бухгалтерського обліку; дотримання єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та фінансової звітності органів публічного управління [22].

Таким чином, предметом державного фінансового контролю є визначені нормами спеціального законодавством публічні фінанси (фінансові вартісні показники щодо діяльності об'єктів), які підлягають контролю у частині формування, володіння, використання та відчуження публічних фінансових ресурсів. Об'єкти державного фінансового контролю – це передбачена законодавством фактична фінансова діяльність учасників (щодо яких здійснюються контрольні заходи суб'єктами державного фінансового контролю виконавчої влади всіх рівнів, підприємства, установи та організації) фінансових правовідносин. Так, аналіз законодавчого закріплення основних засад здійснення державного фінансового контролю та його правового регулювання дає змогу стверджувати, що норми щодо визначення предмета й об'єктів державного фінансового контролю зафіксовані у багатьох нормативно-правових актах, що регламентують окремі види і форми державного фінансового контролю. Однак ці норми є розпорошеними, неузгодженими та характеризуються нечіткістю формулювань. З огляду на це, з метою більш повного охоплення контрольними заходами об'єктів контролю, а також унеможливлення плутанини під час планування, організації та здійснення контрольних дій доцільним вважається закріплення особливостей правового регулювання державного фінансового контролю в єдиному нормативно-правовому документі з детальним визначенням об'єктів і предметів державного фінансового контролю, що сприятиме усуненню наявних прогалин у чинному вітчизняному законодавстві.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 т. Т. 5. Київ : Наукова думка, 1974. 840 с.
2. Словник української мови : в 11 т. Т. 7. Київ : Наукова думка, 1976. 724 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
4. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди ; ред. В.І. Шинкарук та ін. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
5. Методика та організація наукових досліджень : навчальний посібник / С.Е. Важинський, Т.І. Щербак. Суми : СумДПУ ім. А.С. Макаренка, 2016. 260 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О.П. Гетманець ; Бандурка О.М., Гетманець О.П., Жорнокуй Ю.М. та ін. ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 392 с.
8. Фінансове право : підручник / М.П. Кучерявенко, О.О. Дмитрик, О.А. Лукашев та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2016. 440 с.
9. Фінансове право України : підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.С. Криницький ; за ред. М.П. Кучерявенка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 320 с.
10. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрій М.М. Державний фінансовий контроль : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2009. 424 с.
11. Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль: методология и организация. Москва : Маркетинг, 2000. 391 с.
12. Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право. Общая часть : учебник. Москва : Юристъ, 2001. 256 с.
13. Державний фінансовий контроль : підручник / Чумакова І.Ю., Шульга Н.В. ; за заг. ред. О.А. Петрик. Київ : КНЕУ, 2013. 412 с.
14. Лучковська С.І. Фінансове право : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010. 296 с.
15. Дікань Л.В., Синюгіна Н.В. Фінансово-господарський контроль : навчальний посібник. Харків : вид. ХНЕУ, 2011. 336 с.
16. Державний фінансовий контроль : навчально-методичний посібник / Н.С. Вітвицька, І.Ю. Чумакова, М.М. Коцупатрій, М.Т. Сенченко. Київ : КНЕУ, 2004. 408 с.
17. Государственный финансовый контроль : учебник / С.В. Степашин, Н.С. Столяров, С.О. Шохин, В.А. Жуков. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 557 с.
18. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль : учебник. Москва : ИД ФКБ-ПРЕСС, 2002. 320 с.

19. Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах. Москва : АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. 256 с.

20. Финансовое право : учебник / ред. О.Н. Горбунова. Москва : Юристъ, 2001. 495 с.

21. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов : монография. Москва : Наука, 2004. 283 с.

22. Рибачук В.Л. Удосконалення організаційного забезпечення ефективності фінансового контролю діяльності органів державного управління. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/2/21.pdf>.

УДК 351.74 (4 УКР)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.31>

ПУЗАНОВА Т.А.

ДЕМОКРАТИЗМ І ЗАКОННІСТЬ ЯК КЛЮЧОВІ ЗАСАДИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства України визначено сутність і зміст принципів демократизму та законності проходження служби у правоохоронних органах. Доведено, що зміцнення законності є необхідною умовою подальшого перетворення нашого суспільства, а дотримання норм права має вирішальне значення. Констатовано, що демократизм дозволяє враховувати інтереси громадян та об'єднувати їх зусилля в досягненні цілей державного управління. З'ясовано, що законність державної служби виявляється у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, встановлених чинним законодавством повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Визначено, що сутність законності полягає в тому, щоб усі структури й інституції держави, усі соціальні суб'єкти – від пересічних громадян до найвищих посадових осіб і держави загалом – дотримувалися чинних законів, щоб цим законам були підпорядковані всі інші розпорядження влади, щоб у чітко визначеному правовому полі діяли всі дійові особи соціального цілого. Зроблено висновок, що демократизм означає рівність можливостей доступу до правоохоронних органів і їх всебічне забезпечення. Принцип демократизму дозволяє враховувати інтереси громадян та об'єднувати їх зусилля в досягненні цілей державного управління. Порушення законності та дисципліни може бути наслідком свідомого невиконання обов'язків по службі, зневажливого ставлення до прав і законних інтересів громадян, невитриманості, невміння орієнтуватися й діяти у складній обстановці тощо. Отже, безспірним є факт, що законність і її зміцнення – це ключова закономірність розвитку демократії. На сучасному етапі підвищується піклування держави про перехід до особистісних пріоритетів, розвитку і закріплення гарантій прав і законних інтересів людей.

Ключові слова: *принципи, законність, демократизм, державна служба, правоохоронні органи, ключові засади.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the essence and content of the principles of democracy and lawfulness of service in law enforcement bodies are determined. It has been proven that strengthening the rule of law is a prerequisite for the further transformation of our

society, and compliance with the rules of law is crucial. It has been stated that democracy allows to take into account the interests of citizens and unite their efforts in achieving the goals of public administration. The legality of the civil service is found to be manifested in the fact that a civil servant is obliged to perform his professional activity within the limits of the statutory authority of the state body in which he replaces the public office, without going beyond his official rights and duties. In other words, a civil servant can only carry out such actions as are provided by the current legislation. It is determined that the essence of legality is that all structures and institutions of the state, all existing social entities – from ordinary citizens to the highest officials and the state as a whole – obey existing laws, so that these laws are subject to all other orders of the government, in a well-defined legal field acted all actors of the social whole. It is concluded that democracy means equal access to and enforcement of law enforcement agencies. The principle of democracy allows to take into account the interests of citizens and join their efforts in achieving the goals of public administration. Violation of legality and discipline can be the result of deliberate failure to perform duties, neglect of citizens' rights and legitimate interests, intolerance, inability to navigate and act in difficult circumstances, etc. Therefore, it is indisputable that legitimacy and its strengthening are the key laws of democracy. At the present stage, the state's concern for the transition to personal priorities, the development and consolidation of guarantees of the rights and legitimate interests of people is increasing.

Key words: principles, legality, democracy, public service, law enforcement, key principles.

Вступ. В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів організації та проходження служби у правоохоронних органах України є надзвичайно актуальною. Принципи є результатом наукового пізнання, і слід враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки служби сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Розвиток державної служби у правоохоронних органах як ефективного механізму здійснення функцій і завдань державного управління передбачає ефективне використання людських ресурсів на основі всебічного розвитку особи, підвищення рівня її професіоналізму, реалізації здібностей та особистих інтересів державного службовця у процесі трудової діяльності. Тож служба у правоохоронних органах ґрунтується на законодавчо визначених принципах, які визначають основні риси, сутність, зміст і значення державної служби взагалі та служби у правоохоронних органах зокрема.

Справедливо буде відзначити, що принципи законності та демократизму проходження державної служби у правоохоронних органах неодноразово потрапляли у поле зору різних науковців. Зокрема, їм приділяли увагу: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Ф. Денисюк, Г.В. Джагупов, О.В. Джафарова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.Т. Комзюк, О.Д. Крупчан, О.В. Кузьменко, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, О.Д. Оболенський та багато інших. Однак вказані вище науковці розглядали ці принципи поверхнево, без здійснення глибокого аналізу їх змісту і призначення.

Постановка завдання. Саме тому мета статті – визначити сутність і зміст принципів демократизму та законності як ключових засад діяльності правоохоронних органів

Результати дослідження. Починаючи наукове дослідження, слід зазначити, що принципи демократизму і законності є загальним принципом діяльності державних органів. Принцип демократизму втілюється передусім у ст. 1 Конституції України, де зазначається, що Україна є демократичною державою. Державні службовці повинні діяти тільки на основі Конституції і законів України та прийнятих на їх основі підзаконних актів. Демократизм державної служби взагалі виявляється насамперед у тому, що вона є доступною для всіх громадян України. Так, ст. 38 Конституції України встановлюється тільки одна вимога при реалізації права на державну службу – громадянство України. Важливою ознакою демократичної правової соціальної держави Україна є те, що не людина існує для держави, а держава існує для людини. Цей важливий постулат може бути реалізований тільки державними службовцями, що й підтверджує демократизм державної служби у правоохоронних органах.

Тож принцип демократизму означає органічне поєднання прав і свобод, обов'язків і відповідальності особи. Демократія потребує широкої гласності, врахування громадської думки,

широкого діалогу між державними установами та громадськістю. У Конституції України закріплено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 5); «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» (ст. 69); «народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних» (ч. 4 ст. 124). Основний Закон України також конкретизує цей принцип щодо права направляти індивідуальні та колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40); оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55) тощо [1, ст. 141].

Важливі вияви принципу демократизму: а) повна і постійна відповідність діяльності службовців інтересам громадян, суспільства, держави. Службовець діє в «чужих» інтересах. При виникненні конфлікту особистих і публічних інтересів він зобов'язаний керуватися останніми; б) загальнодоступність державної служби. Ч. 2 ст. 38 Конституції вказує: «Громадяни України мають рівний доступ до державної служби». Із цього правила є винятки, які підтверджують його цінність. Загальні межі пов'язані з наявністю громадянства, володінням державною мовою, віком вступу на службу, сумісництвом, застосуванням такого кримінального покарання, як позбавлення права займати посади. Спеціальні межі зумовлені специфікою окремих посад. У їх числі: встановлення більш високого віку для зайняття посади, крайнього віку і терміну перебування на ній, вимога щодо відповідного стажу, освіти, стану здоров'я. Так, на службу в поліцію приймаються особи, яким виповнилося 18 років, придатні за станом здоров'я та мають необхідний рівень освіти; в) гласність у здійсненні державної служби. Важливою гарантією демократії є свобода слова і вільний доступ до інформації. Цей аспект принципу демократизму одержав закріплення і в Конституції України, зокрема він пов'язаний із реалізацією ч. 2 ст. 34 Основного Закону, що закріплює право кожного вільно шукати, отримувати інформацію будь-яким законним способом, гарантуючої свободу масової інформації; ст. 50 Конституції України, в якій говориться про право громадян на достовірну інформацію про стан навколишнього середовища тощо [1, ст. 141]. Гласність повинна мати місце у відносинах із різними організаціями і в рамках самого державного апарату. Законодавством закріплено право службовців отримувати інформацію, необхідну для роботи, ознайомлюватися з особистими справами тощо; г) розмежування державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Це важливий вияв демократизму всієї державної діяльності, всього державного механізму.

З демократизмом державної служби в правоохоронних органах нерозривно пов'язаний принцип її законності. Більше того, названі принципи зумовлюють, доповнюють і забезпечують один одного. Принцип законності служби в правоохоронних органах зумовлюється принципом законності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Українські правники зазвичай, отождожують принцип законності із т. зв. принципом верховенства права. Конституція України не відрізняє принцип верховенства права від принципів законності та конституційності. Та, на нашу думку, між вищезазначеними принципами є певні відмінності. Оскільки право є первинним стосовно закону, то і принцип верховенства права є первинним стосовно принципів законності та конституційності. Закріплення принципу верховенства права у Конституції України вимагає від держави його втілення у правотворчу діяльність і у правозастосування, принцип верховенства права в жодному разі не зводиться до верховенства закону, оскільки в основу названого принципу покладена ідея розрізнення, відокремлення права і закону. Принцип верховенства права набуває самостійного, відмінного від принципу законності значення лише тоді, коли має місце теоретичне і практичне розрізнення права і закону. По суті, право розглядається не як результат правотворчої діяльності держави, а тим більше її знаряддя, а як соціальний феномен, який має глибоке коріння у світовій і національній культурі, в духовній історії народу, його традиціях, як явище, безпосередньо пов'язане з такими категоріями, як справедливість, свобода, гуманізм.

Законність є одним із чинників, що забезпечує охорону всіх важливих суспільних цінностей. Її сутність також полягає в реальності права, в тому, що всі без винятку суб'єкти суспільних відносин керуються принципом суворого дотримання приписів законів та інших нормативних актів, сумлінно виконують покладені на них юридичні обов'язки, безперешкодно і повною мірою використовують свої суб'єктивні права.

Одним із виявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя...»

[2, ст. 17]. Законність державної служби виявляється у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах встановлених чинним законодавством повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим виявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає правоохоронець, повинні знаходитися в межах його компетенції та відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із факторів, які утримують від порушення цього принципу, є те, що стосовно державних службовців передбачається низка обмежень, спрямованих на забезпечення саме законності в діяльності державних органів загалом. Службовці правоохоронних органів зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу.

У Конституції немає спеціальної статті, в якій було б закріплено принцип законності, нині багато з того, що раніше вкладалося в поняття законності, несе конструкція правової держави, якою Україна проголошується у ст. 1 Конституції.

У громадському житті законність виступає методом державного управління суспільством, найважливішим конституційним принципом, основним і необхідним елементом демократії. У юридичній літературі поняття законності – одне з базисних правничих понять – тлумачиться переважно як неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів [3, с. 101] або режим панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадян і посадових осіб або органів держави, де всі діючі особи (суб'єкти) підвладні закону – і окремих громадян (фізичні особи як такі), і держава. Розуміння законності як «режиму (стану) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян і юридичних осіб законам та підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється внаслідок неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права», міститься в довіднику юридичної термінології [4, с. 56]. Законність визначається як система юридичних правил, норм, засобів і гарантій із відповідними державними структурами, покликаною забезпечити практичну реалізацію законів і правових актів, що їм відповідають [5, с. 168]. Існують й інші погляди на визначення законності, та, як справедливо вказує Е.А. Лукашева, «незалежно від того, чи вважають окремі автори законність способом, методом, принципом діяльності <...> чи режимом, у всіх визначеннях йдеться про те, що суворе дотримання законів і інших правових актів повинно пронизувати діяльність громадян, посадових осіб, органів, установ» [6, с. 23].

Ст. 6 і 19 Основного Закону встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів – це єдино припустимий варіант діяльності державних структур, посадових осіб, інших суб'єктів права. Порушення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від неї (ст. 68 Конституції). Додержання законності необхідно розглядати як найважливішу умову і неодмінну основу ефективного функціонування правоохоронних органів.

Законність у її сучасному цивілізованому розумінні категорично виключає можливість будь-якої дискримінації громадян за ознакою расової або національної належності, статі, соціального походження тощо. Юридичні гарантії у забезпеченні законності посідають особливе місце. Вони закріплені в законодавстві спеціальними засобами, а також і засобами, спрямованими на запобігання, припинення й усунення порушень законності. До них належить правоохоронна діяльність органів держави, що включає засоби забезпечення прав і виконання обов'язків усіма громадянами і посадовими особами, форми та засоби їхньої реалізації й захисту [7, с. 3].

Розкриємо ознаки законності: 1) обов'язковість щодо виконання законів для усіх без винятку підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян. Тут виявляється і втілюється принцип правової держави – верховенство закону. Цей принцип вказує на те, що закони, прийняті вищими органами державної влади, мають вищу юридичну чинність. Усі інші правові акти приймаються на основі положень законів, і тому називаються підзаконними. Так, у розділі IV Конституції України, що характеризує діяльність Верховної Ради України, зазначається, що вона здійснює контроль за дотриманням Конституції України і забезпечує відповідність інших норм Конституції та законам України; 2) єдність, що повинна забезпечувати однакове розуміння і застосування законів на всій території України. Місцеві органи виконавчої влади, ради депутатів і виконкоми, регулюючи нормами права різні суспільні відносини, мають певну самостійність у виборі рішення з урахуванням місцевих особливостей. Ці особливості висвітлюються в законодавстві,

різноманітних підзаконних актах, діяльності місцевих органів влади й управління; 3) неприпустимість протиставлення законності та доцільності, що передбачає відповідність діяльності органів державної влади й управління вимогам закону. Будь-які дії, що суперечать закону під приводом начебто їх «примарної доцільності», є неприпустимими. Законодавець, працюючи над тим чи іншим законом, має на меті видати закон «найбільш доцільний». Зрозуміло, що ніяких інших законів, окрім доцільних, у нашій державі бути не може. Закон за своєю природою і сенсом повинен уособлювати вищий ступінь вияву доцільності, яку можна тлумачити як відповідність вимогам сьогодення і прагматичним міркуванням [8, с. 217–220].

Сутність законності полягає в тому, щоб усі структури й інституції держави, усі соціальні суб'єкти – від пересічних громадян до найвищих посадових осіб і держави загалом – дотримувалися чинних законів, щоб цим законам були підпорядковані всі інші розпорядження влади, щоб у чітко визначеному правовому полі діяли всі дійові особи соціального цілого. Беззаперечно, основу формування і підтримання законності становлять законодавчі акти, право загалом. Прийняття тієї чи іншої норми є первинною ланкою, з якої розгортається система законності. Найбільш суттєву, визначально значущу сторону законності становить суворе і неухильне дотримання і виконання правових норм. Таким чином, поняття законності передбачає й охоплює дві взаємопов'язані площини: з одного боку, видання, а з іншого – реалізацію правових норм. Законністю досягається узгодженість дій, організованість і порядок, тобто дисципліна в загальнодержавному масштабі [9, с. 144; 10, с. 145]. Таким чином, не викликає сумніву, що зміцнення законності є необхідною умовою подальшого перетворення нашого суспільства. Дотримання норм права має вирішальне значення.

Висновки. Узагальнюючи весь наведений вище матеріал, можемо підсумувати, що взагалі демократизм означає рівність можливостей доступу до правоохоронних органів і їх всебічне забезпечення. Принцип демократизму дозволяє враховувати інтереси громадян та об'єднувати їх зусилля в досягненні цілей державного управління. Порушення законності та дисципліни може бути наслідком свідомого невиконання обов'язків по службі, зневажливого ставлення до прав і законних інтересів громадян, невитриманості, невміння орієнтуватися й діяти у складній обстановці тощо. Отже, безспірним є факт, що законність і її зміцнення – це ключова закономірність розвитку демократії. На сучасному етапі підвищується піклування держави про перехід до особистісних пріоритетів (в ідеалі – всебічного розвитку особистості), розвитку і закріплення гарантій прав і законних інтересів людей. Вказане, беззаперечно, є актуальним і для проходження служби у правоохоронних органах.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред.: А.Я. Сухарев. Москва : Сов. энцикл., 1984. 415 с.
4. Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія: довідник. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 224 с.
5. Мамалига І.В. З досвіду комплектування матеріалів про створення і діяльність дипломатичних представництв в Україні на початку 90-х рр. *До 100-річчя Національного музею історії України*. Київ, 1998. С. 168–173.
6. Лукашева Е.А. Понятие и сущность социалистической законности. *Социалистическая законность и способы ее обеспечения*. Москва : Наука, 1968. 216 с.
7. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. А.М. Бандурки. Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. 350 с.
8. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2014. 520 с.
9. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право. Загальна частина : конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2006. 158 с.
10. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій. Київ : Основи, 2016. 154 с.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті проаналізовано принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень як найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені керівні засади, що визначають основи реалізації функцій і завдань проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Розкрито, що принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень поєднують у собі загальні принципи адміністративного судочинства та спеціальні принципи проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Констатовано певний дуалізм принципу верховенства права у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. З'ясовано, що однією з найбільш важливих вимог, яка підлягає перевірці адміністративним судом при розгляді справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єкта владних повноважень, є вимога своєчасності, тобто прийняття рішення протягом розумного строку. Визначено, що до принципів адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень слід віднести: верховенства права; законності; обґрунтованості; неупередженості; рівності перед законом, запобігання всім формам дискримінації; пропорційності; своєчасності; диспозитивності. Зроблено висновок, що принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені керівні засади, що визначають основи реалізації функцій і завдань проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, стратегію розвитку інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод і законних приватних осіб та публічного інтересу держави. Вони поєднують у собі загальні принципи адміністративного судочинства та спеціальні принципи проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, принципи адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень, звернення суб'єктів владних повноважень.

The article analyzes the principles of administrative justice in cases of application of sanctions on petitions of the subjects of power as the most general and stable requirements, objectively determined guidelines, which determine the bases of implementation of functions and tasks of proceedings on the application of sanctions on the subjects of power. It has been disclosed that the principles of administrative justice in cases of application of sanctions by petitioners of power combine the general principles of administrative justice and the special principles of proceedings on the application of sanctions against petitions of authorities. There is a certain dualism of the principle of the rule of law in cases concerning the application by the administrative courts of sanctions on the applications of subjects of power. It has been found that one of the most important requirements to be reviewed by an administrative court when considering cases of application of sanctions at the request of a subject of power is the requirement of timeliness, that is, a decision within a reasonable time. It is determined that the

principles of administrative justice in cases of sanctions applied to by the subjects of power should include: the rule of law; legality; validity; impartiality; equality before the law, preventing all forms of discrimination; proportionality; timeliness; dispositive. It is concluded that the principles of administrative justice in cases of application of sanctions on petitions of subjects of power are the most general and stable requirements, objectively predetermined guidelines, which determine the bases of implementation of functions and tasks of proceedings on the application of sanctions on petitions of entities. Authority, strategy of development of the institute of appeals of subjects of power in administrative justice and directions of improvement of ways of judicial protection of rights, freedoms and legal public interest entities and the state. They combine the general principles of administrative justice and the special principles of proceedings on the application of sanctions by the petitioners.

Key words: *administrative justice, principles of administrative justice, subject of power, appeal of the subjects of power.*

Вступ. Україна – одна з незалежних держав, яка вибрала курс на європейську інтеграцію і намагається стати європейською правовою державою, у якій права і свободи людини є основними цінностями, спрямовує свої зусилля на реформування судової гілки влади. Саме на вирішення цього завдання було скероване створення у судовій системі окремої ланки – адміністративних судів, котрі є найвищою формою захисту прав громадян від неправомірних актів, дій і бездіяльності з боку суб'єктів владних повноважень. Безперечно, адміністративні суди мають стати найдоступнішим і найефективнішим засобом дієвого захисту прав людини від будь-яких порушень із боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [1, с. 151].

Адміністративні суди повинні будуватися та функціонувати на основі керівних засад – принципів. Оскільки адміністративне судочинство у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є не дослідженою проблематикою, принципи здійснення такого судочинства є актуальними в сучасних суспільних реаліях.

Окремим питанням розгляду адміністративними судами прав за зверненнями суб'єктів владних повноважень приділяли у своїй роботі А.В. Константи́й, С.М. Мельник, Є.В. Устименко та ін., але комплексний розгляд цієї проблеми у літературі майже не здійснювався.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження позицій вчених-юристів, нормативно-правової бази адміністративно-процесуального права визначити принципи адміністративного судочинства у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Результати дослідження. Як відомо, під принципами адміністративного судочинства розуміються керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного процесу, закріплені у статтях Конституції України і законодавчих актах, які в імперативній формі регламентують поведінку учасників такого процесу й у загальній формі визначають процедури адміністративного судочинства [2, с. 102; 4, с. 63].

Як зазначають сучасні дослідники, принципи надають судочинству якостей справедливого правосуддя в адміністративних справах і навпаки – недотримання принципів адміністративного судочинства під час здійснення правосуддя тягне законність і подальше скасування судового рішення. Крім того, що вони забезпечують внутрішню єдність усіх елементів адміністративного процесу – норм, інститутів, проваджень, ними встановлюється також і консолідація правотворчості та правосуддя в адміністративних справах. Більше того, принципи адміністративного судочинства відіграють регулятивну роль у праві, завдяки чому вони набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий юридично владний характер. Засади адміністративного судочинства закріплюються на конституційному рівні та є орієнтирами розвитку суспільства, держави та правосуддя в адміністративних справах в Україні [4, с. 63].

Щоправда, науковці часто акцентують увагу на принципах адміністративного судочинства виключно в контексті захисту прав і свобод людини від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Так, наприклад, Н. Шевцова пише, що за своєю сутністю принципи адміністративного судочинства є абстрактними правилами, які спрямовані на забезпечення справедливого розгляду і вирішення та реалізуються в нормах КАС України. Втілення принципів у судочинство забезпечує його якість, а також обґрунтованість і законність судових рішень. Принципи адміністративного судочинства також є інструментом, за допомогою якого усуваються прогалини у правових нормах, орієнтиром для тлумачення норм про адміністративне судочинство. Саме за

допомогою принципів шляхом втілення їх в судочинство адміністративні суди здатні виконувати покладений на них обов'язок щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [5, с. 73].

Але специфічність завдань і функцій адміністративного судочинства при розгляді та вирішення справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень зумовлює особливості реалізації у таких справах окремих принципів адміністративного судочинства. Насамперед це стосується принципів верховенства права та законності.

З набуттям чинності новою редакцією КАСУ правове регулювання принципів адміністративного судочинства дещо змінилося. У попередній редакції КАСУ був наведений перелік таких принципів у ст. 7, до якого, зокрема, входили [1]:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

У новій редакції КАСУ статті, аналогічної ст. 7 у попередній редакції, немає, проте майже усі наведені принципи мають місце, причому у розширеному вигляді.

Принцип верховенства права є фундаментальним принципом здійснення не тільки судової влади, але й будь-якої іншої державної діяльності. Не випадково у Конституції України зазначено, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Стосовно ж судочинства незалежно від його виду цей принцип відображає найвищу цінність, яку має відстоювати кожний суддя та судова системи держави загалом, і такою цінністю є найвища справедливість. Йдеться і про результати судового розгляду відповідних спорів, і про процедури такого розгляду.

В адміністративному судочинстві принцип верховенства права має особливе значення, оскільки основним завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Тобто адміністративне судочинство є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів.

Якщо йдеться про осіб, до яких застосовуються санкції, то необхідно шукати в адміністративному судочинстві такий аспект застосування санкцій, який пов'язаний із правами та свободами правопорушника. З іншого боку, можна говорити про те, що, застосовуючи санкції за певні правопорушення, адміністративний суд тим самим захищає осіб, які постраждали чи могли постраждати від таких правопорушень. У такому сенсі принцип верховенства права виглядає більш придатним для досліджуваної діяльності адміністративних судів.

Тобто можна констатувати певний дуалізм принципу верховенства права у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Більш детально варто зупинитися на принципі законності, а точніше на особливостях його реалізації у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень. У попередній редакції КАСУ принципу законності була присвячена окрема ст. 9. У новій редакції КАСУ статті з такою назвою немає, натомість ті самі норми викладені у ст. 7 «Джерела права, які застосовуються судом» [1].

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 7 КАСУ суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [1].

У своїй основі діяльність адміністративного суду щодо розгляду справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень полягає у встановленні відповідності кваліфікації певного протиправного діяння здійсненої суб'єктом владних повноважень фактичним обставинам справи і прийнятті на цій підставі рішення про задоволення позову про застосування санкцій чи про відмову у задоволенні такого позову. Тобто нормативна основа таких справ є чітко визначеною у відповідних законах і проблем з пошуком необхідного закону не виникає.

В силу зазначених вище обставин у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень не можуть застосовуватись і положення ч. 6 ст. 9 КАСУ, відповідно до якої у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Є цілком очевидним, що у справах про застосування санкцій будь-які аналогії є неприпустимими.

Натомість, на нашу думку, у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень суд повинен зважати на принцип законності, викладений у ч. 2 ст. 19 Конституції України, розгорнуті вимоги якого містяться у ч. 2 ст. 2 КАСУ [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАСУ у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони [1]:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [1].

У цій нормі практично відображені принципи діяльності суб'єктів владних повноважень за межами адміністративного судочинства, але суд перевіряє дотримання цих принципів суб'єктом владних повноважень – відповідачем у кожній справі. І хоча ця норма розрахована на справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, на нашу думку, вона має застосовуватись з певними обмеженнями й у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Наступні три параметри діяльності суб'єкта владних повноважень, які підлягають оцінці адміністративним судом – безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість – важко піддаються оцінці з огляду на те, що у законодавстві немає жодних критеріїв їх оцінки. Виходячи із загальноприйнятих уявлень про зміст безсторонності, добросовісності та розсудливості, можна стверджувати, що, якщо позов про застосування санкцій подано суб'єктом владних повноважень у межах наданих йому повноважень, із дотриманням відповідної мети й обґрунтовано, то це свідчить про безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість суб'єкта владних повноважень.

Вимога дотримання суб'єктом владних повноважень принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації, теж має особливості у досліджуваних нами справах. Є очевидним, що перевірити дотримання цього принципу суб'єктом владних повноважень в рамках справи за конкретним позовом неможливо, оскільки така перевірка передбачає дослідження судом діяльності суб'єкта владних повноважень щодо інших суб'єктів, що виходить за межі конкретної справи.

Найбільш цікавою є вимога до суб'єкта владних повноважень діяти пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Однією з найбільш важливих вимог, яка підлягає перевірці адміністративним судом при розгляді справ про застосування санкцій за зверненням суб'єкта владних повноважень, є вимога своєчасності, тобто прийняття рішення протягом розумного строку.

Серед решти принципів адміністративного судочинства варто звернути увагу на принцип диспозитивності, оскільки для справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень цей принцип має певні особливості. Аналіз законів, на підставі яких встановлено право суб'єкта владних повноважень звертатися до адміністративного суду з позовами про

застосування санкцій, показує, що права позивача, зазначені у ч. 1 ст. 47 КАСУ, для досліджуваних справ не є властивими. Причиною цього є те, що зміст позову фактично визначений законом і не може бути змінений позивачем на власний розсуд. Відповідно це позови про дострокове припинення депутатських повноважень, примусове видворення за межі України, застосування заходів щодо державного нагляду (контролю), застосування штрафу чи конфіскації тощо. Позивач лише зазначає у позові фактичні обставини, якими зумовлюється необхідність подання відповідного позову, але він не може змінити позовні вимоги чи розмір позову, оскільки вони є абсолютно визначеними законом [1].

Висновки. Таким чином, до принципів адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень слід віднести:

1) верховенства права (адміністративне судочинство, поряд з іншим, є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів);

2) законності (нормативна основа справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є чітко визначеною у відповідних законах, оскільки суб'єкт владних повноважень може звернутися до адміністративного суду лише у чітко визначених законом випадках);

3) обґрунтованості (дії суб'єкта владних повноважень мають бути обґрунтованими, тобто вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії));

4) неупередженості (при зверненні до адміністративного суду суб'єкти владних повноважень повинні виражати власну волю і бути безсторонніми, розсудливими, об'єктивними та добросовісними);

5) рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

6) пропорційності (суб'єкт владних повноважень повинен діяти з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія));

7) своєчасності (практично для усіх видів справ про застосування адміністративним судом санкцій за зверненням суб'єктів владних повноважень законом не визначено строки, протягом яких такий суб'єкт має звернутися до суду з відповідним позовом, однак прийняття рішення має відбуватися протягом розумного строку, що встановлено процесуальним законодавством);

8) диспозитивності (варто вказати, що особливість реалізації принципу диспозитивності у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень пов'язана з існуванням в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін).

Загалом принципи адміністративного судочинства у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені керівні засади, що визначають основи реалізації функцій і завдань проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень, стратегію розвитку інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод і законних приватних осіб і публічного інтересу держави. Вони поєднують у собі загальні принципи адміністративного судочинства та спеціальні принципи проваджень про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

2. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

3. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 151–156.

4. Потапенко С.В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства України. *Право і безпека*. 2010. № 2. С. 60–64.

5. Шевцова Н. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і безпека*. 2009. № 4. С. 72–75.

ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АПЕЛЯЦІЙНИХ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розкрито елементний склад адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні. Визначено, що об'єктивними характеристиками адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні є сукупність таких елементів: територія (округ), на якій діє такий суд, порядок створення, реорганізації, ліквідації таких судів, загальні функції та завдання суду, окремо його компетенція, а також статус суддів, інстанційна спеціалізація, засади функціонування структурних частин апарату суду, їхні повноваження та компетенція. З'ясовано, що суб'єктивними характеристиками адміністративно-правового статусу суддів апеляційних господарських судів в Україні виступають правова природа обійманої посади та основні засади діяльності, в тому числі механізми призначення, звільнення, заохочення, взаємодії та відповідальності працівників апарату апеляційного судового органу, їхні завдання, посадові обов'язки та права. Доведено, що основою й складовим елементом адміністративно-правового статусу господарських судів вважає їх адміністративну правосуб'єктність, лише за наявності якої такі органи державної влади можуть набувати зазначеного статусу й ставати реальними учасниками адміністративних правовідносин. До складу адміністративної правосуб'єктності господарських судів входять адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність, яка, своєю чергою, охоплює також їхню деліктоздатність. Зроблено висновок, що елементи адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні доцільно поділити на три блоки: загальні – коло елементів, що є спільними для всіх судових органів такого самого рівня: територія (округ), на якій діє такий суд, порядок створення, реорганізації, ліквідації таких судів, загальні функції та завдання суду та окремо його компетенція, а також статус суддів; спеціальні – інстанційна спеціалізація аналізованих суб'єктів, що вирізняє їх від судових органів такого самого рівня – тобто повноваженнями суду апеляційної інстанції щодо перегляду або вирішення господарських спорів; специфічні – сукупність закріплених адміністративною нормою засад та організаційно-функціональних правил діяльності апеляційного судового органу.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, апеляційний господарський суд, апеляція, правове положення, правове становище, правовий статус, статус, суд, судова влада.

The article reveals the elemental composition of the administrative and legal status of the appellate courts in Ukraine. It was determined that the objective characteristics of the administrative and legal status of the appellate courts in Ukraine are the totality of the following elements: the territory (district) on which such court operates, the order of creation, reorganization, liquidation of such courts, general functions and tasks of the court and its separate competence, status of judges, specialization, the principles of functioning of the structural parts of the court apparatus, their powers and competence. At the same time, its subjective characteristics are the legal nature of the position held and the basic principles of activity, including the mechanisms of appointment, dismissal, encouragement, interaction and responsibility of the staff of the appellate judicial body, their tasks, official duties and rights. It is found that the subjective characteristics of the administrative and legal status of judges of economic courts of appeal in Ukraine is the legal nature of the position held and the basic principles of activity, including the mechanisms of appointment, dismissal, promotion, interaction and responsibility of

employees of the apparatus of the appellate judicial body, their tasks, job responsibilities and rights. It is proved that the basis and constituent element of the administrative and legal status of commercial courts is their administrative legal personality, only in the presence of which such public authorities can acquire the said status and become real participants in administrative legal relations. The administrative legal personality of commercial courts includes administrative capacity and administrative capacity, which in turn also covers their tort. It is concluded that the elements of the administrative and legal status of economic courts of appeal in Ukraine should be divided into three blocks: common – a range of elements that are common to all judicial bodies of the same level: the territory (district) in which such court operates, the order of creation, reorganization, the liquidation of such courts, the general functions and tasks of the court and its separate competence, and the status of judges; special – the specialization of the entities under review, which distinguishes them from the judicial bodies of the same level – that is, the powers of the court of appeal to review or resolve economic disputes; specific – the set of principles and organizational and functional rules of appeal of a court of appeal set out by an administrative norm.

Key words: *administrative and legal status, appeal, court, economic court, judicial authority, legal status, status.*

Вступ. За загальним правилом категорія «статус» має щонайменше кілька змістових трактувань залежно від різновиду правовідносин, в яких він використовується. «Соціальний статус» та «юридичний статус» у своїй концептуальній мірі стосуються саме громадянина або особи в розумінні попереднього терміна, а «правовий статус» має двозначне трактування залежно від особи та місця, в якій ієрархічній системі вона знаходиться.

Більшість науковців акцентує на тому, що адміністративно-правовий статус визначає правове положення суб'єкта в певній ієрархічній структурі. Фактично, в їх розумінні домінує змісто-ове означення категорії «статус» із доданням галузевого правового чинника – адміністративних норм, де й варто шукати відповідні елементи, що формують його зміст.

Питанням функціонування судової влади в Україні присвячено незліченну кількість праць вчених. Окремі аспекти діяльності судів, суддів та їхній адміністративно-правовий статус теж не оминули увагою науковці. Зокрема, фундаментальний вклад для розвитку юридичної науки в цьому аспекті здійснили В. Авер'янов, Н. Армаш, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галунько, В. Гарашук, Ю. Гаруст, Є. Гетьман, В. Демиденко, М. Закурін, А. Іванишук, Р. Ігонін, Т. Коломоєць, Т. Кравцова, Р. Мельник, С. Обрусна, С. Шепетько. Проте спеціалізовано елементний склад адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні не був предметом розгляду жодного з них.

Результати дослідження. Суд можна розглядати з багатьох позицій, однак у будь-якому разі основне його призначення реалізовує суддя. Невід'ємним його структурним елементом також є апарат відповідного суду, зокрема його працівники. Тобто належне здійснення правосуддя передбачає злагоджену, хоч і відокремлену роботу працівників апеляційного судового органу господарської спеціалізації – суддів та організаційного персоналу, оскільки існувати окремо один від одного вони не можуть. Найважливіша ознака взаємозалежності, хоч і є роздільність та функціональна незалежність. Зокрема, судді не можуть впливати на процеси діяльності апарату суду, а останні – на суддів. Фактично увесь апарат працює на благо і задля реалізації посадових обов'язків суддів.

У зв'язку з цим є сенс стверджувати, що адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні є потрійним: 1) загальний – коло елементів, що є спільними для всіх судових органів такого самого рівня; 2) спеціальний – характерні особливості аналізованих суб'єктів, що відрізняють їх від судових органів такого самого рівня; 3) специфічний – статус працівників апарату конкретного апеляційного господарського суду та його організаційно-структурна побудова зокрема. Причому останню структурну частину можна було вважати підвидом загального, бо основні правила забезпечення суддівської діяльності є єдиними. Однак, на нашу думку, у зв'язку з тим, що кожна апеляційна господарська установа на власний розсуд розпоряджається наданими їй ресурсами, має власні, відмінні від інших судових органів запити для забезпечення судовою адміністрацією та загалом може мати доречну до своїх потреб штатну структуру та організаційну побудову, є сенс виокремити її в порівняно самостійну частину.

Таким чином, нами прийнято рішення в межах адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні виділяти об'єктивну та суб'єктивну його характеристики,

різниця між якими полягає у деперсоніфікації як абстрактного суб'єкта наділеного певними ознаками чи, навпаки, конкретизації суб'єкта, за яким закріплено коло право можливостей. Відповідно, до об'єктивних характеристик належать загальні, спеціальні та частково специфічні структурні частини аналізованого адміністративно-правового статусу, а до суб'єктивних – специфічні, але тільки ті, що безпосередньо стосуються специфіки діяльності працівників апарату апеляційних господарських судів.

Для того щоб з'ясувати, які саме елементи характеризують апеляційні господарські суди з об'єктивної та суб'єктивної сторони, насамперед необхідно проаналізувати наявні доктринальні положення стосовно порушеної проблематики. На жаль, у науковій літературі немає одностайності думок щодо їх системи. На думку Д. Цабрії, визначити їх можна: «... шляхом аналізу ознак органу як суб'єкта управління, беручи ці ознаки як об'єктивну передумову правового статусу» [1, с. 126]. Щодо цього О. Белкін та Л. Гумерова вказують: «... визначення елементів статусу повинно відповідати вимогам їхньої автономності» [2, с. 26; 3, с. 318].

У будь-якому разі, ми прибічники думки, що саме в сукупності такі елементи можуть відтворити реальний адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні.

Здебільшого вчені-юристи ототожнюють сам адміністративно-правовий статус з юридично закріпленими правами та обов'язками особи [4, с. 26]. Так, В. Авер'янов зазначає, що поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює «комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними» [5, с. 194; 3, с. 318].

Т. Коломоєць додає до вищенаведеного визначення В. Авер'янова «за певним органом» [6, с. 64]. О. Петришин, крім прав та обов'язків (повноважень), зараховує юридичну відповідальність [7, с. 41], тоді як Є. Охотський додає також обмеження, гарантії та економічне забезпечення [8, с. 54]. Схожу точку зору висловлює Ю. Битяк, однак серед таких елементів вчений уже не називає «обмеження» та «економічне забезпечення» [9, с. 43]. Своєю чергою, В. Манохін, крім вказаних, включає завдання та основні функції, правові форми діяльності та порядок взаємовідносин по посаді [10, с. 97–99]. До речі, П. Ніколов додає правовий режим внутрішніх процесів керівництва [11, с. 51] а В. Молдован та В. Мелашенко не менш важливі елементи – форму і методи діяльності державного органу, форму актів, правові підстави їх виникнення та тривалість функціонування [12, с. 227; 3, с. 318].

Дещо іншої позиції дотримується О. Якімов, зазначаючи, що складниками адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є компетенція, правозастосування, юридична відповідальність та нормативно-правовий порядок створення [13, с. 39; 14, с. 180]. Доволі слушно зазначає Н. Гречанюк, що категорія «адміністративно-правовий статус» не тільки багатозначна, але й багатоелементна. Вона, на думку науковця, складається з таких основних елементів, як завдання і цілі, компетенція, повноваження, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів та ін. [18, с. 62].

Своєю чергою, Ю. Козлов вважає, що правове становище органів державного управління знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції. У ній закріплюються завдання, функції, права та обов'язки, форми і методи діяльності цих органів, тобто їхні адміністративна правоздатність і дієздатність [15]. Як приклад, Б. Лазарев трактує компетенцію як право та обов'язок здійснювати певну діяльність. Разом із тим реалізація таких повноважень суб'єктами правозастосування суворо обмежена рамками закону. Встановлюючи компетенцію того або іншого органу управління, держава уповноважує його на здійснення певних дій, обмежуючи цю діяльність певними рамками [16; 17, с. 149].

Таким чином, позиції вчених щодо визначення складу згаданого поняття відрізняються. Зокрема, О. Мещерякова, аналізуючи позиції наведених та багатьох інших науковців, зазначає, що при всій різноманітності думок щодо структурних елементів адміністративно-правового статусу права і обов'язки становлять серцевину правового статусу, а тому є його обов'язковими елементами. При цьому науковець також зараховує до складу адміністративно-правового статусу інші елементи [19, с. 610; 20, с. 61].

Більш спеціалізовано до нашої проблематики підходить М. Шатернікова: основою й складовим елементом адміністративно-правового статусу господарських судів вважає їх адміністративну правосуб'єктність, лише за наявності якої такі органи державної влади можуть набувати зазначеного статусу й ставати реальними учасниками адміністративних правовідносин. До скла-

ду адміністративної правосуб'єктності господарських судів входять адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність, яка, своєю чергою, охоплює також і їхню деліктоздатність. Окремим елементом адміністративно-правового статусу господарських судів, тісно пов'язаним із правосуб'єктністю, виступає їх компетенція, яка може бути визначена як сукупність завдань, функцій і повноважень цих органів [21, с. 63].

Як бачимо, науковці називають різну кількість елементів аналізованого правового статусу, при чому інколи об'єднуючи їх у певні блоки [3, с. 318]. У цьому плані доречною є думка Д. Бахраха, який в адміністративно-правовому статусі державних органів виділяє три головних блоки: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) компетенційний (компетенцію). Першим елементом адміністративно-правового статусу державного суб'єкта є його цілі, завдання та функції, закріплені юридично. До другого входять нормативне регулювання порядку утворення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, їхньої підпорядкованості й передання з відання одних організацій у підпорядкування інших, встановлення і зміни їх організаційних структур, права на організаційне самовизначення, процедуру діяльності і права на офіційні символи. Компетенція – частина правового статусу колективних суб'єктів, що складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання [22, с. 28; 23, с. 35; 24, с. 87–88]. Як вважає С. Подоляка, з цим повністю можна погодитись, однак усі ці блоки тією чи іншою мірою впливають із повноважень суб'єктів, статус яких досліджується. Навіть структурно-організаційний блок статусу зумовлений ієрархічними зв'язками, що впливають із повноважень суб'єктів у системі ієрархії [20, с. 61].

Отже, інтерпретуючи увесь зазначений матеріал та беручи до уваги специфіку досліджуваного явища вважаємо, що об'єктивними характеристиками адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні є сукупність таких елементів: територія (округ), на якій діє такий суд, порядок створення, реорганізації, ліквідації таких судів, загальні функції та завдання суду, окремо його компетенція, а також статус суддів, інстанційна спеціалізація, засади функціонування структурних частин апарату суду, їх повноваження та компетенція. Водночас суб'єктивними його характеристиками виступає правова природа займаної посади та основні засади діяльності, в тому числі механізми призначення, звільнення, заохочення, взаємодії та відповідальності працівників апарату апеляційного судового органу, їхні завдання, посадові обов'язки та права.

Висновки. Усе вищенаведене дає змогу сформулювати висновок, за яким елементи адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні доцільно поділити на три блоки:

1) загальні – коло елементів, що є спільними для всіх судових органів такого самого рівня: територія (округ), на якій діє такий суд, порядок створення, реорганізації, ліквідації таких судів, загальні функції та завдання суду та окремо його компетенція, а також статус суддів. Всі ці елементи відображені в спеціалізованому законі та Основному Законі України;

2) спеціальні – інстанційна спеціалізація аналізованих суб'єктів, що відрізняє їх від судових органів такого самого рівня, тобто повноваження суду апеляційної інстанції щодо перегляду або вирішення господарських спорів;

3) специфічні – сукупність закріплених адміністративною нормою засад та організаційно-функціональних правил діяльності апеляційного судового органу, що розкривається:

а) організаційно-структурною побудовою апарату суду – засади функціонування структурних частин апарату суду, їхні повноваження та компетенція, що в подальшому реалізується персоніфікованими робітниками;

б) специфікою діяльності працівників його апарату – правова природа обійманої посади та основні засади діяльності, в тому числі механізми призначення, звільнення, заохочення, взаємодії та відповідальності, а також їхні завдання, посадові обов'язки та права.

Тільки в сукупності зазначені елементи можуть відтворити реальний адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні.

Список використаних джерел:

1. Цабрия Д.Д. Статус органа управления. *Советское государство и право*. 1978. № 2. С. 126–127.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні. Київ, 1999. 266 с.
3. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.

4. Тарнавська А.Н. До питання про юридичний статус особи. *Адвокат*. 2009. № 3. С. 26–29.
5. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ : УНКВО, 1990. 76 с.
8. Государственная служба: теория и организация: курс лекцій / под общ. ред. Охотского Е.В., Игнатова В.Г. Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. 640 с.
9. Битяк Ю.П. Державна служба та розвиток її демократичних основ. Харків : Укр. Юрид. академія, 1990. 74 с.
10. Манохин В.М. Советская государственная служба. Москва : Юрид. лит., 1966. 196 с.
11. Николов П.Е. Совершенствование правового статусу отделов и управлений исполкомов местных советов. *Вестник Московского ун-та: Право*. 1978. № 4. С. 48–55.
12. Молдован В.В., Мелашенко В.Ф. Конституційне право: Опорні конспекти: словник-довідник. Київ : Юмана, 1996. 271 с.
13. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монография. Ч. 1. Правовой статус субъектов административной юрисдикции. Москва : ВНИИ МВД России, 2006. 268 с.
14. Соболев Є.Ю. Адміністративно-правовий статус антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія : Право. 2018. Вип. 4. С. 180–185.
15. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва : Юристъ, 2000. 726 с.
16. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1972. 472 с.
17. Шульц Д.С. Адміністративно-правовий статус співробітників ОВС. *Соціально-гуманітарний вісник*. 2018. Вип. 24. С. 148–150.
18. Гречанюк Н.В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9-1. С. 62–64.
19. Мещерякова О.В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609–612.
20. Подоляка С.А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. *Форум права*. 2017. № 3. С. 160–165.
21. Шатерніков М.І. Адміністративно-правовий статус господарських судів: сутність і зміст. *Право і Безпека*. 2016. № 2. С. 60–64.
22. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учебник; 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2007. 816 с.
23. Олійник Р.В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 35–40.
24. Вишневський М.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 219 с.

АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У науковій публікації досліджуються актуальні напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України. Зазначається, що внесення змін до чинних законів України у зв'язку з реформуванням органів прокуратури зумовлює необхідність удосконалення підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію окремих функцій прокуратури, зокрема, наказів Генеральної прокуратури України.

До основних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України зараховано: оновлення всіх чинних наказів Генеральної прокуратури України (узгодження їх із Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та іншими нормативно-правовими актами); прийняття спільного наказу Генеральної прокуратури України, Державної аудиторської служби України, Міністерства юстиції України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також інших органів виконавчої влади про затвердження Інструкції про координацію діяльності суб'єктів владних повноважень щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень; прийняття наказу Генеральної прокуратури України щодо повного переходу на електронний документообіг між органами прокуратури різних рівнів із використанням технології цифрового підпису (інформаційні листи, контрольні завдання та відповіді на них, супровідні листи мають надсилатися лише в електронному вигляді, без дублювання на паперових носіях, що зумовить значну економію витратних матеріалів та людських ресурсів); внесення змін до процесуальних кодексів України, Закону України «Про прокуратуру» (щодо повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки (ст. 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» в редакції до 2014 р.), Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП).

Наголошується на необхідності подальшого дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України, з огляду на їх значення для забезпечення законності та дотримання принципу верховенства права в Україні.

Ключові слова: функції, реалізація, прокуратура, удосконалення, накази, реформа, адміністративно-правове забезпечення, публічне обвинувачення, процесуальне керівництво, представництво, інтереси держави, нагляд, законні вимоги, відповідальність, законність.

In the scientific publication the current trends of improving the administrative and legal support for the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine are analyzed. It is noted that the introduction of amendments to the current laws of Ukraine in connection with the reform of the Prosecutor's Office stipulates the need to improve the by-laws, which regulate the implementation of certain functions of the Prosecutor's Office, in particular, the orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine.

The main directions for improving the administrative and legal support of the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine include: updating all current orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine (bringing them in accordance with the Criminal Procedure Code of Ukraine, Law of September 19, 2019 № 113-IX "On Amendments to Some Legislative acts of Ukraine on the priority measures for the reform of the prosecution bodies" and other legal acts); adoption of a joint order of the Prosecutor General's Office of Ukraine, the State Audit Service of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, as well as other executive bodies on the approval of the Instruction on the coordination of activities of subjects of power in representing the interests of the state in court and in the execution of court decisions; Adoption of the order of the Prosecutor General's Office of Ukraine for the complete transition to electronic documents between prosecutors of different levels using digital signature technology (information sheets, control tasks and answers, accompanying letters should be sent only in electronic form, without duplication on paper, which will result in significant cost savings and human resources); Amendments to the Procedural Codes of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" (concerning the return of the institute to the prosecutor's legal requirements, which are binding on all bodies, enterprises, institutions, organizations, officials and citizens and are implemented promptly or in accordance with the law or determined by the prosecutor terms (Article 8 "Obligation to Comply with the Prosecutor's Requirements" of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" in the version up to 2014), the Code of Ukraine on Administrative Offenses for Strengthening the Responsibility of the Authorities for failure to comply with the prosecutor's legal requirements (art. 185-8 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses).

The necessity of further investigation of the current directions of improving the administrative and legal support of the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine is emphasized, given their importance for ensuring the legality and observance of the principle of the rule of law in Ukraine.

Key words: *functions, implementation, prosecutor's office, improvement, orders, reform, administrative and legal support, public prosecution, procedural leadership, representation, interests of the state, supervision, legal requirements, responsibility, legality.*

Вступ. Суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності органів прокуратури, регламентовані Конституцією та законами України, проте не менш важливе значення для ефективної практичної реалізації функцій прокуратури мають підзаконні, відомчі нормативно-правові акти, які деталізують закони та визначають конкретний правовий інструментарій повсякденної діяльності прокурора.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р. № 113-IX [1] в Україні розпочався процес створення принципово нової системи органів прокуратури, яка буде очищена від корумпованих елементів та поверне довіру населення. Внесення змін до чинних законів України у зв'язку з реформуванням органів прокуратури зумовлює необхідність удосконалення підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію окремих функцій прокуратури, зокрема: Наказу Генеральної прокуратури № 51 від 28 березня 2019 р. «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні» [2], Наказу Генеральної прокуратури України № 4/Ігн від 3 грудня 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» [3], Наказу Генеральної прокуратури України № 186 від 21 вересня 2018 р. «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» [4], Наказу Генеральної прокуратури України № 161 від 20 квітня 2016 р. «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [5] тощо.

Вищезазначене зумовлює актуальність, а також теоретичну та практичну значимість дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика та інших вчених-адміністративістів.

З останніх досліджень варто згадати роботи Ю.А. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [6], О.О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [7] та В.В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [8].

Проте питання актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури досліджено фрагментарно, більшою мірою в рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення цього дослідження.

Методологія дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально юридичних методів дослідження (методу юридичної догматики, методу юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності та історизму. Метод юридичної догматики як різновид аксіоматичного методу передбачає обов'язкове використання в процесі дослідження принципів конституційності та законності, посилення на норми Конституції України, які мають вищу юридичну силу та є нормами прямої дії. Нормативні положення, закріплені в Основному Законі, є, по суті, правовими аксіомами, порушення яких є неприпустимим. Не менш важливим у контексті використання методу юридичної догматики є обов'язкове врахування в процесі визначення актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України положень ратифікованих міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод є фактично зібранням правових аксіом, які розкриваються та деталізуються в Рішеннях Європейського суду з прав людини. Особливе значення для визначення актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури має метод юридичного моделювання, який дає змогу сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного та формування перспективного законодавства.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України в контексті реформування органів прокуратури відповідно до міжнародних стандартів.

Результати дослідження. Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури вклучає значний масив відомчих нормативно-правових актів, які приймаються на підставі, на виконання та відповідно до Конституції і законів України. Основною формою нормотворчої діяльності Генеральної прокуратури України є прийняття наказів Генеральним прокурором України, якими затверджуються відповідні інструкції, порядки, положення тощо. І саме накази є тим правовим матеріалом, який визначає конкретні правові засоби (способи) реалізації функцій прокуратури.

Конституція України містить вичерпний перелік функцій прокуратури: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [9].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У ч. 3 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» прямо визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [10]. Таким чином, основним напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури є оновлення всіх чинних наказів Генеральної прокуратури України: узгодження їх із Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України від 19 вересня 2019 р. № 113-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та іншими нормативно-правовими актами. Адже використання в чинних наказах Генеральної прокуратури України «застарілих» юридичних категорій не сприяє однозначному розумінню відповідного правового матеріалу, дотриманню принципу правової визначеності та призводить до неправильного сприйняття змісту функцій прокуратури, які чітко окреслені в Конституції України.

Потребує вдосконалення адміністративно-правове забезпечення реалізації такої функції прокуратури України як представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Після позбавлення органів прокуратури функції загального нагляду прокурори втратили правовий інструментарій впливу на інших суб'єктів владних повноважень із метою забезпечення законності та отримання необхідної інформації, документів для здійснення функції представництва інтересів держави в суді. Зокрема, запити прокурора сприймаються посадовими особами інших органів публічної адміністрації як не обов'язкові для виконання або виконуються несвоєчасно, що призводить до затягування виконання контрольних завдань органів прокуратури вищого рівня та процесу звернення до суду. Є реальна потреба в адміністративно-правовій регламентації чіткої взаємодії між органами прокуратури та іншими суб'єктами владних повноважень із метою налагодження системи обміну інформацією, встановлення чітких строків надання відповідей на запити прокурорів, забезпечення координації діяльності різних державних інституцій під час реалізації функції представництва інтересів держави. Вищезазначеним обґрунтовується необхідність прийняття спільного наказу Генеральної прокуратури України, Державної аудиторської служби України, Міністерства юстиції України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також інших органів виконавчої влади про затвердження Інструкції про координацію діяльності суб'єктів владних повноважень щодо представництва інтересів держави в суді та у процесі виконання судових рішень.

Зазначений перспективний спільний наказ доцільно розробити за аналогією зі спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16.11.2012 р. «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» [11].

Суттєвою проблемою адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України є бюрократичний паперовий документообіг. Незважаючи на запровадження електронних інформаційних систем «ОСОП» (Облік та статистика органів прокуратури) та «СЕД» (Система електронного документообігу органів прокуратури України), всі офіційні документи між прокуратурами різного рівня дублюються на паперових носіях, що призводить до значних витрат бюджетних коштів на придбання канцелярських приладів, паперу, витратних матеріалів тощо, а також витрат на поштові та кур'єрські послуги. Дублювання електронних версій офіційних документів у паперовому вигляді є невідродним та нерациональним, адже технологія цифрового підпису та альтернативне збереження інформації на різних серверах забезпечує надійний обіг та захист інформації.

Перехід на електронний документообіг в органах публічної адміністрації регламентовано Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» та Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджено «Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну», «Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади» та «Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі» [12].

Зазначені нормативні акти визначають порядок проходження електронного документа з моменту його створення або одержання і до моменту відправлення або передавання до архівного підрозділу установи.

Так, згідно із п. 2 Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, основною формою провадження діловодства в установах є електронна. Документування управлінської інформації в установах здійснюється в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису, кваліфікованої електронної печатки та кваліфікованої електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації в паперовій формі, якими визнаються: документи, що

містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону; документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України [12].

Вказана Інструкція поширюється на всі електронні документи, що створюються, відправляються або одержуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління центральних або місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Вищезазначеним обґрунтовується необхідність прийняття наказу Генеральної прокуратури України щодо повного переходу на електронний документообіг між органами прокуратури різних рівнів із використанням технології цифрового підпису. Інформаційні листи, контрольні завдання та відповіді на них, супровідні листи мають надсилатися лише в електронному вигляді, без дублювання на паперових носіях, що зумовить значну економію витратних матеріалів, бюджетних та людських ресурсів.

Загальний стан адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України є задовільним через прогалини в національному законодавстві щодо відсутності відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог (запитів, вказівок) прокурора. Позбавлення прокуратури функції загального нагляду зумовило втрату реальних інструментів владного впливу прокурорів на інших представників публічної адміністрації з метою забезпечення дотримання законності та принципу верховенства права.

У зв'язку із вищезазначеним доцільним видається повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або в передбачені законом чи визначені прокурором строки. Інститут законних вимог був регламентований ст. 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» в редакції до 2014 р.

Крім того, необхідно наголосити на необхідності подальшого дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України, зважаючи на їх значення для забезпечення законності та дотримання принципу верховенства права в Україні. Як зазначено на офіційному сайті Офісу Генерального прокурора, реформа органів прокуратури спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності органів прокуратури. Зміни відбуватимуться як у внутрішніх процесах (єдині стандарти, уніфікація, оптимізація, чесність та прозорість в оцінці та розвитку, акценті на навчанні), так і у зовнішніх процесах (у сервісній функції для суспільства, ефективній роботі з громадянами). Мета реформи – зробити ефективну прокуратуру, яка б користувалася повагою суспільства, в якій буде престижно працювати завдяки можливостям для справедливого кар'єрного зростання та професійного розвитку [13].

Висновки. Проведене дослідження дало змогу сформулювати висновок, що в умовах реформування органів кримінальної юстиції є реальна потреба удосконалити адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України.

До основних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України зараховано:

– оновлення всіх чинних наказів Генеральної прокуратури України (узгодження їх із Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та іншими нормативно-правовими актами);

– прийняття спільного наказу Генеральної прокуратури України, Державної аудиторської служби України, Міністерства юстиції України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також інших органів виконавчої влади про затвердження Інструкції про координацію діяльності суб'єктів владних повноважень щодо представництва інтересів держави в суді та у процесі виконання судових рішень;

– прийняття наказу Генеральної прокуратури України щодо повного переходу на електронний документообіг між органами прокуратури різних рівнів із використанням технології цифрового підпису (інформаційні листи, контрольні завдання та відповіді на них, супровідні листи мають надсилатися лише в електронному вигляді, без дублювання на паперових носіях, що зумовить значну економію витратних матеріалів та людських ресурсів);

– внесення змін до процесуальних кодексів України, Закону України «Про прокуратуру» (щодо повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки (ст. 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» в редакції до 2014 року), Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП).

Наведений перелік напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України не є вичерпним через постійні зміни національного законодавства та нові виклики юридичної практики, що обґрунтовує перспективність подальшого наукового аналізу цієї тематики.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>
2. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України № 51 від 28 березня 2019 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генеральної прокуратури України № 4/Ігн від 3 грудня 2012 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
4. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень : Наказ Генеральної прокуратури України № 186 від 21 вересня 2018 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
5. Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : Наказ Генеральної прокуратури України № 161 від 20 квітня 2016 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
6. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міністерство внутрішніх справ України, Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
7. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
8. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 02.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
10. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
11. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16.11.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>
12. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п>
13. Реформа прокуратури. *Офіс Генерального прокурора*: офіційний веб-сайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reform>.

СЕРДЮК Є.В., СЕРДЮК В.П., БАЛИНЕЦЬ О.М.

ПОНЯТТЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ ПОВІТРЯНОМУ ПРАВІ

Стаття присвячена дослідженню понятійного апарату категорії іншомовного походження «імплементация» та схожих із нею вітчизняних термінів «адаптація»; «реалізація»; «введення». Проаналізовані їхня правова природа, суть змісту та юридичне значення, причини їх вживання у юридичній літературі. Трапляються пропозиції науковців про необхідність введення у вжиток терміна «національно-правова імплементація», під яким розуміється робота держави в особі уповноважених органів, що полягає в послідовному поєднанні правотворчої, правозастосовної та організаційно-виконавчої діяльності з метою включення норм міжнародного права до національної правової системи і забезпечення їх фактичної реалізації, що якнайповніше враховує всі складники сутності досліджуваного явища.

Узагальнення міжнародного та вітчизняного повітряного законодавства свідчить про те, що в них не вживається термін «імплементация», але його використання поширене в теорії, що викликає певні дискусії серед науковців та приводить до плутанини в зрозумілому та ефективному їх використанні теорією і практикою.

Аналізовані в статті вітчизняні законодавчі акти зокрема і чинний вітчизняний Повітряний кодекс широко та різнобічно закріплюють стандарти і рекомендаційну практику Міжнародної організації цивільної авіації, Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), а також законодавство Європейського Союзу в галузі цивільної авіації, але не вживають поняття категорії «імплементация».

Автори дійшли законодавчо підтвердженого висновку, що буде правильним вживати у вітчизняному повітряному праві терміни «реалізація», «сумлінне дотримання договорів» та «обов'язковість їх виконання».

Дослідники переконані, що теорія та практика мають звертати увагу на обґрунтованість результатів дослідження вживання аналізованих термінів, які точніше та зрозуміліше виражають їх юридичну суть, законодавче призначення. Це виключатиме плутанину в теорії та закріплюватиме одноманітність термінології в повітряному праві.

Пошукові зусилля авторів спрямовані на вдосконалення взаємодії вітчизняного та міжнародного повітряного права та дієвого виконання Україною міжнародних зобов'язань.

Ключові слова: міжнародні договори, вітчизняне законодавство, адаптація, реалізація, адміністративне законодавство України.

The article is devoted to the research of the conceptual apparatus of the category of foreign origin “implementation” and similar domestic terms “adaptation”, “realization”, “introduction”. Their legal nature, content and legal significance are analyzed, reasons for their use in legal literature. There are proposals of scientists on the necessity of introducing the term “national-legal implementation”, which refers to the work of the state in the person of the authorized bodies, which consists in a consistent combination of

© СЕРДЮК Є.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

© СЕРДЮК В.П. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

© БАЛИНЕЦЬ О.М. – магістрант (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

law-making, enforcement and organizational-enforcement activities in order to include the rules of the international law and national law ensuring their actual implementation, which fully takes into account all the constituent entities of the phenomenon under study.

Generalization of international and domestic aviation law indicates that they do not use the term “implementation”, but its use is widespread in theory, which causes some debate among scientists and leads to confusion in the clear and effective use of theory and practice.

Domestic legislation, in particular, and the applicable Air Code, broadly and comprehensively, set out the standards and recommended practices of the International Civil Aviation Organization, the European Organization for the Safety of Air Navigation (Eurocontrol) and the European Union legislation in the field of civil aviation, but are not covered by the article “Implementation”.

The authors came to a legally confirmed conclusion that the terms in domestic air law would be correct: “implementation”; “Fair adherence to contracts” and “the obligation to comply”.

Researchers are convinced that theory and practice should pay attention to the validity of the results of the study of the use of the analyzed terms, which more accurately and clearly express their legal essence, legislative purpose. This will eliminate the existing confusion in theory and reinforce the uniformity of terminology in aviation law.

The search efforts of the authors are aimed at improving the interaction of domestic and international air law and the effective fulfillment of international obligations by Ukraine.

Key words: *international treaties, domestic legislation, adaptation, implementation, administrative legislation of Ukraine.*

Вступ. В Україні сформоване та діє повітряне право, основу якого становить Повітряний кодекс України, прийнятий у 2011 р. з урахуванням рекомендацій міжнародних інституцій та Міжнародної організації цивільної авіації (далі – ІКАО).

В юридичній літературі трапляються дискусії щодо суті та значення поняття іншомовної категорії «імплементация» та адаптації чи введення міжнародних норм у вітчизняне право взагалі і в повітряне право зокрема, яке тісно пов'язане з діяльністю ІКАО, співвідношення цього поняття з категоріями «реалізація», «адаптація», «введення». Ці питання досліджувалися такими вченими: К.В. Бережною, О.А. Радзівілл, В.В. Філатовим, Н.Р. Малишевою та іншими. Але науковці не вивчали юридичної суті та значення згаданої категорії в міжнародному та вітчизняному повітряному праві.

Постановка завдання. Мета роботи – проаналізувати поняття категорії іншомовного походження «імплементация» порівняно з вітчизняними поняттями «реалізація», «адаптація», «введення», дослідити стан їх вживання в міжнародних та вітчизняних законодавчих актах повітряного права, запропонувати необхідність унормування одного з цих термінів для подальшого удосконалення в законодавчих межах задля створення єдності, одноманітності термінології.

Результати дослідження. Однією з галузей міжнародного права є повітряне право, під яким розуміють систему норм, що регулюють відносини між державами та іншими суб'єктами міжнародного права під час використання повітряного простору з метою здійснення міжнародних польотів і забезпечення їхньої безпеки.

Важливою особливістю сучасного світу є формування глобальної безпеки в авіації на підставі міжнародних договорів, яка має реалізуватися у вітчизняному повітряному праві та правозастосовчій практиці.

Чинний вітчизняний повітряний кодекс широко та різнобічно ураховує співробітництво з міжнародним повітряним правом, але не вживає поняття категорії «імплементация». Це свідчить про його самотність та підкреслює суверенітет держави.

Так, згідно зі ст. 11 ч. 3, ч. 4 Повітряного кодексу України, авіаційні правила України розробляються за стандартами і рекомендованою практикою Міжнародної організації цивільної авіації, нормативними актами Міжнародної асоціації повітряного транспорту, Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), інших міжнародних авіаційних організацій та з урахуванням законодавства Європейського Союзу в галузі цивільної авіації.

Усі технічні терміни і визначення, що вживаються в цьому Кодексі та в нормативно-правових актах, прийнятих на його основі, тлумачаться відповідно до визначень, що містяться

в стандартах і рекомендованій практиці Міжнародної організації цивільної авіації, нормативних актах Міжнародної асоціації повітряного транспорту, Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), а також з урахуванням законодавства Європейського Союзу в галузі цивільної авіації.

Авіаційні правила України можуть прийматися відповідно до структури документів Європейського Союзу [1, с. 23]. Тобто основний закон повітряного права закріплює формування вітчизняного повітряного права відповідно до стандартів і рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації та Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), а також з урахуванням законодавства Європейського Союзу в галузі цивільної авіації.

Відповідно до ст. ст. 8, 15 ч. ч. 1, 2 ЗУ Закону України «Про міжнародні договори» згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору.

Згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися й іншим шляхом, про який домовилися сторони.

Чинні міжнародні договори підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права.

Згідно з принципом сумлінного дотримання міжнародних договорів Україна виступає за те, щоб й інші сторони міжнародних договорів неухильно виконували свої зобов'язання за цими договорами [3, с. 8, 12].

Отже, Закон не вживає жодного досліджуваного нами терміна та закріплює поняття «сумлінне дотримання договорів» та «обов'язковість їх виконання».

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 16 серпня 1999 р. № 1496 «Про концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 15.05.2003 р.) механізм адаптації законодавства передбачає впровадження адаптованого законодавства, яке є найважливішим для відповідних структур і розроблення дієвих механізмів професійного рівня та технічного оснащення працівників органів виконавчої влади, запровадження ефективного механізму судового захисту прав та інтересів учасників правовідносин, які виникають на основі цих норм [4, с. 1].

Цей вітчизняний підзаконний акт вживає термін «адаптація», що може бути підставою для використання його в законодавстві, теорії і практиці авіації.

Згідно зі ст. 12 Конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р., кожна Договірна держава зобов'язується підтримувати максимально можливу однаковість власних правил у цій сфері маневрування і правил, які встановлюються час від часу на підставі цієї Конвенції. Кожна Договірна держава зобов'язується співпрацювати в забезпеченні максимально можливого ступеня однаковості правил, стандартів, процедур і організації, що стосуються повітряних суден, персоналу, повітряних трас і допоміжних служб, з усіх питань, в яких така однаковість сприятиме аеронавігації, і вдосконалювати її.

Відповідно до ст. 26 цієї Конвенції у разі події з повітряним судном однієї Договірної держави, яка сталася на території іншої Договірної держави і спричинила смерть або серйозні тілесні ушкодження, держава, на території якої сталася подія, призначає розслідування обставин події згідно з процедурою, яка може бути рекомендована Міжнародною організацією цивільної авіації, наскільки це допускає її законодавство.

Згідно зі ст. 37 цієї ж Конвенції, кожна Договірна держава зобов'язується співпрацювати в забезпеченні максимально можливого рівня однаковості правил, стандартів, процедур і організації, що стосуються повітряних суден, персоналу, повітряних трас і допоміжних служб, з усіх питань, в яких така однаковість сприятиме аеронавігації, і вдосконалювати її [5, с. 1].

Монреальська аеронавігаційна конференція (AN-Conf/12), яка відбулася з 19 по 30 листопада 2012 р., визначила своєю основною метою прагнення домогтися консенсусу, заручитися зобов'язаннями і сформулювати рекомендації щодо реалізації гармонізованої глобальної аеронавігаційної системи для міжнародної цивільної авіації та оптимального використання можливостей в області технологій і вдосконалення програм роботи для досягнення загальних глобальних цілей [6, с. 1].

Отже, міжнародні повітряні правові акти вживають словосполучення «держава зобов'язується», «заручитися зобов'язаннями» та «реалізація», а не терміни «імплементация», «корпорация», «адаптація».

Згідно з п. 48 розділу 3 «Зв'язок між правом міжнародним і правом національним» дослідження Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) від 18 березня

2016 р. принцип правовладдя не нав'язує вибору між моністичною та дуалістичною системами, проте принцип *pacta sunt servanda* застосовується безвідносно до національного підходу в питанні співвідношення внутрішнього і міжнародного права. У будь-якому разі цілковита реалізація міжнародного права в національній системі є критично важливою. Коли міжнародне право є частиною національного права, воно є зобов'язальним у значенні, як це окреслено в попередньому параграфі стосовно ієрархічної вищості приписів права (П.А.2). Втім це не означає, що воно завжди повинно мати верховенство над конституцією або звичайним законодавством [7, с. 1].

Цей європейський правовий акт вживає терміни «реалізація» та «зобов'язальне значення», яке не завжди повинно мати верховенство над конституцією або звичайним законодавством.

Отже, аналіз чинного міжнародного та вітчизняного повітряного права дає підстави для висновку, що вони співіснують на узгоджених демократичних, рівноправних, паритетних принципах без ознак імперативності та адміністрування, а деякі європейські правові акти вживають вітчизняні вирази «реалізація» та «зобов'язальне значення».

Такий висновок підтверджується історичними, правовими міжнародними і вітчизняними актами, що врегульовують аеронавігаційні правила.

Історія міжнародного правового врегулювання повітряного транспорту розпочалася у 1910 р. На Міжнародній конференції з аеронавігації була прийнята концепція, що держави володіють суверенітетом над своїм повітряним простором і мають його реалізувати; вона стала основою для правового регулювання повітряного транспорту.

Першим міжнародним актом у сфері міжнародного повітряного права стала Паризька конвенція про регулювання повітряної навігації 1919 р. Кожна Договірна держава зобов'язувалася надавати в мирний час повітряним суднам інших Договірних держав свободу нешкідливих польотів (*passage Inoffensif*) над своєю територією, за умов дотримання положень, викладених в Паризькій конвенції [8, с. 1].

За електронним перекладачем, імплементація (лат. *impleo* – «наповнюю», «виконую», англ. *implementation* – реалізація) – здійснення, виконання державою міжнародних правових норм. У міжнародному договорі також може бути передбачена необхідність видання закону чи іншого акта для його здійснення [9, с. 1]. Тобто переклад іншомовного слова «імплементація» відповідає суті україномовного слова «реалізація» чи «виконання», «наповнення» і не потребує обов'язкового вживання у вітчизняному законодавстві.

Відповідно до Тлумачного словника української мови, імплементація – 1) здійснення, виконання державою міжнародних правових норм. Фактичне здійснення міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні шляхом трансформації міжнародно-правових норм у національні закони та підзаконні акти; 2) введення результатів референдумів у конституцію держави [10, с. 1].

К.В. Бережна, аналізуючи доктринальні підходи до визначення сутності категорії «імплементація» пропонує вживати термін «національно-правова імплементація», під якою необхідно розуміти роботу держави в особі вповноважених нею органів, що полягає в послідовному поєднанні правотворчої, правозастосовної та організаційно-виконавчої діяльності з метою включення норм міжнародного права до національної правової системи і забезпечення їх фактичної реалізації [11, с. 1].

У сучасному міжнародному та вітчизняному повітряному законодавстві термін «імплементація» не вживається. Вживаються терміни «реалізація», «сумлінне дотримання договорів», «обов'язковість їх виконання».

Висновки. Видається слушним вживання у вітчизняному та міжнародному повітряному праві термінів «реалізація», «сумлінне дотримання договорів» та «обов'язковість їх виконання».

Дослідники переконані, що теорія та практика мають звертати увагу на обґрунтованість результатів дослідження вживання аналізованих термінів, які точніше та зрозуміліше виражають їхню юридичну суть, законодавче призначення. Це виключатиме плутанину в теорії та закріплюватиме одноманітність термінології в повітряному праві.

Список використаних джерел:

1. Повітряний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 48-49. Ст. 536. Документ 3393-VI, чинний у редакції від 20.10.2019 р. (ч. 3,4,7 ст. 11).
2. Закон України «Про міжнародні договори України». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 50. Ст. 540 {з змінами, внесеними згідно із Законом № 1323-VII від 05.06.2014 р. *ВВР*. 2014. № 34. Ст. 1166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>}.

3. Про концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів від 16 серпня 1999 р. № 1496 (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 716 (716-2003-п) від 15.05.2003 р.).

4. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію (Чиказька конвенція) 1944 р., Документ 995_038, чинний. Редакція від 01.10.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_038.

5. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. Документ 995_118, чинний. Приєднання від 14.04.1986 р., підстава – 2077-XI. Набрання чинності для України міжнародного договору відбулось 13.06.1986 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118.

6. Монреальська дванадцята Аеронавігаційна конференція (AN-Conf/12) з 19 по 30 листопада 2012 р. URL: https://www.icao.int/Meetings/anconf12/Pages/RU_Twelfth_Air_Navigation_Conference.aspx?Paged=TRDB.

7. Страсбург, 18 березня 2016 р. CDL-AD(2016)007 Дослідження No 711/2013. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Мірило Правовладя. Ухвалено Венеційською Комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 березня 2016 р.) Схвалено Комітетом міністрів (на рівні їх заступників) на 1263-му засіданні (6-7 вересня 2016 р.). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2016\)007-ukr.c.17](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2016)007-ukr.c.17).

8. Перекладач. URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b>

9. Словник.ua. Містить тлумачний словник української мови. URL: <https://www.slovyk.ua/index.php?swrd=імплементация>.

10. Раскалей М.В. Деякі аспекти багатостороннього регулювання відносин. *Журнал Верховної Ради України «Віче»*. 2011. № 14. С. 1. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2112/>.

11. Бережна К.В. Імплементация норм права Європейського Союзу в адміністративне законодавство України: концептуальні проблеми. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Випуск 5(14). URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v5_2016/11.pdf.

УДК 378.311(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.36>

СІРА А.В.

ПРИРОДА ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРУПЦІЄЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті здійснено дослідження природи правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин як із позиції різних наукових поглядів, так і визначення, представленого в нормативній площині.

Йдеться про те, що нині Україна зіштовхнулася із низкою серйозних проблем, серед яких значне місце посідає поширення правопорушень, пов'язаних із корупцією. Наявність корупції постає істотною загрозою розвитку демократизму, верховенству права та формуванню громадянського суспільства. Особливо гостро на цьому тлі виділяється сфера земельних відносин, оскільки саме вона є стратегічною для держави. Актуалізується ця проблема у зв'язку з проведенням земельної реформи та подальшим упровадженням вільного ринку землі.

Зазначено, що наслідком адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією у земельній сфері, як порушень конкретних природних і юридично закріплених прав є завдання правопорушником шкоди не лише фізичним та юридичним особам, державі, територіальним громадам, але й природному ресурсу загалом – землі, а також суспільно-правовим відносинам, пов'язаним із нею. Відповідно, шкода, заподіяна вчиненням такого порушення, може мати як матеріальний, так і моральний характер. Власне саме тому не варто недооцінювати суспільну

© СІРА А.В. – аспірант кафедри адміністративного та фінансового права (Національний університет біоресурсів і природокористування України)

небезпечність та шкідливість адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією в земельній сфері, зважаючи лише на меншу суворість адміністративної відповідальності порівняно із кримінальною відповідальністю за вчинення корупційних правопорушень.

На основі наукового аналізу здійснено дослідження класифікації адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, виокремлено рівні реалізації таких правопорушень та їх форми.

Зроблено висновок, що специфікою природи правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин, є те, що вони одночасно посягають як на правові відносини у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної адміністрації та владних повноважень, їх чистоту й прозорість, так і на земельні відносини.

Ключові слова: *правопорушення, пов'язані з корупцією, сфера земельних відносин, правопорушення у сфері земельних відносин, корупційні правопорушення, природа правопорушень, пов'язаних з корупцією у сфері земельних відносин.*

The article investigates the nature of offenses related to corruption in the field of land relations, both from the standpoint of different scientific views and the definition presented in the regulatory field.

It is said that Ukraine now faces a number of serious problems, among which is the fact that corruption-related offenses are prevalent. The presence of corruption poses a significant threat to the development of democracy, the rule of law and the formation of civil society. Particularly acute against this background is the sphere of land relations, because it is strategic for the state. This problem is being updated in connection with the implementation of land reform and the further implementation of the free land market.

It is noted that the administrative offenses related to corruption in the land sphere, as violations of specific natural and legally enshrined rights, are inflicting harm to the offender not only to natural and legal persons, the state, territorial communities, but also to the natural resource in general - land, as well as social and legal relations associated with it. Accordingly, the damage caused as a result of committing such a violation can be both material and moral. That is why it is not necessary to underestimate the social dangers and harmfulness of administrative offenses related to corruption in the land sector, given only the less stringent administrative liability compared to criminal liability for committing corruption offenses.

On the basis of scientific analysis, the classification of administrative offenses related to corruption was investigated and the levels of implementation of offenses related to corruption in the field of land relations were distinguished.

It is concluded that the specific nature of the offenses related to corruption in the field of land relations is that they simultaneously encroach on legal relations in the sphere of activity of public authorities, local self-government bodies, other public administration entities and authorities, their purity and transparency and land relations.

Key words: *corruption-related offenses, field of land relations, offenses in the field of land relations, corruption offenses, nature of offenses related to corruption in the field of land relations.*

Вступ. Нині Україна зіштовхнулася із цілою низкою серйозних проблем, серед яких значне місце відведено поширенню правопорушень, пов'язаних із корупцією загалом. Наявність корупції постає істотною загрозою розвитку демократизму, верховенству права та формуванню громадянського суспільства.

Особливо гостро на цьому тлі виділяється саме земельна сфера, оскільки вона є нині стратегічною для держави. Зокрема вкрай негативно корупція впливає на прогнозування розвитку земельних відносин, соціальну сферу, благоустрій, інфраструктуру сільських населених пунктів, порядок землекористування тощо. Ситуація, що склалася в органах державної влади та місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана із прийняттям рішень щодо набуття прав на земельні ділянки, їх використання та охорону, досить часто негативно впливає на права та інтереси громадян-землевласників й землекористувачів у зв'язку з поширенням правопорушень, що пов'язані із корупцією в таких органах. Актуалізується ця проблема у зв'язку з проведенням земельної реформи та подальшим упровадженням вільного ринку землі.

Протягом існування України як незалежної держави питанням дослідження проблематики корупції приділена значна увага. Серед вітчизняних науковців помітний внесок у наукове розроблення проблематики визначення природи правопорушень, пов'язаних із корупцією, різною мірою здійснили, зокрема, Є. Блажівський, Ю. Бусол, В. Гаращук, О. Гулак, О. Клок, В. Настюк, М. Мельник, Л. Михайлишин, А. Мухатаєв, Д. Сіренко, В. Сташис, Р. Стефанчук та Т. Хабарова, О. Шкурпат. Науковий аналіз самої «природи правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин» у досліджуваному нами аспекті не є належно здійсненим нині та, з огляду на актуальність, вимагає уваги з боку наукової спільноти.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження природи правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин, та формування авторського бачення зазначеної дефініції.

Результати дослідження. Наслідком адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією в земельній сфері, як порушень конкретних природних і юридично закріплених прав є завдання правопорушником шкоди не лише фізичним та юридичним особам, державі, територіальним громадам, але й природному ресурсу загалом – землі, а також суспільно-правовим відносинам, пов'язаним із нею. Відповідно, шкода, заподіяна вчиненням такого порушення може мати як матеріальний, так і моральний характер. Власне, саме тому не варто недооцінювати суспільну небезпечність та шкідливість адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією в земельній сфері, зважаючи лише на меншу суворість адміністративної відповідальності порівняно з кримінальною відповідальністю за вчинення корупційних правопорушень.

Не можна не погодитися із думкою О.П. Світличного, що нині в Україні сфера земельних відносин перебуває у стадії пасивного реформування, за якого рівень життя селянина, соціальне і економічне становище українського суспільства знаходиться на тому ж самому вкрай незадовільному рівні. На тлі перманентних криз, які відбуваються в економічному, політичному і соціальному житті нашої держави, науковці, практики та державні діячі досі не мають єдиного погляду на проведення та шляхи завершення земельної реформи в державі. Невипадково, що різні погляди до цього часу не сформували державну політику у сфері земельних відносин. Відсутність комплексного підходу до вирішення проблемних питань земельної реформи пов'язана з тим, що в сучасних умовах держава майже не впливає на спосіб використання та охорону земель, які знаходяться в державній, колективній і приватній власності. Враховуючи важливість питань, які необхідно вирішити під час земельної реформи, зупинення негативних процесів у сфері земельних відносин можливе за умови більш дієвого владно-управлінського впливу держави на земельні відносини. Крім того, позитивне зміщення управління земельними ресурсами в незалежній Україні в бік ринкового не сприяло належному підвищенню рівня використання земель. Протягом останніх років через несистемність і недосконалість законодавчо-нормативної бази та зниження рівня професійності управління земельні відносини набули загрозливих форм [1, с. 69].

Досліджуючи правову природу правопорушень, пов'язаних із корупцією, варто звернути увагу на дослідження О.Ю. Бусол, яка визначає, що країнам колишнього соціалістичного табору, у тому числі Україні, притаманна корупція, зокрема корупція за суспільним договором, що полягає в такому. Загальновідомо, що службовцям та іншим фахівцям, які утримуються коштом державного бюджету, надається неадекватне грошове забезпечення. При цьому держава закриває очі на одержання ними винагороди від «споживачів» їхніх послуг. Небезпека подібної ситуації полягає в тому, що навіть після значного збільшення офіційної грошової винагороди бажання і звичка до «подяки» від пацієнтів, учнів та інших, нікуди не зникне. З цієї причини реформування системи затягується на роки. Характерним прикладом є складний шлях вступу до ЄС Болгарії та Румунії [2, с. 78].

До того ж українській дійсності за таких умов притаманний досить особливий сценарій запобігання та боротьби з адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, – так званого олігархічного характеру.

Як знову ж таки зазначала О.Ю. Бусол, за олігархічної моделі протидії корупції відповідальність реалізується відповідно до кланового підходу за принципом «свій» – «чужий» (наш – не наш). Оскільки влада здійснюється «командами», своїх захищають від відповідальності всіма можливими засобами, натомість стосовно чужих збирають компромат і намагаються дати йому хід. «В олігархічній моделі велике значення мають гроші – за їх допомогою вирішується багато питань, у тому числі в правоохоронних органах. Тому така модель легко трансформується в кримінальну модель, оскільки, як показує практика, бандити теж відкуповуються від відповідальності, що дозволяє їм безкарно займатися кримінальним бізнесом. Враховуючи те, що олігархічні

клани не підтримують зворотного зв'язку з населенням та управлінськими структурами, зокрема в правоохоронній сфері, протидія корупції набуває інструментального характеру і розглядається як засіб у міжкланових суперечках за владу. Відсутність контролю породжує широкомасштабну корупцію в низових структурах влади» [2, с. 80].

В.М. Гаращук та А.О. Мухатаєв, досліджуючи різні аспекти корупції, виділяють «чотирирівневість» відповідних правопорушень. Перший рівень, на їх думку, становлять «високорівневі» (або «елітарні», «можновладні») правопорушення, характерні для вищих ешелонів влади – вищих органів влади, центральних органів виконавчої влади, центральних апаратів правоохоронних органів і судової гілки влади. Учені вважають, що сфера поширення таких правопорушень варіюється від галузі до галузі, однак особливо стосується сфер приватизації державного майна, контролю над тіньовою економікою, нелегальним бізнесом і розподілу державної власності, землі та природних багатств України. До форм прояву цих корупційних правопорушень науковці зараховують: корупційний лобізм; корупційний протекціонізм і фаворитизм; таємні внески на політичні цілі й на вибори з подальшими «дивідендами» у вигляді високих державних посад; перехід державних посадовців на керівні посади комерційних структур, які ці особи, перебуваючи при владі, підтримували за державний рахунок; поєднання державної служби з комерційною діяльністю; роздача податкових пільг; надання монополії щодо певного виду комерційної діяльності; перешкода в отриманні спеціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними видами діяльності (так званій «державний рекет»), або торгівля дискреційною владою; призначення на відповідальні державні посади тощо [3, с. 158].

Другий рівень становлять правопорушення середнього рівня, що відрізняються від попереднього тільки сферою вчинення й суб'єктивним складом. Суб'єктами таких діянь або бездіяльності є особи з порівняно меншим рівнем повноважень.

Третій рівень становлять так звані «низові» правопорушення, специфіка сфер поширення яких полягає в такому: це місцевий, локальний рівень, де не вирішуються питання глобального, довгострокового характеру; об'єктом корупції в такому разі є задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру: отримання довідки, фінансової допомоги, поставлення на облік, відкриття власної справи, реалізація громадянами прав на одержання безоплатно у власність майна, у тому числі й земельних ділянок тощо.

До четвертого рівня належать так звані правопорушення «від злиднів». В.М. Гаращук і А.О. Мухатаєв визначають їх як «корупційні дії, що вчиняються службовцями, які мають достатньо високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ, та, зважаючи на особисті тяжкі матеріальні обставини, низькими посадовими окладами, держава сама провокує їх на це» [3, с. 161].

Досить валідною є класифікація адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, і відповідальності за них, описана Д.О. Сіренком, який пропонує поділити їх на три групи:

- а) порушення спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- а) порушення вимог фінансового контролю;
- в) невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції [4, с. 60].

Обов'язковим складником вказаного адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є корисливість, неналежне дослідження мети вчинення особою дій (бездіяльності), що полягає в неподанні або несвочасному поданні декларації про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру. Це правопорушення одночасно посягає як і на суспільні відносини у сфері публічного управління, пов'язаного із земельними відносинами, так і на сферу запобігання корупції загалом.

Види адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення (Глава 13-А КУпАП), при цьому конкретизуючи положення Закону України «Про запобігання корупції» [5; 6].

Зокрема, ст. 172-4 КУпАП встановлено порушення обмежень щодо сумісництва й суміщення державної служби з іншими видами діяльності. До відповідальності за це правопорушення притягується особа за недотримання норм із приводу обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової, творчої й медичної діяльності, суддівської й інструкторської практики зі спорту) і щодо входження до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа виконує функції з управління акціями, частками чи паями, що належать державі, і представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства) [5; 6].

Згідно зі ст. 42 Господарського кодексу України, підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Вітчизняним Кодексом законів про працю не надано визначення дефініції «сумісництво». У ч. 2 ст. 21 КЗпП України лише передбачено право працівника реалізувати свої здібності шляхом укладення трудового договору на кількох підприємствах. Це означає, що на умовах сумісництва працівники можуть працювати на тому самому або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина у вільний від основної роботи час.

Згідно з вимогами ст. 105 КЗпПУ працівникам, які виконують на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд з основною роботою, зумовленою трудовим договором, додаткову роботу за іншою професією (посадою) або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від основної роботи, провадиться доплата за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника. Розміри доплат за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника встановлюються на умовах, передбачених у колективному договорі.

Згідно зі ст. 54 Конституції України громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; кожен громадянин має право на результати своєї творчої діяльності.

Ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначає, що науковою діяльністю є інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Фундаментальні наукові дослідження – наукова теоретична та (або) експериментальна діяльність, спрямована на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язок, а прикладні наукові дослідження – це наукова і науково-технічна діяльність, спрямована на одержання і використання знань для практичних цілей.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про освіту» викладацька діяльність – діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо) та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору.

Творчу діяльність ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчої спільки» визначено як індивідуальну чи колективну творчість професійних творчих працівників, результатом якої є твір чи його інтерпретація, що мають культурно-мистецьку цінність, а професійного творчого працівника – як фізичну особу, творча діяльність якої становить її основне заняття, що завершується створенням і оприлюдненням творів або їх інтерпретацією в галузі культури та мистецтва і є головним джерелом її доходів, незалежно від того, чи має вона будь-які юридично оформлені трудові відносини.

Пунктом 4 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 285 медичну практику було визначено як вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами-підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії.

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» медична практика як вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню. Відповідно до ст. 41 Закону України «Про фізичну культуру і спорт», суддівство спортивних змагань здійснюється спортивними суддями – фізичними особами, які пройшли спеціальну підготовку і отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів.

Отже, бажаючи одержати прибуток чи певну грошову винагороду за виконання роботи за сумісництвом, особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, стають суб'єктами зазначеного правопорушення. Винятки становлять депутати Верховної Ради АРК Крим, депутати місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), члени Вищої ради правосуддя (крім тих, які працюють у Вищій раді правосуддя на постійній основі), присяжні.

Водночас не можна забувати про роль громадянського суспільства у протидії такому габельному явищу, як корупційні правопорушення загалом. Зокрема, як зазначає О.В. Гулак, «відповідальність громадянського суспільства полягає в контролі влади, житті відповідно до принципів гідності та неухильному дотримуванні Конституції України й законів України [7, с. 83]. Тому відповідні зміни мають бути не лише в юридичній площині, але й у світоглядній, що, насамперед, залежить не від публічних інституцій, а свідомої громадськості [8, с. 71].

Висновки. Можна дійти висновку, що специфікою природи правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин, є те, що вони одночасно посягають як на правові відносини у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної адміністрації та владних повноважень, їх чистоту й прозорість, так і на земельні відносини. Крім того, проступки є найпоширенішим видом деліктів, тому вони є негативним соціальним явищем, викориненню якого має бути приділено особливу увагу.

Список використаних джерел:

1. Світличний О.П. Здійснення та шляхи завершення земельної реформи. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія: Право, 2011. Вип. 157. Ч. 1. С. 67–75.
2. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... докт. юр. наук : 12.00.08. Інститут держави і права імені В.М. Корецького. Київ, 2015. 479 с.
3. Гаращук В.М., Мухатаєв А.О. Соціально правовий аналіз рівнів корупції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наук. пр. Харків, 2010. № 20. С. 156–165.
4. Сіренко Д.О. Правові засади запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, здійснюваного суб'єктами приватної детективної діяльності : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 263 с.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
7. Гулак О.В. Інституційні складові визначення вектору руху країни. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. № 1. С. 81–84. URL: <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip1>.
8. Гулак О.В., Павленко В.І. Окремі проблемні питання застосування закону України «Про запобігання корупції». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 69–71. URL: http://lsej.org.ua/1_2018/21.pdf.

УДК 34.07:349.414

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.37>

СОРОКА Л.В.

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОСМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ЇХ РОЗМЕЖУВАННЯ

Стаття містить результати дослідження теоретико-методологічних аспектів державного регулювання та управління космічної діяльності в Україні. Досліджено поняття «державне регулювання» та «державне управління» та виділено їхні структурні складові, методи та заходи реалізації із огляду на завдання та особливості космічної діяльності. Наголошено, що одним з основних принципів державної

© СОРОКА Л.В. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

регуляторної політики є прозорість та врахування громадської думки, в основі якого лежить відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, дій регуляторних органів на всіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковість розгляду регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку, доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності. Визначено, що державне регулювання космічної діяльності – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких державні або недержавні організації, яким держава делегувала регуляторні повноваження встановлюються принципи, норми, правила для космічної діяльності, та здійснюється контроль за такою діяльністю з метою задоволення публічних та приватних інтересів. З'ясовано, що державне регулювання і державне управління є соціальними явищами, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки, що мають, по суті, одну сферу застосування. Різниця між цими двома поняттями полягає в характері впливу на суспільні відносини та межах такого впливу. Зроблено висновок, що сучасні наукові дослідження і практика свідчать про те, що основними завданнями державної політики в космічній сфері і, відповідно, державного регулювання та управління у цій сфері мають бути: посилення правового захисту інвесторів в Україні; запровадження податкових та інших стимулів для формування пропозицій довгострокового інвестиційного ресурсу; демонополізація держави на космічну діяльність; істотне спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру; врегулювання питань ліцензування космічної діяльності.

Ключові слова: державне регулювання, державне управління, космічна діяльність, державні програми, закон, організаційна діяльність.

The article contains the results of the study of theoretical and methodological aspects of state regulation and management of space activities in Ukraine. The concepts of “state regulation” and “public administration” are researched and their structural components, methods and measures of realization are taken into account taking into account tasks and features of space activity. It was emphasized that one of the main principles of the state regulatory policy is transparency and public opinion, which is based on openness to individuals and legal entities, their associations, actions of regulatory bodies at all stages of regulatory activity, obligation to consider regulatory bodies of initiatives, remarks and proposals submitted in accordance with the procedure established by law, bringing the adopted regulatory acts to the attention of individuals and legal entities, their associations, informing the public about the implementation of regulatory action of clarity. It is determined that state regulation of space activity is a type of organizational activity of a state, which consists in a set of means, methods by which state or non-governmental organizations to which the state delegated regulatory powers establish principles, norms, rules for space activity and exercise control over such activity. in order to satisfy public and private interests. It has been found out that state regulation and public administration are social phenomena that have both common and distinct features that have essentially the same scope. The difference between these two concepts lies in the nature of the influence on social relations and the limits of such influence. It is concluded that current scientific research and practice show that the main tasks of public policy in space and, accordingly, of state regulation and management in this field should be: strengthening of legal protection of investors in Ukraine; introduction of tax and other incentives for forming long-term investment resource proposals; demonopolization of the state for space activities; substantially simplify the procedures for issuing permits; regulation of space licensing issues.

Key words: government regulation, government, space activities, government programs, law, organizational activities.

Вступ. В умовах загальносвітових глобалізаційних процесів, які охоплюють усі без винятку сфери суспільних відносин (передусім економічну, фінансову, інформаційну, міграційну, гуманітарну), система державного управління і регулювання має бути не лише готовою до перетворень, що відбуваються, а й стати їх ініціатором та модератором.

Тому реформування цієї системи, тобто кардинальна зміна істотних властивостей, запровадження нових форм і методів функціонування є необхідною умовою реалізації поставлених перед нею завдань. З огляду на те, що процеси удосконалення організаційної структури та форм і методів діяльності органів державного управління мають перманентний (постійний і безперервний) характер, нині як ніколи необхідні кількісні і змістовно-якісні зміни в системі державного управління та державного регулювання в економічній сфері, зумовлені новими тенденціями розвитку держави в умовах світових інтеграційних процесів та важливістю спрямування її зусиль на формування соціально орієнтованих економічних відносин [1, с. 134].

Після розпаду СРСР з'явилася реальна змога здійснювати космічну діяльність на нових засадах. Україна як самостійний суб'єкт міжнародного права була зацікавлена розвивати спільні космічні проекти і програми з іншими державами та міждержавними об'єднаннями. Однак відповідне співробітництво було неможливим без належного правового підґрунтя. А такого в Україні традиційно не було: ані власного космічного законодавства (за часів СРСР як космічна діяльність, так і космічне законодавство структурувались на загальносоюзному рівні, союзним республікам відводилась роль «гвинтиків цілісного механізму», керування яким здійснювалось з єдиного центру), ані міжнародних дво- та багатосторонніх угод про співробітництво в космічній сфері наша держава за радянських часів не мала. Радянська космічна техніка і практично вся космічна інфраструктура колишньої союзної держави створювалася спільно підприємствами Росії та України, на дуже тісних інтеграційних засадах. Після того як суб'єкти відповідної діяльності опинились під юрисдикцією різних держав, виникла безліч питань правового характеру, в тому числі українсько-російських відносин, зокрема щодо поділу колишньої радянської інтелектуальної власності на космічні об'єкти [2].

Крім того, тенденції комерціалізації, що швидко охопили космічну сферу, привели до появи на її арені великої кількості недержавних суб'єктів, що стали відігравати роль самостійних акторів у численних космічних проектах і програмах, у тому числі міжнародних.

Отже, перед органами публічного адміністрування космічної галузі постали такі завдання: забезпечити державний контроль за діяльністю недержавних суб'єктів космічної діяльності, запобігти стихійності в розвитку відповідного процесу, захистити державні інтереси в умовах міжнародної відповідальності держав за наслідки космічної діяльності суб'єктів, що перебувають під їх юрисдикцією.

Проблемами державного регулювання і управління космічної діяльності опікувалися науковці О. Джур, В. Галушко, Н. Малишева, В. Семеняка, Л. Сорока, Ю. Шемшученко та інші. Проте, незважаючи на великі здобутки вчених у цій галузі, питання співвідношення державного регулювання та державного управління космічної діяльності та пошук шляхів реформування потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Мета роботи полягає у зв'язуванні на підставі теоретико-методологічних досліджень та нормативно-правових актів поняття «державне регулювання» і «державне управління» космічною діяльністю.

Результати дослідження. Правовою основою космічної діяльності в Україні є рамковий Закон України «Про космічну діяльність»[3], який був прийнятий у 1996 р. і визначив основні засади такої діяльності:

- державне регулювання;
- державна підтримка комерціалізації космічної діяльності та залучення інвестицій у космічну галузь України;
- еволюційність розвитку і послідовність реформування державної політики в галузі дослідження та використання космічного простору;
- ефективне використання науково-технічного потенціалу України, можливостей, які надає космічна діяльність, в інтересах національної економіки, науки, безпеки держави і в комерційних цілях;
- сприяння міжнародному співробітництву, збереження та розвиток наявних міжнародних зв'язків у космічній галузі з урахуванням національних інтересів.

Тобто ст. 4 зазначеного закону однією з основних засад визначає державне регулювання космічної діяльності, а в ст. 5 розкриваються шляхи державного регулювання та управління у сфері космічної діяльності. Хоча терміни «державне регулювання» та «державне управління» використовуються в законі, але тлумачення того, що законодавець розуміє під цими поняттями, не подано.

Поняття «державне регулювання» і «державне управління» досить часто використовуються в наукових дослідженнях, політичній літературі, науково-популярних виданнях, а також

деяких нормативних актах. Незважаючи на це, вони залишаються не до кінця визначеними, що призводить до різного тлумачення, а отже, до невизначеності їх сутності.

Тому у процесі визначення змісту та меж державного впливу на космічну сферу, а також можливих напрямів його розвитку доцільним видається аналіз співвідношення змісту категорій «державне регулювання» та «державне управління».

Термін «державне регулювання» почали широко вживати в наукових дослідженнях ще із середини 90-х рр. ХХ ст. У них зазвичай було описано процес втручання держави в ринкову економіку, саме тому акцентували на особливостях і порядку державного регулювання в ринковій економіці. Також проводилися дослідження щодо співвідношення державного регулювання і державного управління економікою. Однак згодом термін «державне регулювання» знайшов відбиття і в нормативно-правових актах, передусім у законах, але, незважаючи на те, що багато нормативно-правових актів у назві мають словосполучення «державне регулювання», визначення самого поняття «державне регулювання» в них немає [4].

Найчастіше поняття «державне регулювання» використовується поряд з поняттям «державне управління». Співвідношення між ними або не визначається вченими, або розкривається залежно від їхніх позицій щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави. Співвідношення між поняттями «державне регулювання» та «державне управління» доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» й «управління» [5].

На рівні загальної науки управління поняття «регулювання» та «управління» майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальновизнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює, порівняно з управлінням, ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане з впливом не стільки на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [5].

Водночас регулювання інколи розглядається як одна з функцій управління, що зумовлено теоретичною невизначеністю співвідношення між цими поняттями. Доцільніше оцінювати співвідношення між поняттями «регулювання» та «управління» в контексті не лише їхнього взаємозв'язку, а й загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність»). Нині можна вважати загальновизнаним розуміння поняття «організація» як ширшого щодо понять «управління» та «регулювання». Останні є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти. І регулювання, і управління відображають організаційну діяльність, яка спрямована на упорядкування певних суспільних інтересів та явищ [5].

Отже, законодавець досить слушно зараховує категорії «державне регулювання» та «державне управління» до різновидів організаційної діяльності в космічній галузі, закріпивши їх у розділі II «Організація космічної діяльності» Закону України «Про космічну діяльність» [4].

Таким чином, поняття «державне регулювання» варто визначати на основі загальної теорії управління з урахуванням особливої сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Отже, «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави [5]. Тому державне регулювання тісно пов'язане, насамперед, із формами державного управління.

Державне регулювання і державне управління є соціальними явищами, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки, що мають, по суті, одну сферу застосування. Різниця між цими поняттями полягає в характері впливу на суспільні відносини та межах такого впливу. Спільні риси, що притаманні регулюванню та управлінню, зумовлені тим, що вони є різновидами організаційної діяльності держави, спрямованої на впорядкування певних суспільних явищ, процесів або об'єктів. А головна відмінність між державним управлінням і державним регулюванням полягає не в їхньому об'єкті, а в тому, реалізацію яких інтересів вони забезпечують [6, с. 117].

Тобто державне управління здійснюється у сферах, де насамперед треба забезпечити публічні інтереси, а державне регулювання – у тих сферах, де необхідно досягти балансу між публічними і приватними інтересами. Державне регулювання передбачає встановлення визначених стандартів, нормативів, лімітів, квот, тарифів, які є загальнообов'язковими для учасників суспільних відносин і осіб, що здійснюють відповідну діяльність.

Що стосується державного регулювання космічної діяльності, то цим питанням переймалися фахівці з різних сфер.

Не можна не погодитись з О.Е. Джур, що державне регулювання космічної галузі – це програма відповідальності, що реалізує завдання соціально-економічного та наукового прогресу держави, зростанню добробуту громадян через виконання своєї місії підприємствами космічної галузі, із наданням державою необхідних ресурсів та заходів, які дадуть змогу здійснити синтез, поєднання минулого, теперішнього, майбутнього, створення нової реальності більш досконалого світу, де врівноважена духовна та матеріальна складові частини існування людства [7].

На підставі проведеного аналізу дамо авторське визначення державного регулювання та управління космічною діяльністю. *Державне регулювання космічної діяльності – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких державні або недержавні організації, яким держава делегувала регуляторні повноваження, встановлюють принципи, норми, правила для космічної діяльності та здійснюють контроль за такою діяльністю з метою задоволення публічних та приватних інтересів.*

Державне управління космічною діяльністю – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких органи публічної адміністрації здійснюють владний вплив на суб'єктів космічної діяльності з метою забезпечення публічних інтересів.

Отже, державне регулювання та управління космічною діяльністю має певні спільні риси та відмінності.

Спільними рисами є такі: 1) і державне регулювання, і державне управління є різновидами організаційної діяльності держави; 2) і державне регулювання і державне управління використовують певну сукупність засобів і методів (інструментарій) для впорядкування космічної діяльності.

Відмінності полягають у тому, які засоби і методи використовуються у процесі регулювання чи управління космічною діяльністю.

Для державного регулювання характерне створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Причому державне регулювання передбачає кілька варіантів майбутньої діяльності керівних об'єктів, створюючи змогу діяти найбільш ефективно. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження у сфері космічної діяльності [5].

Наприклад, реалізація державної регуляторної політики Державним космічним агентством України здійснюється відповідно до норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [8] та інших нормативно-правових актів із питань державної регуляторної політики щодо забезпечення системності та узгодженості прийняття регуляторних актів у сфері господарської діяльності, публічності та прозорості реалізації державної регуляторної політики.

Одним з основних принципів державної регуляторної політики є прозорість та врахування громадської думки, в основі якого лежить відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, дій регуляторних органів на всіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковість розгляду регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку, доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [9].

Державне управління, як показано раніше, варто розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає, насамперед, організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень [10]. Закон України «Про космічну діяльність» встановлює компетенцію центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері космічної діяльності, використовуючи такі методи управління, як *контроль* (наприклад, контрольне додержання вимог міжнародних договорів України про обмеження та заборону випробувань ядерної зброї, випробувань ядерної зброї на іноземних випробувальних полігонах і здійснення ядерних вибухів у мирних цілях (п. 9 ч. 2 ст. 6)) та *нагляд* (наприклад, державний нагляд за дотриманням вимог безпеки космічної діяльності, а також навчання та атестація осіб, які контролюють дотримання космічних правил і наявність необхідного рівня безпеки космічної діяльності, а також осіб, які розслідують інциденти та надзвичайні події (ст. 20)) [4].

Таким чином, державне регулювання та управління використовуються як специфічні форми державного впливу на соціально-економічні процеси, що полягає в запровадженні комплексу заходів, спрямованих на досягнення соціального та економічного ефекту у сфері космічної діяльності.

Висновки. Сучасні наукові дослідження і практика свідчать про те, що основними завданнями державної політики в космічній сфері і, відповідно, державного регулювання та управління в цій сфері мають бути: посилення правового захисту інвесторів в Україні; запровадження податкових та інших стимулів для формування пропозицій довгострокового інвестиційного ресурсу; демонополізація держави на космічну діяльність; істотне спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру; врегулювання питань ліцензування космічної діяльності. Всі ці проблемні питання будуть вивчатися у подальших дослідженнях.

Список використаних джерел:

1. Нагребельний В. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 133–141. URL: http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/08/visnik_natsional_noyi_akademiyi_pravovikh_nauk_ukrayini_2013.pdf
2. Міжнародний центр космічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України. URL: http://idpnan.org.ua/mijnarodnij_centr_kosmichnogo_prava.html
3. Про космічну діяльність : Закон України від 15.11.1996 р. № 502/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/502/96-%D0%B2%D1%80>
4. Клиничук В.І. Поняття державного управління та державного регулювання у сфері транспорту. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 5. Том 2. С. 22–25. URL: http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo05/part_2/7.pdf.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. С. 64–66.
6. Ткач М. Державне регулювання та державне управління: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8, С. 110–119.
7. Джур О.Е. Державне регулювання підприємств космічної галузі України: нові реалії та виклики. *Ефективна економіка*. 2015. № 1. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3748>
8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1160-15>
9. Інформація про здійснення державної регуляторної політики Державним космічним агентством України у 2018 році. URL: <http://www.nkau.gov.ua/ua/activity/rehuliatorna-polityka/derzhavna-rehuliatorna-polityka/1290-zvity>
10. Larysa Soroka and Kseniia Kurkova. Artificial Intelligence and Space Technologies: Legal, Ethical and Technological Issues. *Advanced Space Law*, Volume 3, 2019: 131-139. URL: <https://doi.org/10.29202/asl/2019/3/11>.

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених визначено та охарактеризовано роль і значення діяльності місцевих органів влади в реалізації фінансової політики в Україні. Встановлено, що місцеві органи влади, на які чинним національним законодавством покладено обов'язок реалізації фінансової політики в Україні, представлені двома групами – органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Наголошено на тому, що особливу роль у реалізації фінансової політики відіграють органи місцевого самоврядування, що зумовлено тим, що вони наділені повноваженнями зі встановлення місцевих податків і зборів. Окрім цього, місцеві органи влади забезпечують виконання ще низки завдань, пов'язаних із мобілізацією місцевих бюджетів, а також інших фондів грошових коштів. Серед місцевих органів державної влади можуть бути названі органи загальної та спеціальної компетенції. Як місцеві органи спеціальної та інших центральних органів виконавчої влади. Роль і призначення таких органів у реалізації фінансової політики в Україні буде збігатися з роллю та призначенням тих державних органів влади, відповідно до рішення яких вони були створені й завдання яких вони виконують у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави. Своєю чергою, як місцеві органи загальної компетенції, фінансову політику в Україні реалізують місцеві державні адміністрації. Роль і призначення цих місцевих органів державної влади в реалізації фінансової політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці країни зумовлені тим, що вони: здійснюють контрольну діяльність, зокрема в напрямі дотримання іншими суб'єктами фінансової дисципліни; здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення бюджетного процесу; взаємодіють з іншими місцевими суб'єктами з питань реалізації фінансової політики в Україні.

Ключові слова: роль, значення, місцеві органи державної влади, фінансова політика, реалізація, органи місцевого самоврядування.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and the scientific views of scientists, the role and significance of the activities of local authorities in the implementation of fiscal policy in Ukraine is determined and characterized. It has been established that local authorities, in which the current national legislation imposes the obligation to implement fiscal policy in Ukraine, are represented by two groups – state authorities and local self-government bodies. It was emphasized that local governments play a special role in the implementation of fiscal policy, due to the fact that they have the authority to set local taxes and fees. In addition, these local authorities provide a number of tasks related to the mobilization of local budgets as well as other funds. It is concluded that local authorities, under which the current national legislation imposes the duty to implement fiscal policy in Ukraine, are represented by two groups – state authorities and local self-government bodies. Local and special authorities may be designated as local authorities. As local authorities of special competence, we have considered the territorial entities (bodies) of ministries and other central executive bodies. The role and designation of such bodies in the implementation of fiscal policy in Ukraine will coincide with the role and designation of those public authorities, according to the decisions of which they were created and whose tasks they fulfill within the respective administrative and territorial unit of the state. In

turn, as local authorities of general competence, fiscal policy in Ukraine is implemented by local state administrations. The role and designation of data of local authorities in the implementation of fiscal policy within the respective administrative and territorial unit of the country is conditioned by the fact that they: carry out control activities, in particular in the direction of compliance with other subjects of financial discipline; carry out information and analytical support of the budget process; interact with other local entities on fiscal policy implementation in Ukraine.

Key words: role, significance, local authorities, fiscal policy, implementation, bodies of local self-government.

Вступ. Реалізація фіскальної політики в Україні здійснюється не тільки суб'єктами, які діють у межах держави загалом. Провідну роль у реалізації такої політики відіграють також місцеві органи влади, які діють у межах окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці нашої держави. З огляду на те, що останнім часом активнішими стають процеси, пов'язані з децентралізацією влади, особливого значення набувають питання з визначення ролі місцевих органів влади в реалізації фіскальної політики в Україні. Адже саме від того, наскільки вдало буде реалізовано фіскальну політику на цьому рівні, залежить ефективність її реалізації в межах всієї країни.

Окремі проблемні питання, щодо діяльності різних органів державної влади у сфері реалізації фіскальної політики в наукових працях розглядали С.М. Мошович, Л.Е. Соколовський, Н.В. Дацій, В.М. Мельник, В.М. Опарін, М.М. Фельдгольд, І.І. Вініченко, А.Л. Бикова, А.В. Лобза, О.В. Гончаренко, С.О. Корецько, Т.Ю. Александрюк та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній науці відсутнє єдине комплексне дослідження, присвячене діяльності місцевих органів влади в окресленій сфері суспільних відносин.

Постановка завдання. Метою статті є визначення ролі і значення діяльності місцевих органів влади в реалізації фіскальної політики в Україні

Результати дослідження. Досліджуючи роль і значення діяльності місцевих органів влади в реалізації фіскальної політики в Україні, варто мати на увазі, що ці органи можуть бути поділені на дві групи – місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Так, говорячи про місцеві органи державної влади, варто вказати на те, що в Україні вони представлені органами загальної та спеціальної компетенції, які діють у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. До місцевих органів державної влади загальної компетенції належать місцеві державні адміністрації. Своєю чергою, до місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції належать органи, які безпосередньо підпорядковані міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади [1, с.734]. Як слідує з аналізу положень чинного національного законодавства, центральні органи виконавчої влади в межах окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці здійснюють свої державно-владні повноваження через відповідні територіальні органи. Правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади визначено також на рівні Типового положення «Про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563. Як свідчить аналіз положень вищенаведеного нормативно-правового акта, завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [2]. Тобто, розглядаючи правовий статус територіальних органів як місцевих органів влади, які реалізують фіскальну політику в Україні, варто зазначити, що їх роль і значення будуть зумовлені роллю і значенням діяльності тих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відповідно до рішення яких вони були створені й завдання яких вони виконують у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави.

Іншими представниками місцевих органів державної влади є органи загальної компетенції, які представлені місцевими державними адміністраціями, які наділені широким колом повноважень, що свідчить про їхній особливий правовий статус як місцевого органу влади. Так, правовий статус цих місцевих органів влади закріплено в Основному Законі України. Зокрема, в ст. 118 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. При цьому місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони

довкільля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їхнього національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [3]. Більш детально правовий статус, організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначено в положеннях Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Як зазначено в положеннях вищенаведеного нормативно-правового акта, місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [4].

Аналіз законодавчих положень, що визначають правовий статус місцевої державної адміністрації, свідчить про те, що цей орган місцевої влади наділений значним обсягом повноважень у сфері реалізації фінансової політики держави. З огляду на значну кількість таких повноважень їх доцільно розглядати з урахуванням напрямку їх здійснення. Окремим напрямком варто вважати здійснення контрольної діяльності. Підкреслюючи значення контрольної діяльності, науковці наголошують на тому, що вона є одним із найдієвіших засобів забезпечення законності в межах відповідних суспільних відносин [5, с. 102, 104]. Так, аналіз ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» свідчить, що місцеві державні адміністрації в межах реалізації фінансової політики здійснюють контроль за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі [4].

У цьому контексті варто підкреслити, що контроль за дотриманням відповідними суб'єктами фінансової дисципліни є одним із найдієвіших заходів належної реалізації фінансової політики, підтримання стану законності в цій сфері суспільних відносин. Адже, як зауважує авторський колектив, фінансова дисципліна – це чітке дотримання встановлених приписів і порядку утворення, розподілу та використання грошових фондів держави, суб'єктів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ [6, с. 68]. Тому, здійснюючи контроль за дотриманням фінансової дисципліни, місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави вчиняють вплив на реалізацію фінансової політики шляхом забезпечення неухильного виконання всіма суб'єктами цих правовідносин приписів чинного законодавства щодо мобілізації, розподілу та використання фондів коштів, а також недопущення проявів неправовірної поведінки під час здійснення фінансової діяльності загалом.

Досліджуючи роль і значення діяльності місцевих державних адміністрацій у реалізації фінансової політики в Україні, варто зазначити, що законодавець визначає особливості здійснення повноважень цими місцевими органами влади щодо окремо взятої групи суспільних відносин. Так, зазначені групи суспільних відносин, а також повноваження місцевих державних адміністрацій наведено в Розділі III «Компетенція місцевих державних адміністрацій» Главі 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» [7]. Аналіз зазначених законодавчих приписів дає змогу назвати десять груп відповідних суспільних відносин, у межах яких місцеві державні адміністрації реалізують надані їм законодавцем повноваження на відповідній адміністративно-територіальній одиниці країни. У контексті досліджуваного питання найбільший для нас інтерес становлять повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі бюджету та фінансів: «складає, схвалює та подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складає та подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання; подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники та пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету» [4]. Наявність таких повноважень характеризує місцеві державні адміністрації як одного з учасників бюджетного процесу, що здійснює його інформаційно-аналітичне забезпечення.

З огляду на наведене місцеві державні адміністрації як суб'єкти реалізації фінансової політики здійснюють контрольні повноваження щодо дотримання відповідними особами фі-

нансової дисципліни в межах окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці держави. Також місцеві державні адміністрації реалізуючи фінансову політику держави здійснюють діяльність, спрямовану на інформаційно-аналітичне забезпечення бюджетного процесу. Особливістю правового статусу місцевих державних адміністрацій як суб'єктів реалізації фінансової політики є їх подвійне підпорядкування. З одного боку, вони підпорядковані вищим стосовно них органам виконавчої влади, з іншого – в частині реалізації ними делегованих повноважень вони підконтрольні органам місцевого самоврядування. При цьому варто наголосити на тому, що місцеві державні адміністрації вступають у відносини із взаємодією з органами місцевого самоврядування за значною кількістю питань, пов'язаних із реалізацією фінансової політики в Україні. Саме тому наступним місцевим органом влади, який здійснює діяльність із реалізації фінансової політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави, варто розглядати органи місцевого самоврядування.

Провідна роль органів місцевого самоврядування в реалізації фінансової політики зумовлена тим, що саме дані органи місцевої влади наділені повноваженнями щодо встановлення місцевих податків і зборів. Такі повноваження цих суб'єктів реалізації фінансової політики в Україні закріплено в ч. 1 ст. 143 Конституції України [3], а також в п. 24 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Як цілком слушно зауважують із цього приводу, місцеві податки та збори є одним із дієвих механізмів формування ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування, а також джерелом соціального та економічного розвитку територій громад. При цьому, оскільки запровадження місцевих податків і зборів та встановлення розміру їх ставок належить виключно до компетенції органів місцевого самоврядування, вони мають реальну змогу впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів. Отже, формування значної частини власних доходів місцевих бюджетів перебувають у прямій залежності від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть організувати весь комплекс робіт із запровадження та мобілізації місцевих податків і зборів [8].

У цьому контексті варто зазначити, що правова регламентація суспільних відносин у сфері справляння податків і зборів здійснюється положеннями Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. Як свідчить аналіз ст. 10 вищенаведеного нормативно-правового акта, до місцевих податків належать податок на майно й єдиний податок. Своєю чергою, до місцевих зборів належать збір за місця для паркування транспортних засобів, а також туристичний збір. При цьому сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів [9]. З наведеного слідує, що здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо встановлення місцевих податків і зборів характеризує їх як провідних місцевих органів влади, що відповідальні за реалізацію фінансової політики в Україні. Реалізуючи зазначений напрям діяльності, органи місцевого самоврядування забезпечують мобілізацію коштів, необхідних для наповнення місцевих бюджетів, що має першорядне значення для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а отже, держави загалом.

Окрім цього, органи місцевого самоврядування в межах реалізації фінансової політики в Україні здійснюють ще низку повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням місцевих бюджетів, інших грошових фондів коштів, необхідних для функціонування та розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, як свідчить аналіз приписів ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до цієї групи повноважень органів місцевого самоврядування варто зарахувати такі: затвердження програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань; розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; затвердження ставок земельного податку [7] тощо.

Аналіз положень чинного національного законодавства, на рівні якого закріплено правовий статус органів місцевого самоврядування, дає змогу назвати ще низку напрямів їх діяльності, пов'язаних із реалізацією фінансової політики в Україні:

1) формування в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці інших суб'єктів реалізації фінансової політики, що здійснюється шляхом реалізації таких повноважень:

утворення та ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення; затвердження статуту територіальної громади;

2) здійснення контрольної діяльності: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, в тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [10] співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території [7].

Висновки. Таким чином, місцеві органи влади, на які чинним національним законодавством покладено обов'язок реалізації фіскальної політики в Україні, представлені двома групами – органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Серед місцевих органів державної влади можуть бути названі органи загальної та спеціальної компетенції. Як місцеві органи спеціальної компетенції нами розглянуто територіальні утворення (органи) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Роль і призначення таких органів у реалізації фіскальної політики в Україні буде збігатися з роллю та призначенням тих державних органів влади, відповідно до рішення яких вони були створені й завдання яких вони виконують у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави. Своєю чергою, як місцеві органи загальної компетенції фіскальну політику в Україні реалізують місцеві державні адміністрації. Роль і призначення цих місцевих органів державної влади в реалізації фіскальної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці країни зумовлена тим, що вони: здійснюють контрольну діяльність, зокрема в напрямі дотримання іншими суб'єктами фінансової дисципліни; здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення бюджетного процесу; взаємодіють з іншими місцевими суб'єктами з питань реалізації фіскальної політики в Україні. Особливу роль у реалізації фіскальної політики відіграють органи місцевого самоврядування, що зумовлено тим, що вони наділені повноваженнями зі встановлення місцевих податків і зборів. Окрім цього, місцеві органи влади забезпечують виконання ще низки завдань, пов'язаних із мобілізацією місцевих бюджетів, а також інших фондів грошових коштів. Також органи місцевого самоврядування, реалізуючи фіскальну політику, формують інших суб'єктів цих правовідносин, а також здійснюють контрольні повноваження.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 3. К–М. 2001. 792 с.
2. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. Ст. 1677.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про місцеве державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
5. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку контролю. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 101–105.

6. Нагребельний В.П., Чернадчук В.Д., Сухонос В.В. Фінансове право України. Загальна частина: Навчальний посібник / За заг. ред. члена-кореспондента АПРн України В.П. Нагребельного. Київ, 2003. 213 с.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

8. Місцеві податки та збори. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. URL: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/261/Буклет_-_Місцеві_податки_перегляд__1_.pdf](https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/261/Буклет_-_Місцеві_податки_перегляд__1_.pdf) (дата звернення: 11.03.2019).

9. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14. № 15-16, № 17. Ст. 112.

10. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

УДК 341:004+342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.39>

ТАРАСЮК А.В.

ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Мета статті – аналіз найбільш складних і актуальних проблем забезпечення кібербезпеки в країнах ЄС і формування єдиної політики в цій сфері. Розглянуто загальні політичні та економічні чинники актуалізації проблем кібербезпеки на національному, наднаціональному та глобальному рівнях. На прикладі Румунії та Польщі проілюстровано становлення системи кіберзахисту в країнах Східної Європи. На прикладі Німеччини та Фінляндії показано, що політика у сфері забезпечення кібербезпеки у низці розвинених країн ЄС більш ефективна, ніж політика на наднаціональному загальноєвропейському рівні. Зроблено висновок, що відмінною рисою німецького підходу до забезпечення кібербезпеки є його комплексний і фундаментальний характер, який включає цілу систему нормативних актів, планів й інститутів. Виявлено основні підходи й тенденції, пов'язані з виробленням на наднаціональному рівні ЄС єдиної стратегії в області кібербезпеки. Встановлено, що основна проблема ефективного забезпечення кібербезпеки полягає у створенні в ЄС єдиного європейського політичного простору. Значна активність у цій сфері керівних органів ЄС стикається з нездатністю низки країн в повному обсязі виконати всі директиви, розпорядження, регламенти та інші нормативні акти. Через складні процедури узгодження на національному і наднаціональному рівнях, що вимагає значного часу, а також через несформованість в ЄС єдиного політичного простору держави і наднаціональні структури ЄС не завжди встигають вчасно реагувати на появу нових кіберзагроз. Проте, незважаючи на ці проблеми, система забезпечення кібербезпеки в країнах ЄС досить швидко розвивається і вдосконалюється, чому сприяє настільки ж швидке накопичення досвіду регулювання і координації дій країн – членів ЄС у сфері кібербезпеки. За результатами дослідження визначено, що в умовах розробки нашою державою національного законодавства у сфері кібернетичної безпеки (з урахування умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) для України за умови відповідного корегування може бути корисним досвід ЄС щодо визначення або створення єдиного державного органу з питань кіберзахисту, здатного відповідати на кібератаки, сертифікації цифрових продуктів і послуг, заходи із захисту персональних даних користувачів комп'ютерних мереж, що передбачають значні штрафи за незаконне використання цих даних.

Ключові слова: кібербезпека, ЄС, загрози, кіберпростір, інформація, дані.

© ТАРАСЮК А.В. – кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник Наукової лабораторії забезпечення інформаційної та кібернетичної безпеки (Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України)

The aim of the article is to analyze the most complex and urgent problems of cybersecurity in EU countries and to formulate a common policy in this area. Common political and economic factors for cybersecurity issues at national, supranational and global levels are considered. The example of Romania and Poland illustrates the emergence of a cyber defense system in Eastern Europe. The example of Germany and Finland shows that cybersecurity policies in a number of developed EU countries are more effective than policies at the supranational pan-European level. It is concluded that the hallmark of the German approach to cybersecurity is its complex and fundamental character, which includes a whole system of regulations, plans and institutions. The main approaches and trends related to the development of a unified EU cyber security strategy have been identified. It is established that the main problem of effective cyber security is to create a single European political space in the EU. Significant activity in this area of EU governing bodies is faced with the inability of a number of countries to fully comply with all directives, regulations, regulations and other regulations. Due to complex coordination procedures at the national and supranational levels, which require considerable time, as well as the lack of a single political space in the EU, EU states and supranational structures do not always have time to respond to the emergence of new cyber threats. However, in spite of these problems, the cybersecurity system in the EU countries is developing and improving quite rapidly, which contributes to the equally rapid accumulation of experience in regulating and coordinating EU member states in the field of cybersecurity. According to the results of the study, it is determined that in the conditions of our country's development of national legislation in the field of cyber security (taking into account the terms of the Association Agreement between Ukraine and the EU) for Ukraine, provided appropriate adjustment, it may be useful for the EU experience to identify or create a single state body for cyber defense capable of responding to cyberattacks, certification of digital products and services, measures to protect the personal data of users of computer networks, which entail significant penalties for illegal use of this data.

Key words: *cybersecurity, EU, threats, cyberspace, information, data.*

Вступ. Сьогодні ставить перед Україною нові виклики та надскладні завдання. Під час опору різноплановим проявам гібридної війни, розгорнутої Російською Федерацією, стало очевидним, що наша держава стикнулася з життєвою необхідністю захисту фундаментальних національних цінностей – незалежності, територіальної цілісності і суверенітету держави, свободи, прав людини й верховенства права, добробуту, миру й безпеки, а також у стислі терміни має забезпечити ефективне функціонування сектору безпеки й оборони в умовах обмежених ресурсів. З огляду на такі міркування вивчення досвіду зарубіжних країн є вельми актуальним для формування відповідної національної політики на сучасному етапі державотворення.

Постановка завдання. Питання забезпечення кібербезпеки хвилюють все світове співтовариство, адже глобальний інформаційний простір нині налічує понад 4,1 млрд користувачів. У кіберпросторі стикаються інтереси держав та їх об'єднань, корпорацій, фінансових груп, політичних партій та рухів, неурядових організацій тощо, а також активно діють різні кримінальні групи (хакери) і міжнародні терористи, здійснюється економічне і військове шпигунство, робляться спроби виведення з ладу об'єктів критичної інфраструктури [1, с. 125–127; 2, с. 2]. Отже, бурхливий розвиток інформаційних технологій і їх використання численними акторами для досягнення своїх політичних, економічних та інших цілей виводить забезпечення кібербезпеки на перший план.

Питання забезпечення кібернетичної безпеки, в тому числі в контексті проблематики забезпечення інформаційної та національної безпеки, досліджувались у працях В. Ліпкана, О. Баранова, Б. Кормича, О. Тронько, В. Бутузова, І. Дюрдіці, М. Погорєцького, І. Сопілки, В. Шеломенцева, К. Макдональда, С. Марліна, С. Фокса, Д. Биго, М. Герке, М. Грокса, М. Дюмонт'є, Ф. Ширера та інших науковців. Водночас досвід забезпечення кібербезпеки у зарубіжних країнах, передусім із точки зору можливостей його використання у вітчизняних реаліях, лишається малодослідженим.

Мета цієї статті – проаналізувати найбільш складні та актуальні проблеми забезпечення кібербезпеки в зарубіжних країнах і формування державної політики у цій сфері.

Результати досліджень. Кібербезпека – досить широке поняття, яке охоплює різні засоби і підходи до забезпечення безпеки в кіберпросторі. Згідно з визначенням Міжнародного

союзу електров'язку, кібербезпека становить набір засобів, стратегії і принципи забезпечення безпеки, гарантії безпеки, підходи до управління ризиками, дії і практичний досвід, страхування і технології, які можуть бути використані задля захисту кіберсередовища, ресурсів організації і користувача. Кібербезпека включає заходи захисту і дії, що дають змогу здійснити захист кіберпростору як у цивільній, так і у військовій сфері від загроз, які пов'язані з його взаємозалежними мережами і інформаційною інфраструктурою або можуть завдати їм шкоди [2, с. 133].

Відповідно до зростаючої ролі кіберпростору багато держав створюють власні національні законодавчі норми та стратегії кібербезпеки. Так, нині 27 країн-членів НАТО, Європейський Союз (ЄС), 12 країн Європи, що не є членами НАТО, а також 38 країн з інших частин світу мають власні національні стратегії кібербезпеки [3]. З огляду на євроінтеграційний курс України, особливий інтерес у цьому контексті становить досвід забезпечення кібербезпеки у країнах ЄС.

Водночас варто враховувати, що країни ЄС різняться за рівнем соціально-економічного і технологічного розвитку, рівнем розвитку цифрової економіки та масштабами використання інтернету. У зв'язку з цим у низці країн ЄС національна стратегія з кібербезпеки розроблена недостатньою мірою, незважаючи на вимоги Європейської комісії.

З огляду на показники глобального рейтингу кібербезпеки (враховує показники країни у п'яти сферах: правові норми в області кібербезпеки і їх виконання; технічні заходи і наявність відповідних інструментів для їх реалізації; організаційні заходи у сфері кібербезпеки; розвиток потенціалу кібербезпеки; участь у міжнародному співробітництві щодо її забезпечення [4, с. 30]), найбільш передовими в галузі розробки і застосування національних стратегій кібербезпеки серед країн – членів ЄС є Норвегія, Естонія, ФРН, Австрія, Угорщина, Нідерланди [4, с. 14]. Найменш успішними в плані кібербезпеки серед країн, що входять в ЄС, є Румунія, Болгарія, Бельгія, Португалія, Греція [4, с. 15].

Наприклад, Національна стратегія забезпечення кібербезпеки Румунії, прийнята у 2013 р., передбачає, що Румунія забезпечує функціонування динамічного інформаційного середовища на основі функціональної сумісності й послуг, характерних для інформаційного суспільства, а також відповідність балансу основних прав і свобод громадян та інтересів національної безпеки, збільшення поінформованості щодо ризиків і загроз, пов'язаних із діяльністю, здійснюваною в кіберпросторі, а також способів запобігання та протидії їм. Держава виступає координатором заходів із забезпечення кібербезпеки, які спрямовані на досягнення таких цілей: адаптація законодавства до динаміки розвитку конкретних кіберзагроз; встановлення мінімальних вимог безпеки для національних кіберсистем, що забезпечують правильну роботу критичної інфраструктури та забезпечення її стійкості; усвідомлення й запобігання ризикам кібербезпеки; використання можливостей кіберпростору для просування національних інтересів, цінностей та цілей у кіберпросторі; сприяння та розвиток співробітництва державного і приватного секторів на національному рівні, а також міжнародне співробітництво у сфері кібербезпеки тощо [5].

Забезпечення кібернетичної безпеки Польщі покладається на Агентство внутрішньої безпеки (ABW), яке у 2013 р. розробило стратегію кібербезпеки, а у 2015 р. – Доктрину кібербезпеки Польщі. Під егідою ABW створено урядову команду реагування на комп'ютерні інциденти (CERT) [6], яка здійснює забезпечення і розвиток можливостей органів державного управління щодо захисту від кіберзагроз, передусім від загроз критичній інфраструктурі [7]. З ініціативи ABW також було створено Центр криптології при Міністерстві національної оборони, який здійснює захист інформації, забезпечує кібероборону та проведення наступальних кібероперацій [8].

Особливий інтерес становлять досвід і практика забезпечення кібербезпеки у ФРН. Варто мати на увазі, що економіка Німеччини перебуває в епіцентрі різних кібератак і промислового шпигунства і помітно страждає від них, тому питання кібербезпеки для неї є одним із ключових. Відмінною рисою німецького підходу до забезпечення кібербезпеки є його комплексний і фундаментальний характер. Ще в 2005 р. у ФРН був розроблений і прийнятий «Національний план захисту інформаційної інфраструктури», а в 2007 р. – «План реалізації захисту критичних елементів інфраструктури».

Створене в 1991 р. Федеральне управління з інформаційної безпеки Німеччини (BSI), яке є складовою частиною МВС, є головним органом, відповідальним за національну кібербезпеку ФРН. Цей орган формує політику і план дій в області інформаційної безпеки з метою запобігання, визначення і реагування на інциденти і кризи в цій сфері. BSI, зокрема, випускає попередження та оповіщення про віруси та інші шкідливі програми в ІТ-продуктах та послугах, дає рекомендації з протидії шкідливим програмам і діям, а також організовує інформаційний обмін із більш ніж 50 000 недержавних організацій, включаючи малий і середній бізнес.

У 2011 р. у ФРН була прийнята нова Федеральна стратегія кібербезпеки [9], орієнтована, насамперед, на захист критично важливих інформаційних структур і на виявлення додаткових можливостей у сфері забезпечення їх безкризового функціонування. Федеральна стратегія передбачає, що: безпека інформаційних технологій забезпечується спільними зусиллями громадянського суспільства і держави, при цьому комплекс інструментів захисту від кіберзагроз постійно розширюється; за допомогою Національного центру кібербезпеки (Nationales Cyber-Abwehrzentrum, NCAZ) відбувається оптимізація оперативного співробітництва між усіма органами державної влади та забезпечується захист від кібератак критично значущих об'єктів національної IT-інфраструктури та економіки; координація превентивних заходів і міждисциплінарних підходів у сфері кібербезпеки в державному і приватному секторах покладається на Національну раду кібербезпеки, яка виступає додатковою сполучною ланкою IT-управління на федеральному рівні за участю різних міністерств та інших федеральних органів; ефективний контроль за злочинністю у кіберпросторі включає в себе цілий комплекс інститутів за участю підприємств і компетентних правоохоронних органів для розробки відповідних рекомендацій [10, с. 28–29].

У квітні 2017 р. збройні сили ФРН також створили кіберкомандування (Cyber and Information Space Command, CIS), на яке покладається протидія хакерським і шпигунським атакам. Згідно з розробленим Бундесвером планом, до 2021 р. чисельність CIS становитиме 14,5 тис. співробітників.

Стратегія кібербезпеки Австрії визначає, що звичайні напади на Австрію стануть малоймовірними в недалекому майбутньому, натомість актуальними є нові проблеми глобального співтовариства [11]. Зокрема, як загрози в кіберпросторі, так і продуктивне його використання практично не обмежене, тому напади з кіберпростору та зловживання його можливостями становлять безпосередню загрозу безпеці й належному функціонуванню державного апарату, економіки, науки і суспільства. Отже, одним із головних пріоритетів Австрії є реалізація всеосяжної політики кібербезпеки, за якої зовнішня й внутрішня безпека, а також всі аспекти цивільної й військової безпеки тісно пов'язані та взаємозалежні. Забезпечення кібербезпеки здійснюється у проактивному форматі, що передбачає запобігання загрозам кіберпростору або мінімізацію їх впливу, а також базується на співробітництві у сфері забезпечення кібербезпеки на європейському й міжнародному рівні. Центральним органом у сфері забезпечення кібербезпеки є Центр боротьби з кіберзлочинністю (Cyber Crime Competence Center) Федерального міністерства внутрішніх справ Австрії. На нього також покладається здійснення правоохоронної діяльності у сфері кібербезпеки та боротьби з кіберзлочинністю [12].

Фінляндія займає перше місце за рівнем цифрової грамотності у рейтингу країн ЄС, а також друге місце – за показником поширення мережі широкопasmужного зв'язку [13]. Стратегія кібербезпеки Фінляндії, затверджена у 2013 р., передбачає, що загрози, які виходять із кіберпростору, стають дедалі серйознішими, адже кібератаки можуть використовуватися як засіб політичного й економічного тиску поряд із військовими засобами, і закладає таке бачення кібербезпеки: Фінляндія може забезпечити свої життєво важливі функції і протистояти кіберзагрозам у всіх ситуаціях; громадяни, органи влади та юридичні особи можуть ефективно використовувати безпечний кіберпростір, що є результатом здійснення заходів кібербезпеки на національному й міжнародному рівнях; держава має бути готова до протидії кіберзагрозам. Розслідування кіберінцидентів у Фінляндії здійснює поліція, натомість організація кіберзахисту покладається на Сили оборони Фінляндії. Військовий кіберзахист включає в себе розвідку, кібератаки та ведення кібервійни, а також «інтелектуальне попередження» загроз [14].

Якщо вести мову про організацію забезпечення кібербезпеки в країнах Європи загалом, варто зауважити, що у 2013 р. була представлена стратегія кібербезпеки ЄС під назвою «Відкритий, безпечний і надійний кіберпростір». Метою цієї стратегії є підвищення стійкості та нарощування потенціалу в області кібербезпеки держав – членів ЄС, включаючи посилення боротьби з кіберзлочинністю, формування ефективної інфраструктури забезпечення інформаційної безпеки, розробку принципів координації міжнародної політики в області кібербезпеки. Серед інших значущих актів, спрямованих на формування єдиної політики ЄС із протидії кіберзагрозам, варто зазначити «Директиву ЄС з кібербезпеки» [15]. Відповідно до цієї директиви, держави-члени ЄС спільно з Європейською Комісією та Європейським агентством із мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) мають створити групу взаємодії. Основними функціями цієї групи є обмін інформацією між її учасниками, а також боротьба із загрозами і інцидентами у сфері кібербезпеки. Крім того, директива містить вимогу створити мережу національних груп із метою організації швидкої і ефективної операційної взаємодії й підтримки країн – членів ЄС для вирішення транскордонних інцидентів у кіберпросторі. Ця директива, розроблена Європейською комісією

і схвалена Європарламентом, набула чинності в серпні 2016 р. З цього моменту почався процес імплементації основних положень директиви в національному законодавстві країн – членів ЄС і визначення операторів, які будуть на практиці забезпечувати кібербезпеку в Європі.

Ще одним заходом, покликаним посилити кібербезпеку ЄС, стало запропоноване Європейською комісією в 2017 р. введення сертифікатів для цифрової продукції і цифрових послуг, що випускаються в країнах ЄС. З точки зору Єврокомісії, сертифікація може відігравати вирішальну роль у посиленні безпеки і розвитку єдиного європейського ринку цифрових продуктів і послуг, оскільки сертифікати будуть дійсними на всій території ЄС і зможуть гарантувати відповідність продуктів і послуг вимогам кібербезпеки [9].

Важливим кроком на шляху захисту даних користувачів комп'ютерних мереж також став загальний регламент ЄС про захист даних (General Data Protection Regulation, GDPR), розроблений і схвалений Європейським парламентом ще в 2016 р., який набрав чинності у травні 2018 р. Цей регламент, покликаний регулювати поширення та використання особистих даних громадян країн ЄС, встановлює норми, відповідно до яких користувачі з країн ЄС мають право знати, як саме використовуються їхні персональні дані, які вони надають про себе в комп'ютерних мережах. Нові правила є екстериторіальними і поширюються на операторів, які обробляють персональні дані європейців не тільки в країнах ЄС, а й за його межами [9].

Деякі з перерахованих кроків ЄС у сфері кібербезпеки в разі відповідної адаптації і коригування можуть бути корисними Україні. До числа таких кроків, як видається, належать, наприклад, визначення або створення єдиного державного органу з питань кіберзахисту, здатного відповідати на кібератаки, сертифікація цифрових продуктів і послуг, заходи із захисту персональних даних користувачів комп'ютерних мереж, що передбачають значні штрафи за незаконне використання цих даних.

Висновки. Основна проблема ефективного забезпечення кібербезпеки полягає у створенні в ЄС єдиного європейського політичного простору. Значна активність у цій сфері керівних органів ЄС стикається з нездатністю низки країн у повному обсязі виконати всі директиви, розпорядження, регламенти та інші нормативні акти. Варто також враховувати, що паралельно з реакцією ЄС на актуальні кіберзагрози безперервно з'являються нові загрози кібербезпеки, на які держави і наднаціональні структури ЄС не завжди встигають вчасно реагувати. Переважно це відбувається через складні процедури узгодження на національному і наднаціональному рівнях, що вимагає значного часу, а також через несформованість в ЄС єдиного політичного простору. Проте, незважаючи на ці проблеми, система забезпечення кібербезпеки в країнах ЄС досить швидко розвивається і вдосконалюється, чому сприяє настільки ж швидке накопичення досвіду регулювання і координації дій країн – членів ЄС у сфері кібербезпеки.

В умовах розробки Україною національного законодавства у сфері кібернетичної безпеки (з огляду на умови Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [16]) дієвим може виступити врахування досвіду ЄС, перспективних майбутніх планів, програм і проєктів, а також участь у спільних європейських проєктах із забезпечення кібернетичної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Господарик Ю.П., Пашковская М.В. Международная экономическая безопасность. Москва, 2016. 416 с.
2. Schreier F., Weekes B., Winkler T.H. Cybersecurity: The Road Ahead. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). DCAF Horizon 2015 Working Paper No. 4. URL: <https://dcf.ch/sites/default/files/publications/documents/Cyber2.pdf> (дата звернення 18.12.2019).
3. Камчатний М.В. Історія міжнародно-правового регулювання питань, пов'язаних із застосуванням комп'ютерних технологій. URL: <http://oaji.net/pdf.html?n=2016/3229-1477308664.pdf> (дата звернення 17.12.2019).
4. Глобальный индекс кибербезопасности и профили по киберблагополучию: отчет. Женева, ABI Research, 2015. 516 с.
5. Romania's Cyber Security Strategy and the National Action Plan on Implementation of the National Cyber Security (2013). URL: <https://www.cert.ro/vezi/document/strategia-de-securitate-cibernetica> (Accessed 24.09.2017).
6. Countering cyberterrorism. URL: http://msz.gov.pl/en/foreign_policy/security_policy/international_terrorism/countering_cyber_terrorism/&printMode=true (дата звернення 16.12.2019).
7. Ткачук Т.Ю. Забезпечення інформаційної безпеки: досвід окремих країн східної Європи. *Інформація і право*. 2017. № 4 (23). С. 62–72.

8. Доктрина кібербезпеки Польщі. URL: constitutions.ru/?p=11083 (дата звернення 18.12.2019).
9. Пантин В.И., Кардава Н.В. Кибербезопасность: проблемы формирования единой политики в Европейском Союзе. *Вестник Пермского университета. Политология*. 2018. № 3. С. 5–17.
10. Елин В.М. Сравнительный анализ правового обеспечения информационной безопасности в России и за рубежом : монография. Москва, 2016. 168 с.
11. Austrian Security Strategy (2013). URL: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52251> (дата звернення 18.12.2019).
12. Austrian Cyber Security Strategy (2013). URL: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50999> (дата звернення 18.12.2019).
13. ENISA Country Reports. URL: <http://www.epractice.eu/files/media/media2624.pdf> (дата звернення 18.12.2019).
14. Finland's Cyber Security Strategy (2013). URL: http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc_download/40-finlandas-cyber-security-strategy (дата звернення 18.12.2019).
15. Naeni R. 2016. Cybersecurity: New EU Directive. Published 20.07.2016. URL: <https://news.pwc.ch/28616/cybersecurity-new-eu-directive-published/> (дата звернення 18.12.2019).
16. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 18.12.2019).

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.40>

ТРУБА Р.М.

СТРУКТУРА ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ

У зв'язку із євроінтеграційними процесами в нашій державі актуалізуються питання, пов'язані із удосконаленням механізмів забезпечення прав і свобод людини та створенням ефективного механізму їх захисту. Корупція в Україні є однією із основних сучасних проблем держави, яка заважає її розвитку, тому одним із пріоритетних напрямів державної політики щодо їх захисту стала кардинальна зміна підходів до протидії корупції. Оскільки захист прав і свобод людини і громадянина включає у тому числі й запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, забезпечення такого захисту потребує створення ефективної та дієвої системи державних органів, які виконують таку діяльність. Для цього в Україні було створене Державне бюро розслідувань – центральний орган виконавчої влади, який здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Створення цього органу вплинуло на удосконалення національного антикорупційного законодавства, також шляхом його створення було реформовано систему правоохоронних органів. Незважаючи на те, що на сьогодні все ще рано робити висновки про ефективність його функціонування, створення Державного бюро розслідувань потребує уваги з боку науковців з метою подальшого удосконалення правового регулювання його діяльності. Дослідження структури та елементів адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України дозволить нам встановити компетенцію цього органу, проаналізувати його правовий статус, а також визначити, чим саме цей орган відрізняється від інших правоохоронних

органів нашої держави і яким чином його створення впливає на захист прав і свобод людини і громадянина в Україні. Визначено, що адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України – це адміністративно-правове становище цього органу у співвідношенні із іншими правоохоронними органами, яке виражається через його мету, завдання, принципи та функції, структурно-організаційні особливості й компетенцію і визначає зміст та обсяг його владних правоспроможностей. Зроблено висновок, що на науковому рівні сформувалась універсальна структура адміністративно-правового статусу органів державної влади. У такому контексті адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України не є винятком.

Ключові слова: *Державне бюро розслідувань України, правовий статус, адміністративно-правовий статус, структура адміністративно-правового статусу, елементи адміністративно-правового статусу.*

In connection with the European integration processes, issues related to the improvement of mechanisms for ensuring human rights and freedoms and creating an effective mechanism for their protection are being updated in our country. Corruption in Ukraine is one of the main contemporary problems of country, which hinders its development, therefore one of the priority directions of the state policy on their protection was a radical change of approaches to counteracting corruption. As the protection of human and citizen's rights and freedoms includes including the prevention, detection, termination, disclosure and investigation of crimes, providing such protection requires the creation of an effective and efficient crime investigation system. For this purpose, a State Bureau of Investigation was established in Ukraine as a central executive body that carries out law enforcement activities to prevent, detect, suspend, open and investigate crimes within its competence. The establishment of this body influenced the improvement of the national anti-corruption legislation, and through its creation the law enforcement system was reformed. Although, it is still too early to conclude on the effectiveness of its operation, the establishment of the State Bureau of Investigation needs the attention of scientists in order to further improve the legal regulation of its activities. The study of the structure and elements of the administrative and legal status of the State Bureau of Investigation of Ukraine will allow us to establish the competence of this body, to analyze its legal status, as well as to determine how it differs from other law enforcement agencies of our country, and how its creation affects the protection of rights and of human and citizen's freedoms in Ukraine. It is determined that the administrative and legal status of the State Bureau of Investigation of Ukraine is an administrative and legal position of this body in relation to other law enforcement agencies, which is expressed by its purpose, tasks, principles and functions, structural and organizational features and competence, and determines the content and scope his power. It is concluded that at the scientific level a universal structure of the administrative and legal status of the state authorities has been formed, in this context the administrative and legal status of the State Bureau of Investigation of Ukraine is no exception.

Key words: *State Bureau of Investigation of Ukraine, the legal status, administrative and legal status, structure of administrative and legal status, elements of administrative and legal status.*

Вступ. Пропозиції щодо створення Державного бюро розслідувань або ж органів із аналогічними функціями (Національного бюро розслідувань, Національної служби розслідувань, Національного бюро антикорупційних розслідувань, Національного антикорупційного бюро тощо) вносились протягом усього періоду існування незалежної України. Довгий час питання створення такого органу обговорювалось на науковому рівні, а також державою приймалися декілька спроб створити такий орган, втім лише із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України [11] з'явилися передумови для реалізації таких планів на практиці. Враховуючи те, що система правоохоронних органів і спеціальних служб України вже давно потребує реформування, а рівень корупції в нашій державі є стабільно високим, створення Державного бюро розслідувань в Україні стало важливою умовою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, фігурантами яких є правоохоронці, судді і державні службовці.

Як свідчать статистичні дані, у 2018 році Державним бюро розслідувань було відкрито 5 794 кримінальних проваджень, у яких фігурують 2 826 представників правоохоронних органів, 2 294 особи, які вчинили військові злочини, 202 судді, 7 високопосадовців [7, с. 33]. Активна діяльність цього органу свідчить про необхідність наукового дослідження засад його функціонування, проте аналіз наукової літератури свідчить про те, що таких досліджень на цей час було здійснено небагато. Вивчення особливостей діяльності Державного бюро розслідувань сприятиме підвищенню довіри суспільства до нього, а також дозволить встановити, які явища та фактори впливають на його функціонування. Серед питань, на які варто звернути увагу, відзначимо структуру та елементи адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України. Дослідження цього питання дозволить дослідити основні засади діяльності зазначеного органу, а також визначити, яким є місце Державного бюро розслідувань України серед інших правоохоронних органів.

Стан дослідження. Сьогодні досліджень статусу Державного бюро розслідувань України було здійснено небагато, тому у багатьох моментах мають місце теоретичні прогалини, і питання адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України у такому контексті не є винятком. Серед дослідників зазначеної проблематики виділимо передусім таких вчених, як А.С. Атаманчук, О.Ю. Бусол, А.Л. Ворожко, О.О. Джабурія, А.А. Єлісеєва, О.В. Ільченко, О.В. Курганський, В.І. Литвиненко, Є.Д. Скулиш, І.В. Цюприк тощо. Однак у працях зазначених науковців структура та елементи адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України не розглядалися комплексно, що і зумовлює доцільність звернення до цього питання.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження структури та елементів адміністративно-правового статусу державного бюро розслідувань України. Задля досягнення мети потрібно вирішити такі завдання: 1) встановити структуру адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України; 2) визначити, якими є елементи адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України в рамках цієї структури.

Результати дослідження. В енциклопедичній літературі поняття «статус» може мати декілька значень. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови статус визначається як: 1) правове становище осіб, організацій, установ тощо; 2) становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; 3) встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав і обов'язків [4, с. 1387]. Це означає, що під статусом державного органу варто розуміти його правове становище у співвідношенні із іншими державними органами, яке виражається через категорії прав і обов'язків, тобто його компетенції. Ми здійснюємо об'єднання прав і обов'язків у єдину категорію компетенції, оскільки розуміння компетенції як сукупності прав та обов'язків державного органу знаходить своє підтвердження і у науковій літературі [8, с. 260]. Іншими словами, статус Державного бюро розслідувань України варто розглядати через призму його компетенції порівняно із іншими державними органами.

Отже, статус Державного бюро розслідувань України – це становище цього органу у співвідношенні із іншими державними органами, яке виражається через його компетенцію.

Більш точно категорію «статус» відносно державних органів розкриває поняття «правовий статус», тобто статус державного органу, визначений нормами права. В цьому аспекті доцільно звернутись до Великого енциклопедичного юридичного словника, який дає визначення правового статусу як сукупності прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [3, с. 675]. Із цього слідує, що категорія правового статусу є притаманною і фізичним, і юридичним особам. Як нами встановлено, правовий статус державного органу – це передусім показник, пов'язаний із його компетенцією, який визначає зміст та обсяг його владних правоспроможностей. Визначаючи правовий статус Державного бюро розслідувань України, ми встановлюємо сукупність його прав та обов'язків, тобто компетенцію цього органу. Такий підхід підтримується й іншими вченими, зокрема П.М. Рабіновичем [16, с. 100]. Але разом із тим у вітчизняній науці наявні й інші підходи, відмінні від наведених, у яких правовий статус не обмежується винятково правами та обов'язками.

Наприклад, О.В. Зайчук та Н.М. Онищенко визначають правовий статус, як сукупність прав, свобод та обов'язків, що відображає особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії, стан законності [19, с. 84]. Відзначимо, що у такій концепції, окрім прав та обов'язків, до елементів правового статусу віднесено свободи, втім очевидно, що така концепція не може бути застосована до державних органів, зокрема Державного бюро розслідувань України, оскільки категорія «свобода» характерна передусім для фізичних осіб. Схожим чином це питання

розглядає О.Ф. Скакун, яка визначає правовий статус як систему закріплених у нормативно-правових актах та гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві [17, с. 421]. Проте такий підхід також є характерним більшою мірою для визначення правового статусу фізичних осіб. Такі категорії, як права, свободи та обов'язки державних органів, доцільно об'єднати в категорію «компетенція», а не розглядати окремо у контексті Державного бюро розслідувань України. Те ж саме варто відмітити і щодо ще однієї виділеної автором категорії – відповідальності. До відповідальності не може бути притягнений державний орган, але притягуються його посадові особи у разі здійснення порушень у процесі їх службової діяльності. Тому зійдемося на думці, що така концепція розкриває сутність правового статусу фізичних осіб, втім у контексті юридичних осіб більш доцільно звузити його розуміння до закріпленої у нормах права компетенції.

Таким чином, правовий статус Державного бюро розслідувань України – це правове становище цього органу у співвідношенні із іншими державними органами, яке виражається через його компетенцію та визначає зміст та обсяг його владних правоспроможностей.

Щодо адміністративно-правового статусу, то звернемо увагу, що він переважно визначається у науковій літературі у контексті фізичних осіб. Найбільш поширеними є підходи, згідно з якими адміністративно-правовий статус розглядається як сукупність прав і обов'язків. Наприклад, подібний підхід запропоновано О.М. Гуміним та Є.В. Пряхіним, які під адміністративно-правовим статусом особи розуміють комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права [6, с. 36]. У цьому контексті звернемо увагу на те, що зазначена позиція є тотожною до більш загальних аналогічних підходів. Тобто у такому контексті і правовий статус, і адміністративно-правовий статус розглядаються однаково.

Дещо інакшим чином розглядає це питання Ю.П. Битяк, який визначив адміністративно-правовий статус громадянина, як складову частину його загального статусу, що встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [2, с. 58–59]. Правоздатність – це здатність (можливість) індивіда мати суб'єктивні юридичні права та виконувати суб'єктивні юридичні обов'язки, які виникають із народження людини та припиняються із смертю такої особи. Відповідно, у разі із юридичними особами правоздатність виникає з моменту їх державної реєстрації і припиняється з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань запису про її припинення. Правоздатність юридичних осіб припиняється разом з їх ліквідацією і обмежена тими завданнями та правомочностями, які зафіксовані в статутах і положеннях цих юридичних осіб. Своєю чергою дієздатність – це здатність особи самостійно, своїми діями набувати, створювати для себе права та обов'язки та нести відповідальність у разі їх невиконання чи неналежного виконання. Щодо дієздатності юридичної особи, то остання набуває прав і обов'язків та здійснює їх через свої органи, які діють відповідно до установчих документів та закону [9, с. 340–342]. Тобто у цьому контексті адміністративно-правовий статус також розглядається через призму прав та обов'язків фізичних осіб, проте категорії правоздатності та дієздатності є притаманними і юридичним особам. Отже, доцільно вести мову про адміністративну правоздатність і адміністративну дієздатність Державного бюро розслідувань України.

Щодо адміністративно-правового статусу юридичних осіб, С.Г. Стеценко визначив його як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах [18, с. 90]. Звернемо увагу на те, що до елементів адміністративно-правового статусу віднесено не лише права та обов'язки, які по суті виділяються усіма дослідниками цього питання, а й гарантії їх реалізації. Тобто про адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України можна говорити лише у тому разі, якщо цей орган наділений гарантіями реалізації своєї компетенції. Так, незважаючи на те, спроби створення Державного бюро розслідувань України здійснювались ще із моменту здобуття Україною незалежності, гарантії реалізації прав та обов'язків цього органу були визначені із прийняттям відповідного Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [13] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» від 29.02.2016 № 127 [15], які закріпили створення бюро як окремого органу досудового розслідування, покликаного забезпечити незалежність та об'єктивність під час розслідування злочинів. Іншими словами, у адміністративно-правовому аспекті недостатньо забезпечити юридичну особу правами та обов'язками, а важливо на законодавчому рівні закріпити гарантії їх реалізації. Зокрема, для закріплення гарантії реалізації прав та обов'язків Державного бюро розслідувань України було прийняте спеціальне законодавство.

Схожим чином, а саме як сукупність суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом, визначається адміністративно-правовий статус державного органу й іншими науковцями, зокрема, Т.О. Коломоєць [10, с. 64] та О.М. Федевич [20, с. 70–71]. Такі підходи не можна назвати хибними, адже у їх основі загальнонотеоретичні підходи щодо встановлення сутності правового статусу, проте, на нашу думку, розкриваючи сутність адміністративно-правового статусу державних органів, все ж варто враховувати специфіку, згідно з якою правове становище одного органу (наприклад, Державного бюро розслідувань України) співвідноситься із правовим становищем інших державних органів, а у контексті державних органів така специфіка виходить далеко за межі винятково їх прав та обов'язків.

Так, до таких підходів можна віднести модель, запропоновану С.В. Ківаловим, який визначає адміністративно-правовий статусу центрального органу виконавчої влади як сукупність його функцій, завдань і компетенцій [1, с. 96]. Перш за все звернемо увагу на те, що одним із елементів, виділених дослідником, є компетенція, тобто сукупність прав та обов'язків. Цей елемент є притаманним переважній більшості підходів сучасних дослідників, і вже неодноразово аналізувався нами у цій статті. Серед інших елементів дослідником виділено функції та завдання державного органу. Так, на законодавчому рівні функція визначається як діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади [14]. Тобто під функцією Державного бюро розслідувань України як елементом його адміністративно-правового статусу варто розуміти сукупність напрямів його діяльності, спрямованих на досягнення кінцевого результату, – запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Щодо завдання, то Великий тлумачний словник сучасної української мови роз'яснює його як наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справи тощо [4, с. 378]. Тобто завданням Державного бюро розслідувань України є наперед визначений, запланований для виконання обсяг дій, які має здійснити цей орган для досягнення мети його діяльності. На нашу думку, функції та завдання є тими категоріями, які дозволяють розрізняти правовий статус різних органів, а тому таку модель віднесемо до вдалих.

Зазначений підхід знаходить підтримку у роботі Д.В. Мандичева, який зазначає, що правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [12, с. 118]. Цей дослідник виділив усі ті самі елементи, які були проаналізовані нами раніше на основі праць інших науковців, й окрім того, додатково виділив як елементи мету, повноваження та відповідальність державного органу. Д.В. Мандичев також підкреслює, що під час встановлення адміністративно-правового статусу державного органу варто керуватись категоріями, які дозволяють розрізняти роль різних органів у функціонуванні держави. І в цьому контексті виділені елементи підкреслюють таку унікальність ролі кожного окремого органу. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією В.Т. Бусела мета роз'яснюється як те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти [4, с. 661]. У статті 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [13] визначено, що Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, який здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Отже, мета функціонування цього органу дійсно є категорією, яка дозволяє розрізняти Державне бюро розслідувань із іншими державними органами. Наступним елементом, виділеним Д.В. Мандичевим, є повноваження. Повноваження являють собою комплекс прав і зобов'язань щодо здійснення певної діяльності. У вказаному аспекті повноваження та компетенція є близькими за змістом поняттями, при цьому на науковому рівні зазначається, що поняття «компетенція» охоплює сукупність юридично встановлених повноважень державного органу, якими він наділений для здійснення своїх функцій та вирішення завдань у певній сфері діяльності [21, с. 264]. Тобто компетенція включає у тому числі й повноваження, а отже, ці категорії не доцільно розглядати окремо у контексті адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України. Повноваження Державного бюро розслідувань України визначені у статті 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [13], і до них, зокрема, віднесено такі: 1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності; 2) здійснення інформаційно-аналітичних заходів щодо встановлення системних причин та умов проявів організованої злочинності та інших видів злочинності, протидію яким віднесено до компетенції Державного бюро розслідувань; 3) припинення і розкриття злочинів у межах його компетенції;

4) здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування злочинів, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань; 5) здійснення розшуку осіб, які переховуються від слідства та суду за злочини, розслідування яких віднесено до підслідності Державного бюро розслідувань; 6) використання гласних і негласних штатних та позаштатних працівників на підставах та в порядку, встановлених законом; 7) розробка і затвердження методики розслідування окремих видів злочинів; 8) вжиття заходів щодо відшкодування завданих державі збитків і шкоди; 9) вжиття заходів для повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна, одержаних внаслідок вчинення злочинів, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань; 10) доступ до інформаційних систем органів державної влади, самостійне створення інформаційних систем; 11) організація забезпечення особистої безпеки осіб рядового і начальницького складу, державних службовців Державного бюро розслідувань, захист осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, від протиправних посягань; 12) забезпечення роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Державного бюро розслідувань; 13) здійснення виконання запитів про надання правової допомоги, які надійшли від компетентних органів іноземних держав; 14) розроблення пропозиції до проектів міжнародних договорів України та забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України; 15) здійснення співробітництва з поліцейськими та іншими відповідними органами іноземних держав відповідно до законів та міжнародних договорів України; 16) забезпечення відповідно до законодавства додержання режиму захищеної законом таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом; 17) звітування про свою діяльність та інформування суспільства про результати своєї роботи; 18) здійснення інших повноважень.

Щодо відповідальності, як нами відзначалось, відповідальність несе не орган, а його службові особи. Наприклад, пунктом 1 частини 1 статті 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [13] визначено, що Директор Державного бюро розслідувань несе відповідальність за діяльність Державного бюро розслідувань, зокрема, законність здійснюваних Державним бюро розслідувань оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод людини і громадянина. У статті 21 цього ж нормативно-правового акту передбачено, що працівники Державного бюро розслідувань за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть відповідальність згідно із законом. Тобто відповідальність є елементом адміністративно-правового статусу Директора Державного бюро розслідувань та його працівників, але не самого органу. Таким чином, зробимо висновок, що підхід Д.В. Мандичева щодо структури адміністративно-правового статусу державного органу є цілком вдалим, але варто не погодитись із автором щодо виділення декількох елементів.

Найбільш досконало серед проаналізованих нами позицій здійснив розкриття структури адміністративно-правового статусу органу державної влади В.Б. Авер'янов, при цьому звернемо увагу на те, що на його моделі досить часто посилаються інші науковці. Дослідник дійшов висновку, що головним складником змісту правового статусу кожного органу є компетенція, і при цьому вона доповнюється такими важливими елементами, як завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо. На основі свого дослідження В.Б. Авер'янов виділив таку структуру адміністративно-правового статусу органу державної влади: 1) цільовий блок; 2) структурно-організаційний блок; 3) компетенційний блок [5, с. 247]. До цільового блоку варто віднести такі елементи, як мета, завдання, принципи та функції того чи іншого органу. Структурно-організаційний блок формують характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади та порядок вирішення установчих і кадрових питань, порядок створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності. Компетенційний блок формує компетенція органу, тобто сукупність його прав та обов'язків. Такий підхід, на нашу думку, є найбільш досконалим з-поміж проаналізованих нами, і саме на нього ми будемо опиратись, аналізуючи структуру та елементи адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України.

Але разом із тим, на нашу думку такий підхід потребує коригування, із урахуванням специфіки діяльності Державного бюро розслідувань України. Так, цільовий блок мають складати мета діяльності Державного бюро розслідувань України; завдання діяльності Державного бюро розслідувань України; функції Державного бюро розслідувань України; гарантії діяльності Державного бюро розслідувань України. На нашу думку, саме така структура зумовлена тим, що мета та завдання є саме тими категоріями, що визначають цілі діяльності Державного бюро розслідувань України. Функції Державного бюро розслідувань України окреслюють напрями діяльності

цього органу і, відповідно, є ще однією категорією, яка дозволяє співвіднести адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України із адміністративно-правовим статусом інших правоохоронних органів. Гарантії діяльності Державного бюро розслідувань України є категорією, яка робить можливим здійснення діяльності Державного бюро розслідувань України та забезпечує можливість реалізації ним мети, завдань та функцій. Саме тому її також необхідно віднести до адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України. Окрім того, саме про такий склад цільового блоку свідчить наше дослідження, адже зазначені елементи виділили переважна більшість дослідників питань адміністративно-правового статусу, адміністративно-правового статусу органів прокуратури, адміністративно-правового статусу Національної поліції та адміністративно-правового статусу Служби безпеки України.

Наступна група елементів адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України, виділених нами, формує структурно-організаційний блок. До структурно-організаційного блоку нами віднесено засади організації і діяльності Державного бюро розслідувань України та взаємодію Державного бюро розслідувань України з іншими державними органами. Перший елемент визначає специфіку структури і чисельності Державного бюро розслідувань, правовий статус Директора та працівників цього органу, особливості фінансового та матеріально-технічного забезпечення Державного бюро розслідувань. Другий елемент окреслює специфіку, згідно з якою Державне бюро розслідувань у процесі своєї діяльності здійснює спільну діяльність із іншими державними органами для реалізації своєї мети, виконання завдань та реалізації функцій. У цьому контексті відзначимо, що структурно-організаційний блок елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів виділяється багатьма дослідниками, передусім В.Б. Авер'яновим. Проте виділення саме таких елементів зумовлене специфікою діяльності Державного бюро розслідувань, а також змістом Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [13].

Останній виділений нами блок елементів адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України – компетенційний. Перший елемент – повноваження Державного бюро розслідувань України. Цей елемент віднесено до складників Державного бюро розслідувань України із огляду на те, що саме повноваження визначає компетенцію державних органів. Співвідношення компетенції Державного бюро розслідувань України із компетенцією інших правоохоронних органів як елемент адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України є важливим із огляду на те, що низку повноважень Державного бюро розслідувань України було запозичено із компетенції інших органів, зокрема прокуратури, Національної поліції та Національного антикорупційного бюро України. Саме тому важливо встановити, яким чином співвідноситься компетенція цих органів зараз, та чи мають місце колізії у наділенні даних органів повноваженнями.

Таким чином, *адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України* – це адміністративно-правове становище цього органу у співвідношенні із іншими правоохоронними органами, яке виражається через його мету, завдання, принципи та функції, структурно-організаційні особливості й компетенцію і визначає зміст та обсяг його владних правоспроможностей.

Структуру адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України формують такі елементи:

1) цільовий блок:

- мета діяльності Державного бюро розслідувань України;
- завдання діяльності Державного бюро розслідувань України;
- функції Державного бюро розслідувань України;
- гарантії діяльності Державного бюро розслідувань України;

2) структурно-організаційний блок:

- засади організації і діяльності Державного бюро розслідувань України;
- взаємодія Державного бюро розслідувань України з іншими державними органами;

3) компетенційний блок:

- повноваження Державного бюро розслідувань України;
- співвідношення компетенції Державного бюро розслідувань України із компетенцією інших правоохоронних органів.

Висновки. Отже, наше дослідження продемонструвало, що по суті сьогодні на науковому рівні сформувалась універсальна структура адміністративно-правового статусу органів державної влади. У такому контексті адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань

України не є винятком, і його доречно розглядати у сукупності тих самих елементів, що й адміністративно-правовий статус інших державних органів. Але при цьому варто враховувати, що кожен із елементів адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України є унікальним, тому встановлення кожного із них дозволить визначити, чим відрізняється роль Державного бюро розслідувань України від інших правоохоронних органів.

Список використаних джерел:

1. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. Харьков : «Одиссей». 2004. 880 с.
2. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи : В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ : Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре». 2002. 668 с.
6. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.
7. Державне бюро розслідувань. Звіт про роботу 2018. URL: https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2019-03/gerport_2018.pdf (дата звернення 17.09.2019 року).
8. Дніпров О. Компетенція як елемент правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 257–262.
9. Загальна теорія держави і права : [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2011. 576 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013 р. № 9-10. стор. 474. стаття 88
12. Мандичев Д.В. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2010. № 5. С. 117–121.
13. Про Державне бюро розслідувань. Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016 р. № 6. стор. 5. стаття 55.
14. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: Наказ Голодержслужби України від 29.07.2005 № 189. *Офіційний вісник України*. 2005 р. № 33. стор. 204. стаття 2005. код акта 33407/2005.
15. Про утворення Державного бюро розслідувань. Постанова КМУ від 29.02.2016 р. № 127. *Офіційний вісник України* від 11.03.2016. 2016 р. № 18. стор. 470. стаття 743. код акта 80976/2016
16. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 10-е, доповнене. Львів : Край, 2008. 224 с.
17. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / Пер. з рос. Харків : Консум, 2004. 656 с.
18. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
19. Теорія держави і права: Академічний курс: [підруч.] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Онищенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
20. Федевич О.М. Адміністративно-правовий статус Державного агентства України з управління зоною відчуження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 226 с.
21. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н-П. 2002. 720 с. : іл.

МІСЦЕ ТА РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті обговорюється місце та роль Національної поліції України в системі протидії злочинності. Визначено загальну систему протидії злочинності. Розкрито сутність таких основних понять цієї статті, як «злочин» та «система». Визначено, що місце поліції в сучасній системі протидії суб'єктам злочину визначається специфікою її завдань та функцій.

Наголошено, що суб'єкт протидії злочинності – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Під злочинністю автор розуміє суспільно мінливе правове явище, яке являє собою сукупність скоєних у певних сферах та за певний період злочинів. Підкреслюється, що сам процес протидії є певним містком до взаємопов'язаної сукупності певних дій (заходів), що здійснюються відповідно до статутних повноважень різних суб'єктів системи протидії.

Нині в юридичній літературі переважає позиція, що злочинцями є державні органи, соціальні організації, соціальні групи, посадові особи чи громадяни, які спрямовують свою діяльність на розробку та реалізацію заходів, пов'язаних із просуванням, обмеженням, усуненням злочинних явищ та процесів, що породжують злочин та злочинність, а також їх попередження на різних злочинних стадіях, у зв'язку з чим вони мають права, обов'язки та відповідальність.

Автори статті визначили, що органи протидії злочинності є спеціалізованими та неспеціалізованими. Тобто ті, для кого завдання протидії злочинності є основним з урахуванням специфіки діяльності відповідного органу (наприклад, органів та підрозділів Національної поліції України, органів Державної фіскальної служби), і ті, для яких завдання протидії злочинності є другорядним, тобто воно суміжне з іншими основними завданнями, які виконує орган (сюди входять такі державні органи: судові органи, судові органи, наукові (навчальні) спеціалізовані установи, деякі спеціалізовані громадські організації тощо).

Сформульовано висновок про необхідність запровадження на законодавчому рівні сфер та рівнів поєднання злочинності з урахуванням місця органів Національної поліції України в системі протидії злочинності.

Ключові слова: злочинність, Національна поліція, протидія, суб'єкти, злочинність, Україна.

The article analyzes the place and role of the National Police of Ukraine in the system of counteracting crime. The general system of subjects of counteraction of crime is defined. The essence of such basic concepts of this article as "crime" and "system" is revealed. It is determined that the place of police in the modern system of counteracting crime subjects is determined by the specifics of its tasks and functions.

Stressing that counteracting crime is the central authority that exercises power to serve the public, secluded truth and freedom of the individual, counteract crime, support public safety, and be responsible.

Under crime, the author understands the socially changing legal phenomenon, which represents a set of committed in certain areas and for a certain period of time crimes. It is stressed that the process of counteraction itself is quite a bridge to the interconnected set of certain actions (measures) carried out in accordance with the statutory powers of various subjects of the counteraction system.

Today, in the legal literature, the position prevails that criminal actors are state bodies, social organizations, social groups, officials or citizens who direct their activities to the development and implementation of measures related to advance, restriction, elimination of criminal phenomena and processes generating crime and crimes, as well as their prevention at various criminal stages, in connection with which they have rights, responsibilities and responsibilities.

The authors of the article counteract crime in the article: specialized and non-specialized. That is, those for which the task of counteracting crime is the main one taking into account the specifics of the activity of the relevant body (for example, bodies and subdivisions of the National Police of Ukraine, bodies of the State fiscal service); and for which the task of counteracting crime is secondary, that is, it is adjacent to other major tasks performed by the body (this includes the following state bodies: judicial bodies, judicial bodies, scientific (educational) specialized institutions, some specialized NGOs, etc.).

The conclusion is made on the necessity of introducing at the legislative level the spheres and levels of combating crime taking into account the place of the bodies of the National Police of Ukraine in the system of counteracting crime.

Key words: *crime, national police, counteraction, actors, crime, Ukraine.*

Вступ. Сучасний стан злочинності характеризується швидкими темпами до зростання, що ми яскраво маємо змогу спостерігати в щомісячних звітах Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування у 2019 р. Так, за статистичними даними ГПУ, у січні 2019 р. органами досудового розслідування було зареєстровано 50 906 кримінальних правопорушень, а за вже за квітень поточного року було зареєстровано 183 490 кримінальних правопорушень [1]. Тобто у складних умовах високого рівня нинішньої злочинності актуалізуються питання визначення ефективних заходів протидії злочинності спеціально уповноваженими на те суб'єктами. У цьому контексті йдеться, насамперед, про органи та підрозділи Національної поліції України, яким по праву належить центральне місце в системі суб'єктів протидії злочинності.

Нині в умовах узгодження вітчизняного законодавства України у сфері протидії злочинності з вимогами європейських стандартів та цінностями питання визначення саме правових механізмів протидії злочинності як комплексному соціальному явищу набувають особливо актуального значення, де у вказаних механізмах провідна роль належить Національній поліції України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити та визначити місце та роль Національної поліції України в системі суб'єктів протидії злочинності.

Результати дослідження. Питання протидії злочинності завжди перебувають у колі зору досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Проте дослідження здебільшого присвячені визначенню заходів протидії конкретного виду злочинності. Зокрема, це праці О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, К.Л. Бугайчука, С.М. Гусарова, М.І. Данишина, О.М. Джузи, Д.С. Денисюка, А.Т. Комзюка, О.М. Музичука, О.П. Угровецького, О.Ю. Салманової, О.Ю. Синявської, В.В. Сокурєнка, В.В. Чумака. Проте нині наукових досліджень, які б висвітлювали питання визначення системи суб'єктів протидії злочинності, опублікована досить незначна кількість, а щодо визначення в цій системі Національної поліції України в наукових працях вітчизняних дослідників майже не точиться наукових дискусій.

Конституція України закріпила основоположне положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2]. Задеклароване в Основному Законі вищевказане положення безпосередньо стосується Національної поліції України, органи та підрозділи якої покликані здійснювати захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина від протиправних посягань, забезпечувати публічний порядок та публічну безпеку, протидіяти злочинності. Останнє ж як багатогранне поняття є складовою частиною основних завдань різних органів державної влади: від інституту Президента України як гаранта національної безпеки до окремих громадських об'єднань та організацій, що, зрештою, становлять своєрідну систему суб'єктів протидії злочинності. Але водночас окремі суб'єкти у вказаній системі посідають головну роль, що зумовлено специфікою їхнього адміністративно-правового статусу. Центральне

місце у вказаних процесах відведене саме Національній поліції України як основному (центральному) органу державної влади, адже від її ефективності залежить стан правопорядку загалом та боротьба зі злочинністю зокрема.

З огляду на це необхідно визначити місце та роль Національної поліції України в системі суб'єктів протидії злочинності, що нині є головним завданням поліції в Україні. Але перед цим визначимо основні поняття цієї статті: «злочинність» та «система суб'єктів протидії злочинності».

Злочинність, як відомо, є продуктом суспільства, їй запобігають всі елементи (ланки, інститути) соціальної системи [3, с. 47]. Своєю чергою, відомий фахівець у галузі кримінального права В.М. Куц, під злочинністю розуміє невід'ємну, зумовлену внутрішньою і зовнішньою детермінацією еволюційно мінливу схильність людей та їх спільнот до деструктивності у формі кримінальних правопорушень, а також реальні прояви останньої, що піддаються кількісній та якісній інтерпретації [4, с. 38]. Останнім часом під злочинністю розуміють внутрішню схильність індивіда до вчинення злочину, тому під злочинністю варто розуміти властивість людини, соціального інституту, суспільства, окремої країни, глобального суспільства відтворювати безліч небезпечних для оточення діянь, що виявляється у взаємозв'язку злочинів та їх причин, піддається кількісній інтерпретації та зумовлює введення кримінально-правових заборон [5, с. 134–135].

Таким чином, під злочинністю ми розуміємо соціально мінливе правове явище, що являє сукупність вчинених на певній території та за певний проміжок часу злочинів.

Наголошуючи на актуальності згаданої статті, В.М. Безчастний зазначає, що аналіз сучасного стану злочинності в Україні та пов'язаних із ним загроз для нормального розвитку нашої держави доводить необхідність здійснення комплексного кримінологічного супроводу протидії злочинності в Україні та реалізації цього процесу шляхом удосконалення нормативно-правового, організаційного, інформаційного та науково-методичного забезпечення зазначеної діяльності [7, с. 213].

Тобто вказане зумовлює визначення сутності категорій «протидія злочинності» та «система суб'єктів протидії злочинності». Так, загалом дослідники О.М. Бандурка та О.М. Литвинов визначають протидію злочинності як особливий інтегрований, багаторівневий об'єкт соціального управління, який становить різноманітну за формами діяльність відповідних суб'єктів (державних, недержавних органів та установ, громадських формувань та окремих громадян), які взаємодіють у вигляді системи різнорідних заходів, спрямованих на пошук способів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на злочинність із метою зниження інтенсивності процесів детермінації злочинності на всіх рівнях, нейтралізації дії її причин та умов для обмеження кількості злочинних проявів до соціально толерантного рівня [7, с. 44–45].

Є.О. Гладкова вказує, що протидія злочинності охоплює три сфери суспільних відносин:

1) загальна організація – це сукупність організаційних (облік, реєстрація), управлінських (прогнозування, планування, координація, визначення стратегії і тактики), профілактичних (реалізація програм і планів, здійснення профілактичних заходів), контрольних (вивчення практики, встановлення тенденцій злочинності) та інших дій різноманітних органів та установ, які взаємодіють задля досягнення спільних результатів у протидії злочинності;

2) правоохоронна діяльність – система заходів із реалізації правоохоронних та/або правозастосовних функцій державними органами, громадськими організаціями чи громадянами;

3) попередження злочинності – це здійснення спеціальними суб'єктами передбачених законом заходів для недопущення розвитку злочинного наміру на попередніх стадіях вчинення злочину, виявлення ознак скоєних злочинів, встановлення осіб, які їх скоїли, притягнення цих осіб до відповідальності, відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян та відшкодування збитків від злочинних дій [8].

Варто наголосити, що сам процес протидії являє собою досить містку взаємопов'язану сукупність певних дій (заходів), що здійснюються відповідно до визначених законом повноважень різними суб'єктами системи протидії.

Нині в юридичній літературі панує позиція, що суб'єкти протидії злочинності – це державні органи, громадські організації, соціальні групи, службові особи чи громадяни, які спрямовують свою діяльність на розроблення і реалізацію заходів, пов'язаних із випередженням, обмеженням, усуненням криміногенних явищ та процесів, що породжують злочинність і злочини, а також на їх недопущення на різних злочинних стадіях, у зв'язку з чим мають права, обов'язки і несуть відповідальність [9].

Варто констатувати, що зазначена система існує лише теоретично, на законодавчому рівні вона не створена. Очевидно, в практичній площині така система має характеризуватися багатогранністю виконуваних завдань із забезпечення безпеки, запобігання, припинення, розкриття

і розслідування злочинів, з одного боку, а також розподілом цих завдань між суб'єктами різних рівнів, тобто ієрархічною побудовою [10, с. 98].

У загальному вигляді до суб'єктів протидії можна зарахувати державних та недержавних суб'єктів. До державних суб'єктів протидії злочинності в загальноприйнятому розумінні зараховують Верховну Раду України (комітети, народні депутати), главу держави, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, органи прокуратури та поліції, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Державну прикордонну службу України, Державну фіскальну службу та інші. Своєю чергою, до недержавних суб'єктів протидії злочинності належать підприємства, установи, організації (житлово-комунальні органи, засоби масової інформації, громадські організації або об'єднання).

Також у теорії права виділяють класифікацію суб'єктів протидії злочинності за завданнями або змістом: спеціалізовані та неспеціалізовані. Тобто такі, для яких завдання із протидії злочинності є головним з урахуванням специфіки діяльності відповідного органу (наприклад, органи та підрозділи Національної поліції України, органи Державної фіскальної служби), та такі, для яких завдання із протидії злочинності є другорядним, тобто є суміжним при виконанні органом інших основних завдань (сюди можна зарахувати такі державні органи, як органи суду, органи юстиції, наукові (навчальні) спеціалізовані установи, деякі спеціалізовані громадські організації тощо).

Ключову роль у системі суб'єктів протидії злочинності відіграють саме правоохоронні органи, оскільки завдання із протидії злочинності належить до пріоритетних та основних.

Національна поліція України як суб'єкт протидії злочинності – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [11]. Згадане визначення дає підстави дійти висновку, що органи та підрозділи Національної поліції в Україні належать до кола державних органів, що реалізують правоохоронну функцію у сфері боротьби зі злочинністю. Тобто необхідно брати до уваги специфіку виконуваних Національною поліцією України не лише завдань, але й функцій. Тому чинне законодавство України у сфері діяльності Національної поліції передбачає, що з метою належного здійснення завдання щодо протидії злочинності Національна поліція:

1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає :-в межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) вживає заходів із метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень;

4) припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення [11].

Враховуючи вищевикладене, слушно вбачаємо позицію Д.М. Тичини, який у наукових дослідженнях, присвячених діяльності Національної поліції в Україні, вказує, що Національна поліція України здійснює запобіжну діяльність не ізольовано, а в різних видах взаємодії з органами:

1) які визначають державну політику у сфері боротьби зі злочинністю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);

2) які здійснюють координацію діяльності у сфері запобігання та протидії злочинності (Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори; Рада національної безпеки і оборони України);

3) які провадять правоохоронну діяльність у сфері боротьби зі злочинністю (серед суб'єктів цієї групи варто виділяти дві підгрупи: а) органи, для яких боротьба зі злочинністю є однією з основних функцій (наприклад, Департамент карного розшуку Національної поліції України, Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ України та ін.); б) органи, які провадять таку діяльність лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов'язані з боротьбою зі злочинністю (Національний банк України, Державна прикордонна служба України, а також інші міністерства та відомства, що мають контрольні повноваження в межах покладених на них обов'язків щодо взаємодії зі спецпідрозділами по боротьбі зі злочинністю);

4) які здійснюють контролюючу та інші види управлінської діяльності (громадські організації, об'єднання, органи державного контролю, преса) [12, с. 158–159].

Таким чином, варто вказати, що Національна поліція України, реалізуючи правоохоронну функцію у сфері протидії злочинності, взаємодіє з різними як державними, так і недержавними інституціями, що об'єднані єдиною метою, при цьому поліція зберігає власну автономність, що дає їй змогу повною мірою реалізовувати покладені на неї законом завдання з протидії злочинності.

Висновки. Заходи із протидії злочинності як складному соціальному явищу є необхідною складовою частиною становлення правової держави із реальним забезпеченням основоположних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Від ефективності здійснення заходів із протидії злочинності залежить рівень стабільності та правопорядку, у зв'язку з чим має бути налагоджена дієва система суб'єктів протидії злочинності, де, як було визначено вище, провідна роль належить саме органам Національної поліції України.

Сутність вказаного органу виходить із його законодавчого визначення, де тим самим задекларовано основне завдання – протидія злочинності, що реалізується спільно з іншими органами державної влади та недержавними суб'єктами. У вказаних процесах місце поліції у системі суб'єктів протидії злочинності визначається з огляду на специфіку виконуваних ним завдань та функцій, що передбачені чинним законодавством України.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що, враховуючи особливе місце та ключову роль Національної поліції України в системі суб'єктів протидії злочинності, варто визначити рівні, на яких будуть здійснюватися заходи із протидії злочинності, та визначити коло суб'єктів, з якими буде відбуватися взаємодія на кожному рівні, що, зрештою, зумовлює подальші наукові пошуки із вказаної тематики.

Список використаних джерел:

1. Статистична інформація за 2019 року про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Генеральна прокуратура України* : сайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (дата звернення: 25.05.2019).
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 26.05.2019).
3. Митрофанов І.І. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам : монографія. Кременчук : ПП Щербатих О.В., 2011. 256 с.
4. Куц В.М. Поняття злочинності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 34–39. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/10-2016/02/kuts.pdf>(дата звернення: 26.05.2019).
5. Шестаков Д.А. От понятия преступности к криминологии закона. *Общественные науки и современность*. 2008. № 6. С. 131–142.
6. Безчастний В. Криминологічний аналіз стану злочинності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 207–213.
7. Бандурка О.М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія. Харків : ХНУВС, 2011. 308 с.
8. Гладкова Є.О. Протидія злочинності. *Вісник Криминологічної асоціації України*. 2018. URL: <https://visnikkau.webnode.com.ua/news/protidiya-zlochinnosti/>(дата звернення: 27.05.2019).
9. Суб'єкти запобігання злочинності та основні напрями їх діяльності. *Криминологія: Загальна та Особлива частини* : сайт. URL: http://lib-net.com/content/9630_Sybekti_zapobigannya_zlochinnosti_ta_osnovni_napryami_ih_diyalnosti.html(дата звернення: 28.05.2019).
10. Свірін М.О. Класифікація суб'єктів запобіжної діяльності в Україні. *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. 2017. № 1 (1). С. 96–106.
11. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 29.05.2019).
12. Тичина Д.М. Національна Поліція України в системі суб'єктів запобігання злочинам. *Вісник Криминологічної асоціації України*. 2016. № 2 (13). С. 154–162.

ПРЕДМЕТ, МЕТОДИ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА

Робота присвячена теоретико-правовим засадам формування предмета адміністративно-телекомунікаційного права. Досліджено методи правового регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються, припиняються у сфері телекомунікацій. Визначено, що в сучасних умовах практично будь-яка юридично значима інформаційна взаємодія має документальну чи електронну (телекомунікаційну) основу. Доведено, що входження техніко-технологічних засобів у правові конструкції як елемента складу режимних засобів правового регулювання суспільних відносин зумовило поєднання правових, організаційно-правових і високотехнологічних засобів у процесі регулювання інформаційних і телекомунікаційних відносин. Розглянуто принципи адміністративно-телекомунікаційного права. Зосереджено увагу на специфічних принципах, що використовуються для правового регулювання відносин в сфері телекомунікацій. Наголошено, що формування системи спеціальних принципів телекомунікаційного права треба розглядати крізь призму концепції принципів публічного права. Серед головних принципів телекомунікаційного права на окрему увагу заслуговує принцип законності у правовому регулюванні суспільних відносин, які мають відношення до сфери зв'язку. Визначено, що структури окремих інститутів телекомунікаційного права Законом України «Про зв'язок» переведено на формальний рівень, через що виник певний конфліктний фрагмент у правозастосуванні. З'явилась прогалина неоднозначності в розумінні та реалізації такого конституційного принципу, як законність у роботі органів державної влади, відповідно до чого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадовці зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, що регламентується Конституцією та законами України. Зроблено висновок, що принципи – це одні з головних засад права, які містять основні нормативно-правові акти. Більшість принципів телекомунікаційного права має змішаний характер, тобто містить правові, організаційні, технічні та економічні засади.

Ключові слова: диспозитивний, імперативний методи, адміністративно-телекомунікаційне право, адміністративний режим, інформаційне право.

The work is devoted to the theoretical and legal principles of the formation of the subject of administrative and telecommunication law. The methods of legal regulation of public relations that emerge, change, terminate in the field of telecommunications are investigated. It is noted that in today's context virtually any legally significant information interaction has a documentary or electronic (telecommunication) basis. It is proved that the advent of technical and technological means in legal structures as an element of the composition of the regime means of legal regulation of public relations led to a combination of legal, organizational and legal and high-tech means in the process of regulating information and telecommunication relations. The principles of administrative and telecommunication law are considered. The focus is on the specific principles used for the legal regulation of telecommunications relations. It is emphasized that the formation of a system of special principles of telecommunications law should be considered through the lens of the concept of public law principles. Among the basic principles of telecommunications, the principle of legality in the regulation of public relations relevant to the sphere of communication deserves special attention. It has been determined that the structures of certain telecommunications law institutes of the Law of

Ukraine “On Communication” have been translated to a formal level, which has led to some conflict in law enforcement. There has been a gap of ambiguity in the understanding and implementation of such a constitutional principle as the legitimacy of the work of public authorities, according to which state and local governments, their officials are obliged to act only within the powers and in the manner regulated by the Constitution and laws of Ukraine. It is concluded that the principles are one of the main principles of law, which are contained in the main legal acts. Most of the principles of telecommunications law are mixed in nature, that is, contain legal, organizational, technical and economic principles.

Key words: *dispositive, imperative methods, administrative and telecommunication law, administrative mode, information law.*

Вступ. Дефініцію «комунікація» досить широко використовують у діяльності засобів масової інформації, в межах наукової літератури, політики тощо. Термін «комунікація» походить від латинського *communicatio* та означає «роблю загальним, пов'язую, спілкуюсь». Нині це поняття застосовується у трьох інтерпретаціях та розуміється через категорію засобу зв'язку об'єктів у матеріальному й духовному світі, спілкування – тобто через передачу інформації від людини до людини, передача та обмін інформації в межах суспільства аби впливати на нього. Комунікаціями можна назвати 1) галузь діяльності суспільства, що спрямовано на взаємну передачу один одному інформації; 2) безпосереднє спілкування й обмін інформацією; 3) узгоджені дії в межах наукової й практичної сфер.

Дотримуючись позиції про існування окремого виду суспільних відносин у сфері телекомунікацій з особливим предметом, методами, об'єктом, принципами, суб'єктами, поступово досліджуємо кожен з елементів новоствореної галузі в національній правовій системі. Об'єктом представленої наукової роботи є предмет, методи, принципи телекомунікаційного права.

Розпочинаючи розгляд основних понять та категорій будь-якої галузі права, варто дослідити чималу кількість питань, таких як предмет правового регулювання, метод, принципи окремої галузі права, суб'єктів, об'єкт, зміст правовідносин, що охоплюються цим правом тощо.

В основі роботи містяться опрацювання робіт таких науковців, як Ю.В. Волков, Е.Е. Девяткин, Р.М. Дудник, А.В. Ефанов, С.С. Єсімов, А.С. Клементьев, В.А. Копылов, Р.Д. Ляшенко, Т.Е. Мураховська, В.С. Никифоров, Ю.І. Остапенко, Н.В. Разуваев, Ю.А. Свірчевська, А.А. Фатьянов, Н.А. Хохлачев, С.Е. Чаннов [1–20].

Результати дослідження. Звертаючись до теорії права, знаходимо таке тлумачення предмета правового регулювання – це такі відносини в суспільстві, на які спрямоване регулювання правового характеру. До сфери регулювання правового характеру можна зарахувати такі відносини, які:

- зображають не лише індивідуальні інтереси суспільства, а й загальні інтереси членів суспільства загалом;
- втілюють у життя спільні інтереси учасників, кожен з яких має певною мірою утискати власні інтереси на користь інтересів решти учасників;
- вимагають додержання певної поведінки, обов'язковість якої зазначена через державні приписи [1, с. 140].

Предмет телекомунікаційного права нині лише формується і його можна характеризувати трьома основними сферами (блоками), які визначають телекомунікаційні відносини.

1. Процес здійснення ліцензування й контролювання діяльності у сфері телекомунікацій. Ця предметна сфера тісно межує з безпосередньо адміністративними і цивільними відносинами. Таке явище, як отримання особливого статусу правового характеру (припинення діяльності) телекомунікаційним оператором, виділене з усієї сукупності цивільних й адміністративних правових відносин. Ці відносини передують власне діяльності у сфері телекомунікацій, супроводжують її і завершують її. Правовідносини щодо реєстрування та ліцензування здійснюються зазвичай одноразово, а ось правовідносини щодо введення та експертизи об'єктів – систематично. Правовідносини щодо контролю виникають також і між операторами, що дає змогу їх виділити в цю предметну сферу за суб'єктною ознакою.

2. Утворення та застосування інфраструктури телекомунікаційного характеру. Процесу створення проєктів, будівництва (приєднання) телекомунікаційних мереж наявна певна особлива специфіка. Відносини, які є суміжними із правовідносинами щодо будівництва капітального характеру, які зароджуються в процесі самостійного розвитку своєї мережі певними малими

підприємствами, регулюються законодавством про будівництво тільки частково. Велика кількість подібних правовідносин регулюється в межах цивільного права. Проте постає запитання, як правило, щодо регулювання правового характеру розподілу і використання телекомунікаційних ресурсів, доступу для розміщення (монтажу) мереж на об'єктах міської інфраструктури, будівлях, спорудах тощо. Логічно їх зарахувати до відносин у сфері телекомунікації, оскільки основний їх зміст – оборот ресурсів, доступ розміщення інфраструктури телекомунікаційного характеру (устаткування, мереж), підтримка мереж у готовності. Цей комплекс відносин передувє процесу надання різноманітних послуг.

3. Процес надання телекомунікаційних послуг. Традиційно надання послуг платного характеру зараховують до предмета цивільного права. Проте практика телекомунікаційної сфери налічує безліч питань, що регулюються за допомогою адміністративного законодавства. З огляду на вищезазначене є проблематичним і спірним зарахування телекомунікаційних відносин суто до адміністративних чи цивільних. Чинне телекомунікаційне законодавство частково вирішує цю проблему, однак, аби вирішити питання загалом, варто сформулювати в законодавстві норми, які б регулювали правовий режим всіх телекомунікаційних послуг [2, с. 56].

Телекомунікаційне право розвивається в складі інформаційного права як підсистема, що складається з відокремлених частин і елементів. Нині телекомунікаційне право можна характеризувати як підгалузь інформаційного та адміністративного права, в перспективі можливе виділення його в самостійну галузь права.

Вище було розглянуто предмет правового регулювання як один із головних, визначальних критеріїв системи права. Доповнюючи цей критерій, варто перейти до методу правового регулювання.

Метод правового регулювання – це комплекс прийомів та способів державного владного впливу на відносини в суспільстві. Безпосередньо метод правового регулювання показує, як саме регулюються відносини в суспільстві. Він суттєво орієнтований на різні способи регулювання правового характеру, наприклад, на дозвіл, зобов'язання чи заборону.

Відносини в телекомунікаційній сфері здійснюються переважно на основі традиційних методів правового регулювання (імперативних та диспозитивних), тому метод не може бути єдиною підставою для виділення телекомунікаційного права. Водночас необхідно розглянути основні тенденції його формування.

Генетичний та історичний зв'язок телекомунікаційних норм з адміністративними визначив стан, який Д.М. Бахрах характеризує як «асиметрію прав і обов'язків суб'єктів» у телекомунікаційній сфері, тобто застосування імперативного методу. З іншого боку, включення значної частини елементів телекомунікаційної інфраструктури в цивільний оборот зумовлює застосування також і диспозитивного методу в телекомунікаційних правовідносинах. Взаємне поєднання і доповнення перерахованих методів видається прийнятним відправним варіантом на сучасному етапі розвитку досліджень телекомунікаційного права, але воно не вичерпує всіх засобів і способів правового регулювання.

Інший напрям зумовлений тісним зв'язком телекомунікаційного права та інформаційної взаємодії суб'єктів. Можна коротко зазначити, що в сучасних умовах практично будь-яка юридично значима інформаційна взаємодія має документальну чи електронну (телекомунікаційну) основу. Входження «техніко-технологічних засобів у правові конструкції як елемента складу режимних засобів правового регулювання суспільних відносин» зумовили «поєднання правових, організаційно-правових і високотехнологічних засобів» у процесі регулювання інформаційних і телекомунікаційних відносин. Вибір режимних правових засобів і методів практично завжди залежить від застосовуваних технологій, тобто має технологічну залежність. Він полягає у визначенні співвідношення правових, організаційно-технічних і техніко-технологічних засобів координації в правовому регулюванні.

Кілька сентенцій про категорію «принципи права» – одну з основних категорій у теорії права. Існує кілька підходів та розумінь цієї категорії. Більшість вчених схильні виділяти такі концепції:

1) концепція апріорності принципів права. Відповідно до положень цієї концепції, принципи права – це основоположні твердження, що є безумовною основою прояву права як такого в тій чи іншій суспільній сфері. Ця концепція виокремлює основні види принципів права, такі як: – загальноправові (загальні принципи права) – вони є характерними для будь-якої галузі права. До таких принципів права варто зарахувати: законність, верховенство права, рівноправності сторін тощо;

– принципи провідних галузей права – ті принципи, що мають відношення до найпоширеніших галузей, зокрема, до конституційного права, адміністративного, цивільного і т.д.);

– принципи комплексних галузей права – характерні для комплексних галузей права (господарського, інформаційного тощо);

– принципи спеціальних галузей права;

– міжгалузеві інституційні принципи – зустрічаються у спеціальних галузях права та деяких інших науках, що стосуються права;

2) концепція принципів публічного права. За основу цієї концепції сучасні науковці схильні вважати формальні принципи, що мають відповідне закріплення в нормативно-правових актах і гарантуються (тобто забезпечується виконання та робота даних принципів) державою, відповідне зовнішнє відображення виражається в охоронній та захисній направленості функцій, що покладаються на ці принципи;

3) концепція принципів приватноправового характеру. У цій концепції під принципами права розуміють реалізацію правовідносин між конкретними, чітко визначеними суб'єктами права.

Теоретично багато з дослідників ще окремо виділяють концепцію щодо множинності принципів права або сукупності принципів права. Для цих концепцій характерною є залежність від ієрархічної побудови та кількісних ознак, має місце чітка підпорядкованість одних принципів іншим.

Важливою є теза, що принципи права мають переважне значення над нормами права, бо принципи права відрізняються порівняно більшою стійкістю та пружністю, на відміну від правових норм.

Зазвичай принципи права фіксуються та знаходять своє відображення у джерелах права. Це дуже характерно для принципів права, що прийнято називати природними, тобто, наприклад, такий принцип, як принцип права на спілкування між людьми.

Вважаємо, що формування системи спеціальних принципів телекомунікаційного права треба розглядати крізь призму концепції принципів публічного права. Серед головних принципів телекомунікаційного права на окрему увагу заслуговує принцип законності у правовому регулюванні суспільних відносин, які мають відношення до сфери зв'язку. Цей принцип закріплено в Основному законі України – Конституції, зокрема, п. 5 ст. 92 [3]. Принцип законності у правовому регулюванні суспільних відносин, які мають відношення до сфери зв'язку, треба розуміти як можливість визнання та експлуатації зв'язку виключно на основі законів України.

Формальне розуміння цього принципу свого часу надав Закон України «Про зв'язок» [4].

Завдяки згаданому закону був наявно реалізований такий принцип телекомунікаційного права, як принцип моністичності у законодавчому регулюванні суспільних відносин у сфері телекомунікаційних відносин. А це означає, що основні моменти були детально та законодавчо згруповані в одному спеціальному нормативно-правовому акті, що мав певні риси кодифікованого акта.

Але із часом від цього розуміння поступово стали відходити. Був прийнятий напрям щодо переходу до принципу фрагментарності регулювання в законах, сформованих за видовими рисами. Зокрема це вилилося у законах України «Про поштовий зв'язок», «Про телекомунікації» та інших.

Структури окремих інститутів телекомунікаційного права було переведено на формальний рівень, через що виник певний конфліктний фрагмент у правозастосуванні. З'явилась прогалина неоднозначності в розумінні та реалізації такого конституційного принципу, як законність у роботі органів державної влади, відповідно до чого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадовці зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, що регламентується Конституцією та законами України.

Ч. 1 ст. 6 Закону України «Про телекомунікації» було введено спеціальні принципи для телекомунікаційної сфери. До них належать:

1) доступність споживчих груп щодо загальнодоступних телекомунікаційних послуг, що є важливими в процесі задоволення життєвих потреб, можливості брати участь в житті політичного та громадського характеру;

2) аби забезпечити можливість зв'язку, поміж споживачами усіх мереж є взаємодія та пов'язаність мереж телекомунікаційного характеру;

3) забезпечення монументальності телекомунікаційних мереж і управління ними з урахуванням їхніх особливостей технологічного характеру;

- 4) підтримка держави щодо розвитку національного виробництва технічних засобів телекомунікацій;
- 5) стимулювання конкуренції в інтересах споживчих груп телекомунікаційних послуг;
- 6) зростання кількості телекомунікаційних послуг, а також створення нових місць для роботи;
- 7) модернізація та запозичення світового досвіду у сфері телекомунікацій, залучення, використання національних та іноземних матеріальних і фінансових ресурсів, нових технологій, досвіду провідних менеджерів;
- 8) втілення певних дій задля розширення міждержавного співробітництва в межах сфери телекомунікацій та розвитку глобальної телекомунікаційної мережі;
- 9) забезпечення доступу споживчих груп до інформації щодо порядку отримання та якості телекомунікаційних послуг;
- 10) регулювання сфери телекомунікаційної послуги повинно мати ефективний та прозорий характер;
- 11) утворення придатних умов діяльності в межах сфери телекомунікацій, враховуючи особливості технологій та ринку телекомунікацій [5].

У розрізі певної взаємопов'язаності функцій телекомунікаційного права треба розглянути ч. 2 вищенаведеної статті. У взаємозв'язку із цим принципом також реалізуються такі принципи: принцип пріоритетності безпеки національних основ, принцип територіальності, принцип суверенності в організації та експлуатації зв'язку тощо.

Принцип комплексності (взаємопов'язаності) функцій телекомунікаційного права є законодавчо формалізованим. Це означає, що надання телекомунікаційних послуг в Україні є надзвичайним правом юридичних осіб, що зареєстровані відповідно до закону, та/або фізичних осіб – підприємців із постійним місцем проживання на території України.

Висновки. Через певні обмеження у викладенні матеріалів досліджень розгляд деяких складників теорії спеціальних принципів у сфері телекомунікаційного права буде висвітлено у подальших працях.

Принципи закріплені в галузевих нормативних актах за предметними сферами. Наприклад, принципи стосовно орбітально-частотного ресурсу є такими:

- принцип виключного права держави на розподіл, використання та захист орбітально-частотного ресурсу;
- дозвільний порядок доступу користувачів до радіочастотного спектру;
- принцип конверсії (демільтаризації) орбітально-частотного ресурсу;
- принцип впровадження економічних методів управління орбітально-частотним ресурсом та інші [2].

Основний принцип заснований на положеннях Конституції України [3] про недоторканність людини як найвищої соціальної цінності нашої держави (ст. 3 Конституції) та загальну гарантію кожному таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, винятки може встановлювати лише суд у випадках, передбачених законом (ст. 31 Конституції України). Цей принцип у світовій правовій літературі отримав загальне найменування «принцип інформаційного (мережевого) нейтралітету».

Отже, як стає зрозуміло з вищенаведеного, принципи – це одні з головних засад права, які містяться в основних нормативно-правових актах. Більшість принципів телекомунікаційного права має змішаний характер, тобто містить правові, організаційні, технічні та економічні засади.

Список використаних джерел:

1. Теорія держави і права : навч. посібник. Київ: МАУП, 2003. С. 140
2. Предмет телекоммуникационного права. URL: http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP_TLKLaw_08.htm
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про зв'язок : Закон України від 16.05.1995 р. № 160/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 20. Ст. 143 (Закон втратив чинність на підставі Закону № 1280-IV від 18.11.2003. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 12. Ст. 155)
5. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 12. Ст. 155.

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена визначенню суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади. До таких зараховано безпосередньо органи виконавчої влади, а також в їх складі підрозділи взаємодії з громадськістю. Проаналізовано недоліки в діяльності цих суб'єктів та сформульовано пропозиції щодо їх усунення. Визначено, що до інформаційно-аналітичних та експертних служб, які безпосередньо або опосередковано забезпечують реалізацію публічного контролю, традиційно належать інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом. Зроблено висновок, що органи виконавчої влади на нинішньому етапі більшою мірою номінально виступають суб'єктами забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності їх функціонування. Потрібне вдосконалення діяльності з означеного забезпечення шляхом: по-перше, чіткого визначення суб'єкта, відповідального за розвиток взаємодії із громадськістю; по-друге, доцільним було б введення координаційно-контрольного органу щодо забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами як складового елемента розбудови громадянського суспільства; по-третє, потрібен постійний контроль за достатністю означеної діяльності із забезпечення участі громадськості з боку органів виконавчої влади; по-четверте, потрібне чітке та уніфіковане визначення структурних підрозділів органів виконавчої влади, в яких підрозділи взаємодії із громадськістю повинні мати у своєму складі осіб або структурні підрозділи щодо інформаційного забезпечення громадськості щодо діяльності ОВВ, із достатнім та чітким визначенням повноважень цих підрозділів. Проте така діяльність не має зводитися суто до інформаційного забезпечення. Серед основних завдань підрозділів взаємодії із громадськістю має бути визначено цілеспрямоване забезпечення залучення громадськості до управління державними справами на постійній основі.

Ключові слова: *участь громадськості, управління державними справами, органи виконавчої влади, підрозділи взаємодії з громадськістю, інформаційні підрозділи.*

The article focuses on identifying the subjects that exercise administrative and legal provision of the public involvement into the increasing the efficiency of executive authorities functioning. They include directly the executive authorities, as well as the public relations subdivisions, which are in their composition. The disadvantages in these subjects functioning have been analyzed and the proposals regarding their elimination have been formulated. It is determined that information-analytical and expert services that directly or indirectly provide for the implementation of public control traditionally include information departments, information-analytical units, press services, press-centers, offices and centers of public relations, press bureaus, press secretaries and press attachés with appropriate apparatus. It is concluded that the executive power bodies are nominally the subjects of ensuring the participation of the public in improving the efficiency of their functioning. It is necessary to improve the activities of the designated security by: first, a clear identification of the entity responsible for developing public

relations; secondly, it would be advisable to introduce a coordinating and controlling body to ensure public participation in public affairs management as an integral part of civil society development; thirdly, there is a need for continuous monitoring of the adequacy of the specified activity to ensure public participation by the executive authorities; fourth, there is a need for a clear and unified definition of the structural units of the executive branch, in which the public relations units should have individuals or structural units to inform the public about the activities of the JHA, with sufficient and clear definition of the powers of these units. However, such activities should not be limited to information support. One of the main tasks of the public relations units should be to ensure that the public is involved in public affairs on a permanent basis.

Key words: *public involvement, state affairs management, executive authorities, public relations subdivisions, information offices.*

Вступ. Забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади неможливе без цілеспрямованої діяльності в цьому напрямку з боку певних суб'єктів, які можуть або дійсно сприяти формуванню громадянського суспільства, або ж, навпаки, стримувати його розвиток. В загальному розумінні такими суб'єктами виступають органи виконавчої влади та сама громадськість. Це впливає, насамперед, із положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства. Згідно із цим документом, реалізація Стратегії забезпечується спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Стратегії. Проте в адміністративно-правовому сенсі, говорячи про суб'єктів означеного забезпечення, насамперед варто говорити про органи виконавчої влади.

Метою статті є аналіз діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади.

Певною мірою питання взаємодії органів виконавчої влади та громадськості вже висвітлювалося А.В. Грабильниковим, А.І. Буханевичем, В.В. Головком, В.П. Мартиненком, А.В. Халецьким та іншими вченими. Проте саме в такому ракурсі воно ще не порушувалося.

Результати дослідження. Згідно із Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства, методичне забезпечення, моніторинг та оцінка реалізації Стратегії покладаються на Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства (далі – Координаційна рада). Для здійснення моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційна рада визначає критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії, які розробляються нею із залученням Національного інституту стратегічних досліджень, інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів. За результатами моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційною радою можуть вноситися пропозиції щодо актуалізації Стратегії. Кабінет Міністрів України щорічно затверджує з урахуванням результатів публічного громадянського обговорення план заходів щодо реалізації Стратегії, забезпечує його виконання на засадах відкритості та прозорості, звітує про його виконання. Функції із забезпечення реалізації Стратегії в органах виконавчої влади покладаються на структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію з громадськістю [1].

Методичне забезпечення, моніторинг та оцінка реалізації Стратегії є зоною відповідальності Координаційної ради. Науковий супровід здійснює Національний інститут стратегічних досліджень. Безпосередньо ж в органах виконавчої влади за означену діяльність відповідають структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію із громадськістю. Фінансове забезпечення планується покласти на поки що неіснуючий фонд розвитку громадянського суспільства.

Звернемо увагу, що в Національній стратегії відсутній один конкретний орган, який відповідає за виконання саме органами виконавчої влади зі свого боку завдання щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, тобто за організаційно-правове забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами. Координаційна рада таким відповідальним органом не є, оскільки, як зазначено в Стратегії, вона є консультативно-дорадчим органом. Серед завдань Координаційної ради не визначено моніторингу та оцінки діяльності органів виконавчої влади в напрямі забезпечення участі громадськості, хоча таке завдання в більш узагальненому формулюванні і поставлене перед Координаційною радою, воно все ж не є безпосередньо спрямованим на аналіз діяльності саме органів виконавчої влади. Тим більше, якщо проаналізувати діяльність Координаційної ради за інформаційним матеріалом, що викладений на офіційному сайті цієї

ради, можна із впевненістю сказати, що жодної суттєвої роботи в напрямі виконання тих завдань (моніторинг, оцінка), що декларувалися, не здійснюється. Немає на сайті ніяких офіційних звітів із кількісними показниками, ніяких узагальнень. І це все йде всупереч вимогам п. 9 Положення про Координаційну раду [2], де зазначається, що Координаційна рада має систематично інформувати громадськість про свою діяльність. Тут окремо варто зупинитись і на понятті «систематично». Зважаючи на те, що це є оціночне поняття, вбачається, що в цьому разі його вживання недоречно. Мало б бути чітко зазначено: щомісячно, щоквартально чи щорічно, а може, щотижня. Через відсутність прямого зобов'язання щодо строків інформування можемо констатувати, що Координаційна рада наповнює свій інформаційний портал вкрай зрідка.

Протилежно показовими в цьому аспекті є громадські організації, які самостійно намагаються аналізувати, яким чином відбувається діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення їх участі. Так, досить інформативним є Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом «взаємодія з громадськістю» [3], підготовлений у рамках проекту «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», що реалізується ПРООН за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. У Звіті вказано: «У 2018 році уряд встановив одним із ключових завдань для службової діяльності державних секретарів міністерств забезпечення взаємодії міністерства із громадськістю. Зокрема, в міністерствах має бути проведено оцінку результативності діяльності апарату міністерства за напрямом «взаємодія з громадськістю» [3, с. 6]. Знайти правові підстави зарахування державних секретарів до суб'єктів, відповідальних за забезпечення взаємодії міністерств із громадськістю, не видається можливим, оскільки ані в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», де в ст. 10 закріплено обов'язки держсекретаря, ані в Постанові Кабінету Міністрів України № 243 2017 року [4], де в п. 3 визначаються повноваження держсекретарів, прямо такий обов'язок не зазначається. Проте його можна опосередковано «вивести» з формулювань, що держсекретар «організовує та контролює виконання апаратом міністерства завдань, установлених актами законодавства, протокольними рішеннями Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, резолюціями віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України, наказами міністерства, дорученнями міністра, його першого заступника та заступників, звітує про ефективність і своєчасність їх виконання; забезпечує здійснення моніторингу виконання міністерством і центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідного міністра, плану пріоритетних дій Уряду, інших документів державної політики». Однак, наприклад, згідно зі ст. 12 в ч. 1 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено право міністра на формування патронатної служби в кількості не більше 10 осіб, і саме ця патронатна служба згідно із ч. 2 цієї статті відповідає за організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації. З викладеного є очевидною проблема дублювання та нечіткості визначення суб'єктів, відповідальних за забезпечення взаємодії з громадськістю на рівні міністерств, а також їхніх повноважень.

Така ж сама ситуація спостерігається, згідно зі звітом, і на рівні окремих служб, управлінь, державних адміністрацій. Наприклад, щодо діяльності Токмацької РДА встановлено такі недоліки: відсутність єдиного структурного підрозділу, який відповідальний за координацію взаємодії з громадськістю. Взаємодією з громадськістю на різних етапах займаються різні підрозділи: відділ організаційної роботи, загальний відділ, інші профільні підрозділи; недостатність кадрового ресурсу працівників, основним завданням яких є взаємодія з громадськістю. Нині в Токмацькій РДА визначений лише один працівник, який відповідає за цей напрям [3, с. 14]. Як наслідок, було запропоновано а рекомендаціях визначити єдиний структурний підрозділ, відповідальний за координацію взаємодії з громадськістю, та збільшити кількість працівників (принаймні до двох), основним завданням яких є безпосередня взаємодія з громадськістю.

Але водночас маємо зауважити, що в деяких ситуаціях навіть існування окремих уповноважених саме на здійснення координації та контроль налагодження зв'язків із громадськістю органів не є гарантією того, що участь громадськості буде справді забезпечена. Наприклад, щодо діяльності відділу комунікації з громадськістю департаменту внутрішньої та інформаційної політики Львівської ОДА (тобто суб'єкта, який *прямо* визначений Стратегією як «базовий» відповідальний) у процесі проведеного аналізу встановлено, що «недостатньо забезпечується діалог керівників деяких департаментів та управлінь ОДА з громадською радою, оскільки не завжди думка громадськості є почутою і деякі *представники влади не готові до співпраці з громадською радою як консультативно-дорадчим органом*» [3, с. 37]. При цьому серед інших зауважень:

1) цілісної комунікаційної стратегії на час проведення оцінки у відділі та департаменті затверджено не було і, як наслідок, інформування громадськості про прийняті програми, плани

та звіти щодо їх виконання поширюється фрагментарно і несистемно; у відділі не запроваджена практика інформування громадськості на етапі оцінювання політики, вивчення наслідків політики та її впливу;

2) проведення консультацій із громадськістю здебільшого має ситуативний характер. Чітко не визначені та не прописані спеціальні норми, процедури, вимоги щодо консультацій із громадськістю;

3) важко знайти вичерпну інформацію про плани на рік, квартал та місяць відділу та департаменту на доступних для різних цільових груп каналах комунікації;

4) недостатньо активно використовуються онлайн-платформи для організації консультацій із громадськістю, в тому числі онлайн-платформа, що створена за рішенням «Форуму співпраці та партнерства»;

5) інформація про порядок і ступінь врахування результатів консультацій із громадськістю повною мірою не відстежується;

6) стратегія взаємодії з організаціями громадянського суспільства у відділі не прийнята;

7) представники громадської ради та координаційної ради не в повній мірі долучені до вироблення політики на всіх етапах циклу. В основному їх залучають на етапах ідентифікації проблеми та формулювання пропозицій політики. На етапі оцінювання політики (вивчення наслідків/впливу та внесення пропозицій щодо змін політики) громадськість не долучається;

8) спільні засідання правління громадської ради та колегії проводяться несистемно;

9) звіти про діяльність громадської ради та координаційної ради, які вони готують відповідно до своїх Положень, не поширюються на вебпорталі ЛОДА та інших доступних каналах комунікації [3, с. 37].

Зазначимо, що на доцільності передбачення в штатному розписі ОВВ посад працівників, до обов'язків яких входило б саме налагодження зв'язків із громадськістю, сприяння активізації участі громадськості в управлінні державними справами, який би особисто був відповідальний за налагодження цих процесів та їхній хід, результати, вже наголошувалося спеціалістами. У дослідженні, зробленому ще у 2013 р. незалежними українськими та американськими експертами «Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України», органам влади було рекомендовано «ввести до штату місцевих органів виконавчої влади посади фахівців, до функцій яких входить активізація роботи з громадянами та ІГС» [5]. На місцевому рівні це можуть бути посади, на рівні регіональному та державному (міністерства) це мають бути департаменти, управління.

Якщо ж виходити з буквального тлумачення закону щодо піднятого питання про відповідальний орган, то Міністр визначає пріоритетні напрями роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи (п. 3 ч. 2 ст. 18), а керівник центрального органу виконавчої влади подає на затвердження міністрові, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, плани роботи центрального органу виконавчої влади та затверджує за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, структуру апарату центрального органу виконавчої влади (ч. 4 ст. 19). Отже, міністр відповідальний за те, щоб визначити забезпечення участі з громадськістю як пріоритетний напрям діяльності його міністерства, а керівник центрального органу виконавчої влади відповідальний за те, щоб в його плані роботи цього центрального ОВВ було передбачено завдання з налагодження зв'язків із громадськістю, тобто заходи щодо забезпечення участі громадськості в підвищенні функціонування цього органу. При цьому керівник ЦОВВ також відповідальний ще й за те, щоб в його апараті структурно був передбачений відділ, підрозділ зв'язків із громадськістю. Проте органу, який би системно та цілеспрямовано займався тим, що аналізував та перевіряв, чи створено у відповідних міністерствах та інших ЦОВВ необхідні відповідні підрозділи, аналізував би їхню діяльність, як це було вибірково зроблено вищевказаними громадськими організаціями (щоправда, за сприяння окремих органів державної влади), тобто який би саме відповідав за розвиток громадянського суспільства в частині забезпечення участі громадськості в підвищенні функціонування ОВВ (в управлінні державними справами), в Україні не існує.

Звісно, розбудова громадянського суспільства є справою добровільною, проте, на наше переконання, на перехідному етапі, коли громадяни намагаються відійти від стереотипів радянського світогляду і коли вони не вірять і не довіряють органам державної влади, проте хотіли б бути почутими та бути залученими до управління державними справами, роль державних імперативних методів набуває іншого, позитивного, значення, яке важко переоцінити. З цього приводу

зазначимо критичне ставлення до сучасного стану намагань із боку держави забезпечити підвищення участі громадськості в управлінні державними справами д. н. держ. управ. В. Мартиненка, який підкреслює постійно застосовуваний термін «сприяння»: «Аналіз деяких документів, які регулюють взаємодію органів державної влади і громадянського суспільства, свідчить, що вони не гарантують реалізацію прав і свобод громадянина через свою невизначеність та необов'язковість, яка виявляється в терміні «сприяти» [6, с. 117]. Згадаймо в цьому аспекті формулювання в Національній стратегії «спільними зусиллями», яке, по суті, жодної відповідальності безпосередньо на органи виконавчої влади не покладає. Натомість більш прозорим, на нашу думку, є формулювання, запропоноване ще у 2006 р. до проекту «Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства» громадськими організаціями – членами робочої групи з доопрацювання проекту: «Органи виконавчої влади відповідають за розроблення та забезпечення дієвого механізму громадського контролю за їхньою діяльністю і прийняттям рішень, пов'язаних, зокрема, з дотриманням прав і свобод людини і громадянина та з бюджетним процесом, у тому числі, через постійне публічне звітування перед громадськістю». Натомість у Стратегії 2016 р. безпосередня вказівка на відповідальність органів виконавчої влади за вказану діяльність відсутня. Окрім того, відсутність такої відповідальності тягне за собою і необов'язковість зі здійснення заходів в означеному напрямі. І хоча розбудова громадянського суспільства шляхом залучення громадськості до участі в управлінні державними справами є добровільним процесом, все ж без політичної волі на примусове зобов'язання органів державної влади до побудови ефективної взаємодії з громадськістю цей процес не досягне своєї мети через необхідність «ламання» старих радянських стереотипів мислення, коли громадськість сприймається як «зайві люди», що лише перешкоджають у виконанні функцій та завдань, поставлених перед ОВВ. Тому видається, що відповідальний орган все ж має бути запроваджений та чітко визначений.

Ще одним суб'єктом забезпечення участі громадськості у складі ОВВ є інформаційні підрозділи. Їхня діяльність має спрямовуватися, передусім, на інформаційне забезпечення досліджуваної участі. А.І. Буханевич зазначає: «Утвердження публічної адміністрації як інституту оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві з необхідністю ставить питання про розробку належного інформаційно-експертного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. З цією метою у західноєвропейському світі створюються спеціальні інформаційні служби або системи, статус яких визначається відповідними законами. В Україні їх статус визначається законами «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та спеціальними положеннями до них. Аби оптимізувати публічний контроль над органами державної влади та місцевого самоврядування через створення інституту публічної адміністрації, варто чітко структурувати діяльність відповідних інформаційно-аналітичних та експертних служб, які безпосередньо або опосередковано забезпечують реалізацію публічного контролю. До таких служб традиційно належать інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом. Ці структурні підрозділи органів державної влади та місцевого самоврядування збирають, аналізують, систематизують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобом масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» [7, с. 53–54]. З теоретичної точки зору та відповідно до положень законодавства дійсно означені підрозділи мають займатися інформаційним забезпеченням участі громадськості. Проте одразу ж зауважимо, що ці підрозділи не завжди є відокремленими від підрозділів зв'язків із громадськістю, а в деяких випадках безпосередньо підрозділи зв'язків із громадськістю виконують функції інформаційних підрозділів, виконанням лише інформаційної функції саме і обмежуючись, а в деяких випадках інформаційні підрозділи входять до складу департаментів/управлінь зв'язків із громадськістю і навпаки, тобто в організаційно-структурному аспекті щодо адміністративно-правового статусу окремо підрозділів зв'язків із громадськістю та окремо інформаційних підрозділів немає нині уніфікованого підходу. Це перша проблема в забезпеченні участі громадськості з точки зору визначення суб'єктів такої діяльності. Вона, на наше переконання, мала бути вирішена в той спосіб, що налагодження зв'язків із громадськістю є більш ширшим за змістом поняттям, аніж інформаційне забезпечення. Навіть інформаційне забезпечення є складовим елементом забезпечення зв'язків із громадськістю, тому було б логічним витримувати саме таке співвідношення при формуванні структури ОВВ: управління зв'язків із громадськістю, а в його структурі підрозділ інформаційного забезпечення.

Другим питанням є ефективність роботи таких інформаційних підрозділів. Наприклад, до Управління інформаційної політики Херсонської ОДА були висловлені такі зауваження: необхідними є формалізація, інституалізація і систематизація означеної діяльності, у тому числі через унормування та активізацію проведення консультацій із громадськістю, винесення на обговорення актуальних питань, що стосуються безпосередньо діяльності управління, та реалізації відповідної державної політики в області, зокрема розвитку інформаційного простору та забезпечення інформаційної безпеки; доцільним є запровадження щорічного публічного звітування управління про підсумки своєї роботи (через проведення зустрічей із представниками ІГС, публікацію тематичних повідомлень у ЗМІ та соціальних інтернет-мережах); важливою вбачається розробка комунікаційної стратегії, згідно з якою здійснювалося б планувалася роботи щодо інформування різних цільових груп, у тому числі громадськості, про діяльність управління, формування його іміджу та налагодження зворотного зв'язку для більш системної роботи щодо взаємодії з громадськістю, а також доцільно визначити працівника, який буде відповідати за цей напрям діяльності, він координуватиме дії структурних підрозділів управління, безпосередньо допомагатиме у забезпеченні необхідної комунікації та співпраці управління з ІГС [3, с. 50–51]. Узагальнено всі висунуті зауваження зводяться до безсистемності, непослідовності їхньої роботи, відсутності цілеспрямованої роботи в напрямі налагодження зв'язків із громадськістю. Проте, за логікою, висловленою раніше, це управління і не має займатися комплексно забезпеченням зв'язків із громадськістю, а має бути зосереджене саме на питаннях інформування громадян, про що зазначається і безпосередньо у звіті: «З огляду на специфічність функцій, які виконує управління, інформування – домінуючий напрямок у його діяльності порівняно з іншими параметрами взаємодії з громадськістю. Крім того, оскільки одним з основних завдань управління є висвітлення заходів ХОДА, під час оцінки постала необхідність чіткого розмежування того, що управління робить для донесення інформації про свої дії і діяльність ХОДА загалом». Водночас усі конкретні зауваження стосувалися саме цього напрямку діяльності. Для нашого ж дослідження важливим є встановлення того факту, що підрозділи зв'язків із громадськістю не тотожні інформаційним підрозділам, проте останні мають бути структурно включені до складу перших через те, що функції, які вони виконують (інформаційного забезпечення), є складовим елементом функцій із забезпечення взаємодії з громадськістю, а в розрізі нашого дослідження – участі громадськості в управлінні державними справами, зарахованими до компетенції органів виконавчої влади. Важливо зауважити, що аналіз положень про відділи зв'язків із громадськістю різних ОБВ вказує, що немає уніфікації стосовно назв таких відділів (наприклад, відділ зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації у складі управління взаємодії з органами державної влади та зв'язків із громадськістю при Мінекономірозвитку [8], управління інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю Миколаївської обласної державної адміністрації [9], чи відділи інформації та комунікацій із громадськістю, відділ інформаційної політики та зв'язків із громадськістю Міністерства аграрної політики та продовольства України [10] тощо). По-друге, всі повноваження таких відділів зводяться до інформаційного забезпечення, насамперед, висвітлення діяльності ОБВ, також зазначається серед завдань сприяння роботі громадської ради, проте в жодному з таких положень не визначено системної та цілеспрямованої роботи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами.

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене, можна стверджувати, що органи виконавчої влади на нинішньому етапі більшою мірою номінально виступають суб'єктами забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності їх функціонування. Потрібне вдосконалення діяльності з означеного забезпечення шляхом: по-перше, чіткого визначення суб'єкта, відповідального за розвиток взаємодії із громадськістю; по-друге, доцільним було б введення координаційно-контрольного органу щодо забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами як складового елементу розбудови громадянського суспільства; по-третє, потрібен постійний контроль за достатністю означеної діяльності із забезпечення участі громадськості з боку органів виконавчої влади; по-четверте, потрібне чітке та уніфіковане визначення структурних підрозділів органів виконавчої влади, в яких підрозділи взаємодії із громадськістю повинні мати в своєму складі осіб або структурні підрозділи щодо інформаційного забезпечення громадськості щодо діяльності ОБВ, із достатнім та чітким визначенням повноважень цих підрозділів. Проте така діяльність не має зводитися суто до інформаційного забезпечення. Серед основних завдань підрозділів взаємодії із громадськістю має бути визначено цілеспрямоване забезпечення залучення громадськості до управління державними справами на постійній основі.

Список використаних джерел:

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 68/2016 від 26.02.2016 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
2. Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України від 04.11.2016 р. № 487/2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016>
3. Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»: Збірка / упоряд.: Л. Паливода. Київ : БФ «Творчий центр ТЦК», 2018. 72 с.
4. Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу» : Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 05.04.2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249914757>
5. Звіт за результатами дослідження «Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України». Український Фонд Демократії «Спочатку Люди». Київ, 2013. 21 с.
6. Мартиненко В. Взаємодія органів державної влади і громадянського суспільства у законодавчо-нормативному вимірі. *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування* : збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2012 р., м. Київ / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк. Київ : НІСД, 2013. С. 112–118.
7. Буханевич А.І. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 2. С. 46–56. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-8.pdf>
8. Положення про відділ зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації у складі управління взаємодії з органами державної влади та зв'язків з громадськістю: Мінекономрозвитку України; Наказ, Положення від 09.06.2017 р. № 824 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0824731-17>
9. Положення про управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Миколаївської обласної державної адміністрації: Розпорядження голови Миколаївської обласної державної адміністрації 16.11.2015 р. № 365-р.
10. Положення про Відділ інформаційної політики та зв'язків з громадськістю Міністерства аграрної політики та продовольства України : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 07.05.2018 р. № 231. URL: <http://minagro.gov.ua/node/20453>

УДК 347.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.44>

ШЕРСТЮК Г.М.

ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Стаття присвячена розгляду виконання судових рішень в адміністративних справах. У статті зазначено, що судові рішення в Україні є обов'язковими до виконання, а сама держава має усіляко сприяти виконанню рішень, застосовуючи для цього всі наявні в її розпорядженні важелі впливу. Автором розкривається визначення того, що саме представляє собою явище набрання судовим рішенням законної сили (що є необхідним для його виконання), а також зауважені основні моменти, пов'язані з набранням судовим рішенням законної сили в усіх можливих інстанціях. У статті наголошено, що зазвичай судові рішення доводиться виконувати в примусовому порядку, адже процент добровільного виконання судових рішень за наслідками розгляду адміністративної справи в Україні є вкрай низьким. Ззначається, що адміністративний процес має істотну відмінність від інших правових процесів у контексті виконання судових рішень, адже задля виконання рішення в зацікавленій особи є варіант звернутися не тільки до Державної виконавчої служби України (чи до приватних виконавців), а й до Державної казначейської служби України, за умови, що боржником виступає орган державної влади. З'ясовано, що для реалізації та захисту прав особи, на користь якої було прийняте судове рішення, виконати ті приписи, які містяться в рішенні, в державних та приватних виконавців є певний набір інструментів впливу на боржника. Визначено, що однією з головних проблем при реалізації рішень суду вбачається низький рівень якості самого рішення: належний рівень якості рішення є запорукою його вдалого виконання. Якісне виконання рішення можливе лише за умови, що суд із самого початку процесу буде опікуватися повним, всебічним та об'єктивним розглядом справи. Як підсумок, визначено, що в контексті адміністративного судочинства одним із ключових питань завжди постає питання щодо виконання судового рішення. Часто на момент, коли рішення набрало законної сили, виконати його вже неможливо. Подібні випадки, на жаль, є непоодинокими й, аби змінити ситуацію на краще, треба дещо змінити загальний підхід до виконання судових рішень в адміністративних справах на загальнодержавному, доктринально-правовому рівні.

Ключові слова: виконання судового рішення, адміністративна справа, примусове стягнення, виконавчий лист, виконавча служба.

The article is devoted to the consideration of the enforcement of court decisions and judgments in administrative cases. In the article it is noted that court decisions in Ukraine are binding, and the state itself should make every effort to enforce decisions by using all the leverage it has at its disposal. The author reveals the definition of what exactly is the phenomenon of the entry into force of a court decision (what is necessary for its enforcement), and also highlights the main points associated with the entry into force of a court decision in all possible instances. The article draws attention to the fact that, as a rule, judgments have to be enforced, since the percentage of voluntary enforcement of judgments based on the results of the administrative case in Ukraine is very low.

It is noted that the administrative process has significant differences from other legal processes in the context of the enforcement of judgments, since for the execution of the court decision the interested person has the option to contact not only the State Executive Service of Ukraine (or private bailiffs), but also the State Treasury Service of Ukraine, provided that the debtor is a public authority. It has been found that, in order to exercise and protect the rights of the person in favor of the court, to enforce the prescriptions contained in the decision, public and private enforcement agents have some set of tools to influence the debtor. It is determined that one of the main problems in the implementation of court decisions is the low quality of the decision itself. And, the right level of quality of the solution is the key to its successful implementation. Quality implementation of the decision is possible only if the court from the very beginning of the process will guard the full, comprehensive and objective consideration of the case. As a result, it is determined that in the context of administrative proceedings, one of the key issues always raises the question regarding the enforcement of a judgment. Often, by the time the judgment comes into force, it is no longer possible to enforce it. Unfortunately, such cases are not unique and, in order to change the situation for the better, it is necessary to slightly change the general approach to the enforcement of judgments in administrative cases at the national, doctrinal and legal level.

Key words: enforcement of a judgment, administrative case, enforcement, writ of execution, enforcement service.

Вступ. Із часів здобуття незалежності Україна крок за кроком йшла шляхом дедалі більшої демократизації суспільних відносин. Подібні процеси демократизації набувають дедалі більшого значення в розрізі євроінтеграційного прагнення нашої держави, яке дедалі більше виросло у зв'язку з подіями Євромайдану та подальшими важливими зрушеннями в житті українського народу.

Вже досить тривалий час одне з центральних місць в українській правовій доктрині займає питання правовідносин між фізичною особою (громадянином) та суб'єктами владних повноважень, адже саме такі правовідносини зазвичай постають неоднозначними та дискусійними. Інститут адміністративного судочинства з'явився як нове правове явище, спрямоване на реалізацію захисту прав, свобод та законних інтересів будь-якої пересічної особи від протиправної діяльності суб'єктів, що мають у своєму розпорядженні певний адміністративний ресурс та певні владні повноваження. За час свого існування зазначений інститут поступово став майже повністю незалежним та демократичним. Існування цього інституту зумовлюється необхідністю забезпечення захисту інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин [9, с. 115].

Водночас, незважаючи на таку позитивну загальну характеристику інституту адміністративного судочинства, треба із жалем констатувати, що відсутність належної теоретично-наукової бази досліджень цього інституту призводить до певного його застою та відсутності покращення якісних характеристик.

Варто зазначити, що один із найбільш важливих етапів всього інституту адміністративного судочинства – це безпосереднє виконання судових рішень, з яким подекуди трапляється доволі складна історія, адже в українських реаліях треба не лише зуміти довести справу до перемоги, підготувавши належну правову позицію, а ще й зуміти виконати те рішення, що було прийнято на користь тієї чи іншої особи.

Якщо звернемось до положень Основного Закону нашої держави – Конституції, побачимо, що обов'язковість виконання судових рішень є саме конституційною засадою судочинства в Україні [3, ст. 129]. Зазначена конституційна засада судочинства відтворена і в положеннях Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) як один із принципів адміністративного судочинства [1].

Чинне адміністративне законодавство говорить про те, що рішення суду, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на території всієї країни всіма фізичними та юридичними особами, а також органами із владно-управлінськими функціями. Зазначену обов'язковість виконання можна пояснити через неможливість зміни або скасування відповідного рішення будь-яким органом, за винятком суду вищої інстанції.

Зазначені законодавчі положення щодо обов'язковості виконання судових рішень в адміністративному процесі – це добре, але ж що ми маємо на практиці? А на практиці проблематика виконання судових рішень у нашій державі щороку зростає в масштабах. Авжеж певні складнощі

у виконанні судових рішень характерні й для світових країн (майже для всіх, без виключення), але в Україні вже просто недопустимо заплюшувати на це очі. На думку деяких науковців, низький процент виконання судових рішень на пряму впливає на стан національної безпеки держави. У період з 2000 р. по 2010 р., за даними багатьох статистичних служб, рівень виконання рішень в адміністративному процесі сягнув відмітки в 38%, що є катастрофічно низьким процентом. З 2010 р. до 2019 р. ситуація змінилася на краще, але не так кардинально. Нині відсоток виконуваних рішень коливається на рівні близько 44–51%, тобто лише половина прийнятих рішень в адміністративному процесі успішно виконується (чи добровільно, чи примусово).

З огляду на це, очевидно здається актуальність цього дослідження. Не можна ігнорувати проблему виконання судових рішень в адміністративних справах, адже, як ми вже вияснили, обов'язковість виконання судових рішень – це певний базис всього українського судочинства, на якому воно ґрунтується. Додає актуальності дослідженню й та обставина, що за умови виконання судових рішень в адміністративних справах в 90–100% випадків істотно знизиться загальний рівень адміністративних правопорушень, адже кожна особа, що допускати можливість вчинення адміністративного правопорушення, буде зважати на те, що в разі судового розгляду і прийняття рішення проти неї, рішення буде виконано й особі прийдеться реально відповідати за свої дії.

Питаннями дослідження основних моментів, що пов'язані із виконанням судових рішень в адміністративних справах, займається широке коло науковців, серед якого можна виокремити таких: М.І. Смокович, Н.Є. Хлібороб, О.О. Кошкош, А.В. П'ятиницький, С.О. Шаграва, Т.О. Коломоець, Д.В. Смотрич.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження порядку набрання законної сили судовими рішеннями в адміністративній справі, вивчення особливостей щодо їх виконання, а також визначення з основними проблемами, пов'язаними із виконанням судових рішень в адміністративній справі з відшукуванням можливих шляхів подолання наявної проблематики. Задля досягнення поставленої мети висунуто такі завдання: визначитися із тим, як саме рішення в адміністративній справі набирає законної сили, проаналізувати специфіку виконання рішень в адміністративній справі, наявні проблеми щодо виконання рішень в адміністративній справі й на підставі проведеного аналізу запропонувати шляхи подолання наявних проблем.

Результати дослідження. Переходячи до викладення основного матеріалу, перш за все зазначимо, що під законною силою рішення в адміністративній справі зазвичай розуміють таку особливість судового рішення як певного акту правосуддя, котра визначає правову дію рішення в часі та просторі, а також за суб'єктним колом і створює певні правові наслідки [10, с. 156].

Важливо пам'ятати, що за умови неподачі відповідної скарги щодо апеляційного перегляду рішення таке рішення стане законним із моменту закінчення строку на його апеляційний перегляд. За умови, що апеляційну скаргу все ж таки було подано, рішення набирає законної сили (якщо його не було скасовано) після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закритті апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду. Подібні правила встановлює ст. 255 чинного КАС України [1]. Не варто забувати, що суд у своєму рішенні має зазначити, як саме рішення набирає законної сили і в які процесуальні строки його можна оскаржити.

Чинний КАС України встановлює такі строки на апеляційний перегляд рішення суду першої інстанції:

- на рішення суду – 30 днів від дня його проголошення;
- на ухвалу суду – 15 днів від дня її проголошення.

Важливим є й питання стосовно того, з якого періоду відраховується строк для подачі апеляційної скарги. Загальна законодавча вимога – з моменту проголошення судового рішення. Проте, за умови, що в судовому засіданні було проголошено лише вступну та резолютивну частину, строк на апеляційне оскарження відраховується вже з моменту складання повного тексту рішення. Не поодинокі й випадки, коли особа не була присутня в засіданні чи не отримує довгий час повний текст рішення, який можна отримати на руки, а можна й очікувати його надіслання поштою. У такому разі строк на апеляційне оскарження треба відраховувати з моменту фактичного отримання особою повного тексту рішення і доволі часто цей строк перевищує тридцятиденний термін, адже сам по собі повний текст рішення подекуди складається більше місяця. Потім незрозуміло, як, коли й куди особи направлять повний текст рішення. Ось й впливає змога отримати повний текст рішення лише через кілька місяців, а потім ще тридцять днів на апеляційне оскарження, маємо, що за законодавчим приписом у тридцять днів на оскарження рішення, фактична подача апеляційної скарги може відбутися після спливу аж дев'яноста днів чи навіть

більше. І все в рамках закону. Питання лише в тому, що весь цей час рішення не набрало законної сили, а отже, виконати його неможливо.

Не можна виключати й можливості поновлення строку на апеляційне оскарження, якщо пропуск стався через поважні причини. Щоправда, варто зазначити, що суди апеляційної інстанції не дуже прискіпливо вивчають ці так звані «поважні причини», які не рідко є формальними, а подеколи – взагалі абсурдними. Напевно, що якою б не була «поважна причина» пропуску строку на відповідне оскарження, здебільшого судді відновлять строк та дадуть особі можливість на перегляд рішення суду першої інстанції. У такому випадку важливо, що в разі поновлення строку на апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції дія рішення зупиняється, а його подальше виконання стає можливим лише після того, як справа в установленому порядку буде розглянута апеляційним судом.

Якщо говорити про постанову (ухвалу) суду апеляційної інстанції або касаційної інстанції, то зазначені судові рішення стають законними відтоді, відколи відбулося їх проголошення. Авжеж на рішення апеляційного суду невдоволена ним особа може подати касацію, проте саме по собі рішення вже буде мати законну силу і його можна виконувати.

Цікавим здається випадок, коли перегляд судового рішення відбувається лише частково. Виходить, що в тій частині, в якій рішення не оскаржується, воно набирає законної сили після спливу строку на апеляційне оскарження й з цього моменту його можна виконувати. Але, як бути, якщо апеляційний суд вийде за межі доводів апеляційної скарги та встановить істотні порушення з боку суду першої інстанції, які вплинули на загальне вирішення справи. За таких обставин апеляція може скасувати рішення суду першої інстанції і в тій частині, в якій воно не оскаржувалося апелянтом. А як бути, якщо рішення в цій частині вже було виконано? У такому випадку необхідним є застосування інституту повороту судового рішення. До речі, питання із скасуванням вже виконаного рішення актуально й не тільки в наведеному, дещо екзотичному та нетиповому випадку. Можливий варіант, при якому касаційний суд прийме рішення відмінне від перших двох інстанцій та скасує попередні рішення, прийнявши власне. Але ж після розгляду справи в апеляційній інстанції рішення вже набирає законної сили (після проголошення) і відповідно до цього може виконуватися. Виходить, що й в такому випадку (можливість якого не така вже й мала) необхідним є застосування інституту повороту судового рішення.

Отже, дещо розібравшись із порядком набрання судовими рішеннями в адміністративних справах законної сили, треба детальніше дослідити, які особливості спіткають ту особу, яка буде прагнути реалізувати судові рішення, так би мовити, втілити його в життя.

Як вже було зазначено вище, суто теоретично судові рішення заборонено не виконувати. Проте істотно (про який би з правових процесів не йшлося), що далеко не завжди рішення суду добровільно виконується тією особою, щодо якої воно прийняте. У такому разі, відповідно до чинного законодавства України, зацікавлена особа має право розраховувати на використання всіх наявних у розпорядженні держави механізмів, які можуть допомогти виконати рішення. Важливо, що Європейський суд із прав людини вважає будь-яку затримку щодо виконання рішення суду порушенням однієї з норм Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, а саме порушенням права особи на розгляд судової справи в межах розумних строків [2, ч. 1 ст. 6]. Виходить, що держава має не лише забезпечити доступ до правосуддя та гарантувати справедливий суд кожному в нашій країні, а й забезпечити якомога швидше втілення в життя тих приписів, які були встановлені під час розгляду справи судом.

Подекуди науковці-правники прирівнюють виконання рішення суду з обов'язковим примусом до цього з боку уповноважених органів та осіб [6, с. 11]. Насправді ситуації із добровільним виконанням судового рішення є вкрай рідкими. Аби реалізувати та захистити права особи, на користь якої було прийняте судові рішення, виконати ті приписи, які містяться в рішенні, в державних та приватних виконавців є певний набір інструментів впливу на боржника. Авжеж розгляд виконання судового рішення обов'язково через призму примусу дещо звужує сенс цього інституту, тому суто теоретично ототожнювати виконання судового рішення з обов'язковим примусуванням не варто, але з практичної точки зору це здається логічним.

Напевно, в цьому проявляється одна з особливостей виконання судових рішень як в адміністративному процесі, так й в інших процесях (цивільному, господарському) – реалізувати рішення, не вдаючись до примушення та без залучення уповноважених органів, майже неможливо.

Не менш істотною особливістю виконання судового рішення в адміністративній справі є й та обставина, що для того, аби звернутися до виконавчої служби із наміром примусового виконання рішення суду, спершу необхідно отримати виконавчий лист у тому суді, який розглядав

справу як суд першої інстанції. Зазначений документ обов'язково має відповідати тим вимогам, які щодо нього висуває чинне законодавство [7]. Строк дії виконавчого листу для його реалізації є тривалим та налічує аж три роки з моменту набрання рішенням законної сили.

Варто не забувати, що при початку процедури примусового стягнення на підставі виконавчого листу особа, яка подає відповідну заяву, має сплатити авансовий внесок у розмірі двох відсотків від загальної суми стягнення.

Напевно, найбільшою особливістю виконання судових рішень в адміністративній справі є наступне. Від початку 2013 р. в Україні почав діяти Закон, за положеннями якого виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, покладається на Державну казначейську службу України [8, ч. 1 ст. 3]. Важливо, що за умови набрання законної сили рішенням, за яким боржником є державний орган та за умови подальшої подачі заяви із виконавчим листом із боку стягувача з дотриманням всієї необхідної процедури, кошти списуються з рахунків боржника у безспірному порядку, що й реалізується як раз казначейством. Подібне є особливістю виконання рішень суто в адміністративному процесі, що пояснюється публічно-правовим характером відносин, актуальних для цього процесу. Як у господарському, так і в цивільному процесі зазвичай судові спори відбуваються між приватними особами (юридичними чи фізичними), а отже, виконати рішення, що набрало законної сили, у відмічених процесіях можливо лише через звернення до виконавчої служби (оскільки добровільне виконання вбачається вкрай малоймовірним), що зазвичай є довготривалим процесом. Натомість в адміністративному процесі, за умови наявності боржника-державного органу, законодавство надало альтернативу у вигляді виконання судового рішення через звернення до казначейства, що, очевидно, підвищує швидкість виконання судового рішення.

Авжеж у реальному житті все дещо відрізняється від того, як воно має відбуватися. Держава не була б державою, якщо б дозволила так ефективно та швидко виконувати судові рішення щодо своїх же органів. Станом на кінець 2018 р. (остання оприлюднена на сьогоднішній день інформація) в Державній казначейській службі України перебуває 145 223 судових рішення на загальну суму 4 195 042 290,94 грн, які не виконані [11].

Відповідно до зазначеного вище, можна побачити, що проблем із виконанням судового рішення вистачає. Спробуємо охарактеризувати найбільш істотні та запропонувати певні шляхи їх подолання.

Однією з головних проблем у процесі реалізації рішень суду вбачається низький рівень якості самого рішення: належний рівень якості рішення є запорукою його вдалого виконання. Якісне виконання рішення можливе лише за умови, що суд із самого початку процесу буде опікуватися повним, всебічним та об'єктивним розглядом справи.

Яскравим є приклад такої ситуації, де очевидним є застосування такого інституту реалізації прав позивача, як забезпечення позову. Якщо у певній конкретній справі вчасно не застосувати заходи забезпечення, цілком ймовірно, що після винесення рішення та набрання ним законної сили виконати його буде вже неможливо. На жаль, знов таки на практиці суди вкрай неохоче задовольняють клопотання щодо застосування заходів забезпечення позову [4, с. 7].

Окрім зазначеного, важливо, аби судді чітко формулювали резолютивну частину рішення, бо в іншому випадку може виникнути необхідність у роз'ясненні судового рішення чи внесенні в нього змін, що також заважає виконати його в розумні строки.

Істотною проблемою виконання судових рішень в адміністративній справі необхідно визнати й те, як подекуди недолуго та неефективно здійснюється примусове стягнення взагалі. Як ми вже зазначали, в адміністративному процесі примусове стягнення можливе з боку як органів виконавчої служби, так і казначейства. Зазвичай виконавча служба вкрай неохоче працює із виконанням судових рішень саме по адміністративних справах, намагаючись знайти будь-яку причину для відмови у відкритті виконавчого провадження. Цікаво, що часто державні виконавці починають робити хоча б щось задля виконання судового рішення по адміністративній справі лише після того, як на них будуть подані скарги або відповідні заяви про визнання їх дій (бездіяльності) незаконною [5]. До цього ж задля виконання судового рішення не робиться зовсім нічого. Інститут приватного виконання судових рішень, своєю чергою, нині є доволі молодим та ще не поширений достатньо, щоб можна було говорити про його переваги, хоча вони, очевидно, є та легко вбачаються.

У контексті модернізації та поліпшення роботи виконавчої служби в розрізі підвищення якості виконання судових рішень розглядаються кілька цікавих та важливих новел. Першою з них вважається пропозиція щодо виводу державної виконавчої служби з системи виконавчої влади та

передача цієї структури судовій владі. Тобто суд не лише буде приймати певне рішення стосовно тих чи інших правовідносин, а й безпосередньо контролювати здійснення тих приписів, що будуть міститися в судовому рішенні. Ці функції будуть передані спеціальним службовим особам, аби не переважували суддів, в яких і так у провадженні перебуває велика кількість справ. Для таких спеціальних службових осіб буде створена відповідна відомча структура при кожному суді. Ідея насправді досить революційна, чим, безумовно, цікава. Подібні прецеденти характерні для деяких країн. Так, в Іспанії при судах функціонують спеціальні відомства, що займаються виконанням судових рішень, і для того, аби почалася процедура примусового стягнення, зацікавленій особі навіть не потрібно подавати якусь заяву. Відомча служба при суді сама відслідковує, коли рішення вступає в законну силу, робить запит стосовно бажання боржника виконати рішення добровільно і, не отримавши відповіді чи отримавши негативну, починає процедуру примусового виконання. Крім того, зазначене відомство має звітувати перед стягувачем щодо виконаної роботи та вчинених дій. На наш суб'єктивний погляд, така ініціатива не була б зайвою в українських реаліях.

Друга пропозиція зводиться до того, аби усунути взагалі виконавчу службу від виконання деяких рішень по адміністративних справах. Йдеться про ті справи, де рішення (дії певного характеру) можуть бути прийняті/вчинені лише посадовими та службовими особами виключно особисто, а безпосередньо виконавець жодним чином не може вплинути на дії посадовця чи службовця. Виходить, що в подібних ситуаціях виконавча служба безсила, а отже, чи потрібна вона взагалі. Пропозиція не вичерпується лише тим, щоб скасувати виконавчу службу. Замість виконавців як таких пропонується внести певні зміни до КАС України. Ці зміни мають стосуватися змоги суду приймати рішення замість органу публічної влади. Тобто за наслідками розгляду адміністративної справи суд не тільки приймає рішення у форматі: «хто правий, а хто винуватий», а й буде вирішувати питання стосовно того, яким чином можна замінити правовідносини, які склалися. Подібна модель адміністративного судочинства характерна для деяких європейських країн, проте в сучасних українських умовах, напевно, буде неефективною через низку як об'єктивних, так й суб'єктивних факторів.

Висновки. Отже, підбиваючи підсумок усього дослідження, варто зазначити, що в контексті адміністративного судочинства одним із ключових питань завжди постає питання щодо виконання судового рішення. Часто на момент, коли рішення набрало законної сили, виконати його вже неможливо. Подібні випадки, на жаль, є непоодинокими й, аби змінити ситуацію на краще, треба дещо змінити загальний підхід до виконання судових рішень в адміністративних справах на загальнодержавному, доктринально-правовому рівні. Якщо не вдаватися до революційних мір, пов'язаних із скасуванням деяких органів та передачі їх повноважень іншим, то потрібно увести більш ретельний відбір кадрів на посади суддів та виконавців та запровадити жорсткий контроль за діяльністю зазначених осіб, аби їх обов'язки виконувалися професійно та якісно, що буде слугувати належному виконанню судових рішень в адміністративних справах, а це, своєю чергою, буде відповідати головній задачі адміністративного судочинства – захисту прав, свобод та законних інтересів кожної особи в Україні.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України, Кодекс, Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.
3. Конституція України : Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141
4. Крупчан О. Виконання рішень адміністративних судів: проблеми та шляхи їх вирішення / О. Крупчан, В. Перепелюк. *Юридична Україна*. 2010. № 2. С. 4–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2010_2_3
5. Кузьмишин В. Виконання рішень суду суб'єктами владних повноважень – правовий та етичний аспекти. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 3. С. 76–80.
6. Масленникова Н.И. Законная сила судебного решения в советском гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1975. 18 с.
7. Про виконавче провадження : Закон від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 30. Ст. 542.
8. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон від 05.06.2012 р. № 4901-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 17. Ст. 158.

9. Смотрич Д.В. Правове забезпечення виконання судових рішень в адміністративних справах і рішень Європейського суду з прав людини. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 3. С. 115–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2016_3_28

10. Труш М. Порядок набрання законної сили судовими рішеннями в адміністративній справі та особливості їх виконання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 156–161. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_11_32

11. Частина 1 юридичного аналізу «Виконання рішення адміністративного суду та порядок притягнення до відповідальності за невиконання рішення адміністративного суду». URL: http://www.donbasssos.org/ur_analiz/

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.45>

НУРУЛЛАЄВ ІЛЬКІН САДАГАТ ОГЛИ

**ОСОБЛИВОСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ
В БОРОТЬБІ З ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОЮ ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

Для усіх держав, що виникли на пострадянському просторі, характерні загальні для інших країн світу тенденції розвитку та трансформації злочинності, що набуває більш організованого та транснаціонального характеру. Найчастіше злочин, розпочатий на території однієї з держав, закінчується на території іншої, а іноді вчинення таких злочинів продовжується через території декількох держав. Злочинність, особливо її організовані форми, давно вийшла за рамки національних інтересів, тому боротьба з нею можлива тільки з використанням широкого міжнародного співробітництва. Переростання національної злочинності в транснаціональну диктує вимогу об'єднання зусиль міжнародного співтовариства в боротьбі з цим небезпечним явищем. Це повною мірою стосується й України, яка активно долучилася до міжнародно-правових інструментів співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю.

Необхідно враховувати, що чим вище рівень інтернаціоналізації злочинності, тим більш активною і багатосторонньою повинна бути взаємодія держав у боротьбі з нею. Як показує практика, найбільш успішно це відбувається в рамках міжнародних організацій. Однак перебування в таких «профільних» міжнародних організаціях врешті вимагає від держав здійснення спільної цілеспрямованої кримінально-правової політики. Саме з цим передусім пов'язані особливості багатостороннього міжнародно-правового співробітництва в боротьбі зі злочинністю, що здійснюється в межах міжнародних міжурядових організацій.

У статті досліджуються міжнародно-правові впливи на формування в Україні державної кримінально-правової політики на основі укладених міжнародних договорів у сфері боротьби з організованою злочинністю. Доведено, що прагнення України до протидії транснаціональній організованій злочинності упродовж кількох десятиліть стали визначальними чинниками її міжнародно-правового співробітництва в боротьбі з цим суспільним злом. Саме міжнародно-правове співробітництво в боротьбі з організованою злочинністю формує сучасну основу відповідних «профільних» напрямів побудови державної кримінально-правової політики. Тому для України лишається актуальним подальше врахування й використання всіх складників міжнародно-правового співробітництва через національно-правові засоби, що є запорукою її успішної співпраці з міжнародним співтовариством у протидії організованій транснаціональній злочинності.

Ключові слова: транснаціональна організована злочинність, міжнародні договори про боротьбу зі злочинністю, міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю, міжнародне кримінальне право, кримінально-правова політика держави, міжнародна кримінально-правова політика.

All post-Soviet states are characterized by trends in crime that are more common and transnational in common with other countries in the world. Most often, a crime that has been committed in the territory of one of the states ends in the territory of another, and sometimes the commission of such crimes continues through the territories of several states. Crime, especially its organized forms, has long gone beyond national interests, so combating it is possible only through the use of broad international cooperation. The escalation of national crime into a transnational one dictates the need to join forces in the international community to combat this dangerous phenomenon. This is fully relevant to Ukraine, which has been actively involved in international legal instruments for cooperation in the fight against organized crime.

It must be borne in mind that the higher the level of internationalization of crime, the more active and multilateral the interaction of States in the fight against it must be. As practice shows, this is most successful in the framework of international organizations. However, staying in such “core” international organizations ultimately requires states to pursue a common purposeful criminal policy. This is especially related to the peculiarities of multilateral international legal cooperation in combating crime within international intergovernmental organizations.

The article examines the international legal influences on the formation of the state criminal law policy in Ukraine on the basis of concluded international agreements in the field of fight against organized crime. It has been proven that Ukraine’s desire to combat transnational organized crime for several decades has been a determining factor in its international legal cooperation in the fight against this public evil. It is the international legal cooperation in the fight against organized crime that forms the modern basis of the relevant “profile” directions of state criminal policy. Therefore, it remains relevant for Ukraine to continue to take into account and use all components of international legal cooperation through national legal means, which is the key to its successful cooperation with the international community in the fight against organized transnational crime.

Key words: *transnational organized crime, international treaties on crime, international cooperation in the fight against crime, international criminal law, state’s criminal policy, international criminal policy.*

Вступ. Стан сучасної транснаціональної злочинності визначається соціально-економічними реаліями буття суспільства та держави і беззаперечно зумовлюється ситуацією, яка склалася історично. Для усіх держав, що виникли на пострадянському просторі, характерні загальні для інших країн світу тенденції розвитку та трансформації злочинності, що набуває більш організованого та транснаціонального характеру. Найчастіше злочин, розпочатий на території однієї з держав, закінчується на території іншої, а іноді вчинення таких злочинів продовжується через території декількох держав. Злочинність, особливо її організовані форми, давно вийшла за рамки національних інтересів, тому боротьба з нею можлива тільки з використанням широкого міжнародного співробітництва.

Водночас, чим вище рівень інтернаціоналізації злочинності, тим більш активною і багатосторонньою повинна бути взаємодія держав у боротьбі з нею. Як показує практика, найбільш успішно це відбувається в рамках міжнародних організацій. Однак перебування в таких «профільних» міжнародних організаціях врешті вимагає від держав здійснення спільної цілеспрямованої кримінально-правової політики. Саме з цим передусім пов’язані особливості багатостороннього міжнародно-правового співробітництва в боротьбі зі злочинністю, що здійснюється в межах міжнародних міжурядових організацій.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження міжнародно-правових впливів на формування в Україні «профільних» напрямів державної кримінально-правової політики на основі міжнародних договорів України у сфері боротьби з організованою злочинністю.

Результати дослідження. Переростання національної злочинності у транснаціональну диктує вимогу об’єднання зусиль міжнародного співтовариства в боротьбі з цим небезпечним явищем [1, с. 423]. Це повною мірою стосується України, яка активно долучилася до міжнародно-правових інструментів співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю. Прояви транснаціональної злочинності виникали в Україні ще в підвалинах тіньової економіки колишнього СРСР наприкінці 1970-х і початку 1980-х рр. у тих суб’єктів організованої злочинності, котрі мали вихід за кордон. Важливим було те, що розвитку організованої злочинності тоді

сприяли такі фактори, як: лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, руйнування єдиного економічного простору, відсутність ефективно охоронюваних кордонів, ослаблення держави та її інституцій, політична нестабільність, корупція. Особливістю є також те, що у процесі перебудови та стихійного переходу до ринку організовані злочинні організації використовували транснаціональні можливості, що відкривалися, для контрабандного вивозу нафтопродуктів, золота, металів, сировини, озброєння, валюти, антикваріату і творів мистецтва в інші держави, контрабандного й безмитного ввезення товарів в Україну [2, с. 1].

Щодо поняття й особливостей такого явища, як «міжнародно-правове співробітництво», то єдиного підходу в науковій доктрині не існує. Проте стосовно боротьби зі злочинністю найбільш часто при визначенні цього процесу у міждержавних відносинах користуються категорією «міжнародне співробітництво в боротьбі зі злочинністю». У деяких ситуаціях це розуміють навіть як співпрацю із забезпечення захисту особи, суспільства, держави, міжнародного співтовариства від злочинних діянь, суспільна небезпечність яких вимагає об'єднання зусиль кількох держав [3, с. 142]. Однак, як слушно наголошує М.В. Буроменський, міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю поширюється на процеси уніфікації кримінального, кримінально-процесуального, пенітенціарного законодавства, на надання міждержавної правової допомоги у кримінальних справах, на процеси формування міжнародного кримінального права [4, с. 738–739]. Тому правова основа діяльності держави, міжнародної спільноти та їхніх представників у цьому напрямі повинна бути комплексною.

Цікавим інструментом міжнародного співробітництва держав у боротьбі з транснаціональною злочинністю є реалізація т. зв. кримінальної політики, яка базується на відповідних принципах, що формулюються у нормах кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого чи іншого законодавства або визначаються доктринально. Лише за такої умови – взаємного погодження правових процедур – можливе ефективне міжнародно-правове співробітництво у сфері боротьби з організованою транснаціональною злочинністю. Формою такої політики є ратифіковані міжнародні договори двох і більше держав [5, с. 134]. На нашу думку, тут можна і варто говорити саме про існування міжнародної кримінально-правової політики, тому що хіба не єдиним сенсом укладення міжнародних договорів про боротьбу зі злочинністю і створення на їх основі міжнародних міждержавних організацій є формування та юридичне закріплення єдиних наскрізних підходів (від міжнародного співтовариства до кожної окремої держави) запобігання та покарання.

Таким чином, погоджена міжнародна кримінальна політика у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності ґрунтується на взаємоприйнятних, встановлених у національному законодавстві держав принципах і нормах про такі види злочинів, їх покарання, видачу злочинців, форми й методи розкриття та розслідування таких злочинів тощо.

Сьогодні можна говорити про те, що еволюція злочинності об'єктивно створила передумови до взаємозалежності та солідарності держав у реалізації кримінальної політики. Водночас Україна має доволі обмежені можливості у протидії кримінальним загрозам, що формуються й реалізуються на різних державних територіях (транскордонній, транснаціональній злочинності, злочинам, що мають регіональний, наднаціональний чи транснаціональний елементи). Вітчизняні органи влади при здійсненні кримінального переслідування, у ході реалізації кримінальної відповідальності мають повноваження, окреслені межами внутрішньої (національної) кримінально-правової юрисдикції. Зважаючи на необхідність дотримання засад поваги державного суверенітету інших держав, їхні працівники не можуть (і не вправі), керуючись внутрішнім законодавством України, виконувати на території іноземної держави дії, спрямовані на охорону правопорядку, розкриття злочинів, збирання доказів, затримання осіб, застосування покарань тощо [6, с. 174].

Перелічені вище чинники виводять проблеми організації реагування на злочини за межі внутрішніх інтересів нашої держави та вимагають від України вживати адекватні змінам криміногенної картини світу заходи як на рівні національної правової системи, так і на міжнародно-правовому рівні. За таких умов дедалі більш актуальними стають питання розвитку міжнародного співробітництва України в «антикримінальній» сфері. Це завдання мають спільно вирішувати всі суб'єкти владних повноважень – як ті, що відповідають за нормативне забезпечення кримінальної політики України (парламент держави), так і ті, які здійснюють її практичну реалізацію (вітчизняні органи кримінальної юстиції) [7, с. 14].

Специфіка, що визначає сутність правового регулювання міжнародного співробітництва України в боротьбі з транснаціональними злочинами, зводиться до того, що ці питання одночасно

регулюються як багатосторонніми і двосторонніми міжнародними угодами за участю України, так і окремими нормами національного права України. До національно-правових норм України в цій сфері насамперед належать Конституція України, Кримінально-процесуальний кодекс України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також міжвідомчі й відомчі правові акти, які роз'яснюють і деталізують положення законодавства.

Вагомим має бути те, щоб дотримувався пріоритет норм міжнародного права над нормами національного. Це відкріє можливість застосування міжнародно-правових норм правоохоронними органами України при розслідуванні транснаціональних злочинів.

Вважаємо за доцільне зупинитися на з'ясуванні напрямів міжнародно-правового регулювання співробітництва в розслідуванні транснаціональних організованих злочинів: по-перше, шляхом визначення відповідних міжнародно-правових актів, їх класифікації; по-друге, за допомогою дослідження їх змісту, значення й співвідношення.

Міжнародно-правову основу становлять усі укладені й ратифіковані Україною, уповноваженими нею органами міжнародно-правові акти, які повністю або частково присвячені питанням співробітництва у сфері протидії транснаціональній злочинності. Згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України й ч. 1 ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України» ратифіковані міжнародні договори є невід'ємною частиною національного законодавства України, у системі якого займають чільне місце [8, с. 19]. Такими є, наприклад, двосторонні міжнародні договори, які регулюють міжнародне співробітництво України в розслідуванні злочинів з окремими державами. Такі угоди встановлюють обсяг і види правової допомоги при розслідуванні злочинів, можливість використання процесуального законодавства запитуючої сторони під час виконання доручення, умови, підстави й порядок видачі особи для карного переслідування й т. п. Наприклад, Договір між Україною й Республікою Грузія про правову допомогу і правові відносини по цивільних і кримінальних справах від 9 січня 1995 р [9], ратифікований Законом України від 22 листопада 1995 р., Договір між Україною й Федеративною Республікою Бразилія про взаємну правову допомогу по кримінальних справах від 16 січня 2002 р. [10], ратифікований Законом України від 6 березня 2003 р.

Окрім цього, для успішного співробітництва в боротьбі з транснаціональною злочинністю укладаються угоди між урядами держав (міждержавні угоди). Ряд важливих угод укладено Кабінетом Міністрів України. Наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності від 9 липня 2008 р. [11], затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 64 від 4 лютого 2009 р., Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Кіпр про співробітництво в боротьбі зі злочинністю від 16 лютого 2006 р. [12], затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1256 від 24 жовтня 2007 р.

Окрім цього, важлива роль приділяється міжвідомчим угодам Міністерства внутрішніх справ України (наприклад, Виконавчий протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Головним комендантом поліції Республіки Польща про виконання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в сфері боротьби з організованою злочинністю від 01 березня 2007 р. [13]), а також міжвідомчими угодами Генеральної прокуратури України (Угода про правову допомогу і співробітництво між Генеральною прокуратурою України й Генеральною прокуратурою Литовської Республіки від 8 грудня 1992 р. [14], Угода про правову допомогу і співробітництво між Генеральною прокуратурою України й Генеральною прокуратурою Республіки Молдова від 6 травня 1993 р. і ін.) [15].

Крім того, МВС України уклало ряд багатосторонніх угод про взаємодію. Так, 24 квітня 1992 р. у м. Алма-Ата підписано Угоду про взаємодію міністерств внутрішніх справ незалежних держав у сфері боротьби зі злочинністю [16]. Документ встановлює основні напрями співробітництва, серед яких боротьба зі злочинами у сфері економіки, з бандітизмом, тероризмом, міжнародною злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин і т. п. Доцільно звернути увагу на особливості правового регулювання міжнародного співробітництва у міжвідомчих угодах. Серед вчених і практиків сьогодні немає єдності у вирішенні цього питання, оскільки одні вважають можливим віднести їх до міжнародних договорів України, на основі яких здійснюється міжнародне співробітництво, а інші дотримуються протилежної позиції. Відповідно до Положення про порядок укладення, виконання й денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру (затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 422 від 17 червня 1994 р.) [17] міжнародні договори України міжвідомчого характеру укладаються від імені міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з відповідними державними

органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких входять питання, які регулюються договорами. Міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, котрі уклали міжнародні договори України міжвідомчого характеру, забезпечують виконання зобов'язань Української Сторони, контролюють дотримання прав, які випливають із таких договорів для Української Сторони, і виконання іншими учасниками договору їх зобов'язань [8, с. 21].

У позитивному аспекті відзначено зусилля МВС України щодо протидії, наприклад, такому виду транснаціональної організованої злочинності, як торгівля людьми, як зі сторони Уряду України, так і зі сторони міжнародної спільноти, яка активно стежить за послідовними та рішучими кроками України на шляху подолання цього ганебного явища, що грубо порушує права і свободи співвітчизників. Незважаючи на те, що провідна роль у протидії торгівлі людьми належить безпосередньо правоохоронцям, без об'єднання зусиль усіх зацікавлених органів, урядових і неурядових організацій досягти позитивних зрушень неможливо. Лише завдяки спільній роботі у цій сфері можна забезпечити належний захист прав і законних інтересів наших співвітчизників [18, с. 63].

Проблемним аспектом запобігання торгівлі людьми є відсутність національного механізму виявлення й адаптації постраждалих від торгівлі людей, що є потужним інструментом держави щодо попередження сучасних форм работоргівлі, поновлення і захисту прав жертв, а також їх реабілітації [19, с. 290].

Висновки. Можна стверджувати, що прагнення України до протидії транснаціональній організованій злочинності упродовж кількох десятиліть викристалізуються, проходять перевірку практикою; стають визначальними чинниками міжнародно-правового співробітництва в боротьбі з цим суспільним злом. Саме міжнародно-правове співробітництво в боротьбі з організованою злочинністю формує сучасну основу відповідних «профільних» напрямів побудови державної кримінально-правової політики. Тому важливим для України лишається актуальним врахування і використання всіх складових міжнародно-правового співробітництва через національно-правові засоби, що є запорукою її успішної співпраці з міжнародним співтовариством у протидії організованій транснаціональній злочинності.

Список використаних джерел:

1. Філяніна Л.А. Міжнародне співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 417–425.
2. Вербеський М.Г. Транснаціональна злочинність : монографія / МВС України. Дніпропетровський ДУВС. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2009. 355 с.
3. Попаденко Е.В. Международное уголовное право : учебное пособие. Москва : Юристинформ, 2012. 192 с.
4. Буроменський М.В. Міжнародне співробітництво України у сфері запобігання злочинності та боротьби з нею. *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. Харків : Право, 2008. Т. 5 : Кримінально-правові науки. Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю в Україні / за заг. ред. В.В. Сташиса. С. 738–739.
5. Transnational Crime and Transnational Policing By James William Edward Sheptycki, York University, Toronto (September 2007). III. P. 134.
6. Зозуля Є.В. Поняття, зміст та напрямки розвитку міжнародного співробітництва правоохоронних органів України. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 1. С. 173–179.
7. Житний О.О. Міжнародне «антикримінальне» співробітництво України та протидія злочинності. *Вісник кримінологічної асоціації України*. – 2014. № 8. С. 13–23.
8. Лешукова И.В. Правовое регулирование международного сотрудничества в расследовании уголовных правонарушений по законодательству Украины Международное уголовное право и международная юстиция. 2013. № 5. С. 19–23.
9. Договір між Україною й Республікою Грузія про правову допомогу й правові відносини по цивільних і кримінальних справах від 9 січня 1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268_542/.
10. Договір між Україною й Федеративною Республікою Бразилія про взаємну правову допомогу по кримінальних справах від 16 січня 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/076_005.
11. Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Мальта про співробітництво в сфері правоохоронної діяльності від 9 липня 2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470_008.

12. Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Кіпр про співробітництво в боротьбі зі злочинністю від 16 лютого 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196_009.

13. Виконавчий протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Головним комендантом поліції Республіки Польща про виконання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в сфері боротьби з організованою злочинністю від 1 березня 2007 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU07037>.

14. Угода про правову допомогу й співробітництві між Генеральною прокуратурою України й Генеральною прокуратурою Литовської Республіки від 8 грудня 1992 р. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id200431/goals>.

15. Угода про правову допомогу й співробітництві між Генеральною прокуратурою України й Генеральною прокуратурою Республіки Молдова від 6 травня 1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_036.

16. Угода про взаємодію міністерств внутрішніх справ незалежних держав у сфері боротьби зі злочинністю від 22 квітня 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_245.

17. Постанова КМ України Про затвердження Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру від 17 червня 1994 р. № 422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-94-%D0%BF>.

18. Тичина Д.М. Основні напрями запобігання транснаціональній організованій злочинності в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. № 1. С. 59–67.

19. Небитов А.А. Загальні засади торгівлі людьми в Україні. *Митна справа*. 2010. № 6. Ч. 2. С. 289–299.

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.46>

СИРОВАЦЬКИЙ В.І.

ГНОСЕОЛОГІЧНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПРИМУСУ ЯК МОТИВУВАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВОВИХ НОРМ

Стаття присвячена філософсько-правовому аналізу гносеологічної зумовленості державного примусу як мотивування дотримання правових норм. Проведеним дослідженням обґрунтовано, що поведінку людини формує її свідомість, не є винятком і сфера правового життя людини, незалежно від того, це відносини між людьми чи людини з державою. Так, наявність у людини високого рівня правосвідомості формує її правомірну поведінку. Цей процес проходить у кілька етапів та повторюється щоразу, коли людина стикається з необхідністю вчинення певної дії вперше. Отже, особа починає пізнавати деякі правові норми, використовуючи які, їй необхідно зробити певну дію чи сукупність дій. Людина лише починає отримувати потрібну їй інформацію, це своєрідна ознайомча стадія. Наступна стадія – це процес оцінки правових норм, тобто людина на основі зіставлення з особистою системою цінностей, особистого досвіду формує своє ставлення до них (позитивне чи негативне). Далі, за умови позитивного ставлення до норми чи їх сукупності, вона перетворює ці норми на внутрішню осмислену цінність, якою згодом користуватиметься. Заключним етапом є реалізація цієї норми у процесі вчинення певних дій. Завдяки цьому поведінка людини стає правовою. У разі несприйняття людиною певної правової норми та свідомого її недотримання під час здійснення відповідних вчинків, які передбачають обов'язковість її використання, поведінка набуває неправових форм. У принципі, людина сама обирає варіант поведінки. Такий вибір залежить від сукупності зовнішніх та внутрішніх факторів. До зовнішніх факторів належать соціально-економічний, політико-правовий, інформаційний, до внутрішніх – фактор середовища, ціннісно-орієнтаційний, рівень правової культури, ставлення особи до конкретних правових норм. Сукупність внутрішніх факторів формує особистісне ставлення людини до певних ситуацій, зовнішні ж фактори виступають своєрідними умовами для здійснення вчинків.

Ключові слова: *гносеологія, правові норми, правові цінності, правова поведінка, держава, суспільство, людина, громадянин, державний примус, філософія права.*

The article deals with the philosophical and legal analysis of the epistemological conditionality of state coercion as a motivation for compliance with legal norms. As a result of the conducted research, it is substantiated that the behavior of a person shapes his / her consciousness, is not an exception and the sphere of legal life of a person, whether it is a relationship between people or a person with the state. Yes, the presence of a person with a high level of justice shapes his legitimate behavior. This process takes several stages and is repeated each time a person is confronted with the need to take some action for the first time. Thus, a person begins to learn some legal rules, using which, they need to take some action or set of actions. A person is just starting to get the information they need, this is a kind of a trial phase. The next stage is the process of evaluating legal norms, that is, a person, on the basis of comparison with the personal system of

values, personal experience, shapes their attitude to them (positive or negative). Further, provided that the norm or the totality of the norm is positive, it transforms those norms into an intrinsic meaningful value that will subsequently be used. The final step is the implementation of this rule in the process of taking certain actions. As a result, human behavior becomes legal. In the case of a person's rejection of a certain legal rule and his conscious non-observance during the implementation of appropriate actions, which imply the obligation to use it, the behavior takes non-legal forms. In principle, the person himself chooses a variant of behavior. This choice depends on a combination of external and internal factors. External factors include the following: socio-economic, political and legal, information. Internal - factor of environment, value-orientation, the level of legal culture, the attitude of a person to specific legal norms. The set of internal factors shapes a person's personal attitude to certain situations, while external factors act as a prerequisite for the implementation of actions.

Key words: *epistemology, legal norms, legal values, legal behavior, state, society, man, citizen, state coercion, philosophy of law.*

Вступ. Поведінка людини складається з низки дій та вчинків, які вона здійснює під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. Якщо із впливом зовнішніх чинників людині іноді важко впоратися самотужки, оскільки досить часто вони не залежать від її волі та дій, то з внутрішніми чинниками вона має навчитися справлятися шляхом самовиховання та самодисципліни, тобто постійної систематичної роботи над собою. Рівень правової культури особистості виражає ступінь повноцінності суб'єкта державотворення та правотворення. Високий рівень правової культури особистості свідчить про наявність у неї сукупності правових знань, яка є необхідною для життя в умовах сучасних суспільства і держави, вміння користуватися цими знаннями на практиці, а також усвідомлення корисності та необхідності правового регулювання відносин між людьми та між людиною і державою.

Ставлення особи до конкретних правових норм має формуватися з позицій верховенства права та поваги до закону. Незалежно від того, схвалює людина певні норми чи не погоджується з їх доцільністю, вона має дотримуватися вимог, які встановлює закон. Це забезпечує стабільність у державі та зберігає баланс. За людиною закріплене право боротися за скасування певних правових норм, які вона вважає неприйнятними для себе, наявними правовими засобами аж до моменту, поки ситуація не влаштуватиме обидві сторони – громадянина і законодавця. У процесі вибору моделі поведінки вирішальну роль, на нашу думку, відіграють саме внутрішні чинники, адже рушійною силою будь-якого вчинку є мотив, який закласти ззовні просто неможливо. Мотив – це внутрішня спонукана до дії, вона виникає як реакція на певні події та процеси і «закликає» людину через вчинок висловити власну позицію щодо них. Такий вчинок може відповідати правовим нормам або ж не зіставлятися з ними. На основі цього поведінка людини буде трактуватися як правомірна або ж протиправна.

Постановка завдання. Мета статті полягає у філософсько-правовому аналізі гносеологічної зумовленості державного примусу як мотивування дотримання правових норм.

Результати дослідження. Людина сама обирає варіант поведінки. Такий вибір залежить від сукупності зовнішніх та внутрішніх факторів. До зовнішніх факторів належать соціально-економічний, політико-правовий, інформаційний, до внутрішніх – фактор середовища, ціннісно-орієнтаційний, рівень правової культури, ставлення особи до конкретних правових норм. Сукупність внутрішніх факторів формує особистісне ставлення людини до певних ситуацій, зовнішні ж фактори виступають своєрідними умовами для здійснення вчинків.

Соціально-економічний фактор впливу на поведінку людини полягає в наявності/відсутності умов із боку держави для можливості людини задовольнити свої основні потреби. Якщо людина має змогу законним шляхом задовольнити свої основні потреби, то для цього вона не використовуватиме протиправні засоби, адже це спровокує застосування до неї державного примусу та обмеження в деяких правах чи повне їх позбавлення. Чітке послідовне законодавство, прозорі процедури здійснення дій у правовій сфері, дотримання принципів права – фактор позитивного політико-правового впливу держави на поведінку людини. За таких умов людина починає позитивно ставитися до держави, формувати певну довіру до неї як гаранта дотримання її прав і свобод. Її правомірна поведінка буде своєрідною відповіддю на дії держави.

Сутність інформаційного впливу полягає у створенні рівних для всіх можливостей для доступу до інформації, яка є необхідною людині, здійсненні правоосвітнього процесу з метою

інформування суб'єктів правовідносин про права та обов'язки, які виражаються у відповідних моделях поведінки. Знаючи наперед вимоги для здійснення тих чи інших дій, більшість людей прагнуть чинити відповідно до закону.

Середовище, в якому виховується дитина, а згодом перебуває доросла людина, має надзвичайно великий вплив на її поведінку. Так, людина, котра вихована в душі поваги до закону та держави, визнання цінності кожної людини, перебуває в колективі людей, котрі розділяють такі самі моральні та правові цінності, також дотримуватиметься правомірної поведінки. І, навпаки, відкрите нехтування вимогами правових норм, нівелювання ролі держави та соціуму в житті людини, нігілістичне ставлення до загальнолюдських моральних цінностей формуватиме ознаки протиправної поведінки людини.

Кожна людина як особистість має власну систему моральних цінностей, які виступають своєрідними орієнтирами для її поведінки. Для когось та чи інша цінність є прерогативою під час вибору моделі поведінки у певній ситуації, а хтось вважає її другорядною, не вартою уваги та буде свою поведінку відповідно до інших цінностей. У будь-якому разі наявність системи моральних цінностей, відповідно до якої людина здійснює вчинки та загалом буде свою поведінку, є беззаперечним здобутком особистості, оскільки така система є осмисленою, відформатованою під власні потреби, бажання, активно використовується людиною та свідчить про її прагнення до роботи над собою з метою самовдосконалення. Саме тому ціннісно-орієнтаційний фактор впливу на вибір людиною моделі поведінки сприяє не лише формуванню поведінки, яка буде утворюватися на загальнолюдських моральних та правових цінностях, а й слугує поштовхом для розвитку особистості, усвідомлення необхідності постійного оновлення та здобуття нових знань.

У процесі вибору моделі поведінки вирішальну роль, на нашу думку, відіграють саме внутрішні чинники, адже рушійною силою будь-якого вчинку є мотив, який закласти ззовні просто неможливо. Мотив – це внутрішня спонука до дії, вона виникає як реакція на певні події та процеси і «закликає» людину через вчинок висловити власну позицію щодо них. Такий вчинок може відповідати правовим нормам або ж не зіставляється з ними. На основі цього поведінка людини буде трактуватися як правомірна або ж протиправна.

«Правова поведінка поділяється на два основні різновиди: правомірна поведінка і протиправна. Правомірна поведінка полягає в дотриманні (виконанні) норм; вона є нормативною. Протиправна поведінка – антинормативна, вона порушує заборонну та зобов'язальну норму. Якщо наслідки правомірної поведінки зазвичай сприятливі для суб'єкта, вони включають, зокрема, заходи державного заохочення, то наслідки протиправної поведінки пов'язані, як правило, з настанням небажаних для суб'єкта наслідків, насамперед юридичної відповідальності» [1, с. 106]. За поведінку, яка побудована з дотриманням правових норм, людина отримує заохочення у вигляді змоги користуватися усіма благами, які держава створила для неї, для її розвитку як особистості. За поведінку, сформовану без врахування вимог правових норм, їх недотримання, ігнорування, держава карає шляхом застосування примусу, який позбавляє людину певних її прав та свобод або обмежує їх.

Дотримання правових норм знаходить вираження у правомірній поведінці людини. Завдання держави полягає в залученні до правомірної поведінки якнайбільшої кількості людей. Відбувається цей процес із допомогою різних методів і способів, однак одним із найцікавіших та найбільш актуальних, на нашу думку, є мотивування дотримання правових норм і реалізації правомірної поведінки через процес застосування державного примусу.

Державний примус – це діяльність уповноважених законом державних органів та посадових осіб, яка здійснюється шляхом впливу на фізичний, психічний, організаційний чи майновий стан суб'єктів права, має на меті загальнообов'язкове свідоме виконання вимог закону, відновлення порушених прав, а також превентивну діяльність правоохоронних органів. Звідси випливає, що не покарання є основною функцією державного примусу, а мотивування якнайбільшої кількості людей до дотримання правових норм та здійснення правомірної поведінки. Тобто, караючи правопорушників, держава впливає на інші категорії населення шляхом демонстрації негативних наслідків протиправної поведінки, а також своїх можливостей у цій сфері.

Застосування державного примусу до осіб, які допустили порушення закону, сприяє здійсненню прямого виховного впливу шляхом накладення на людину певних обмежень (позбавлення деяких прав) та включає роботу спеціалістів, спрямовану на формування та утвердження у свідомості людини установок на дотримання вимог закону, викорінення асоціальних проявів у поведінці та якнайшвидшу ресоціалізацію правопорушника. Однак поряд із цим здійснюється опосередкований вплив на населення загалом через публічну демонстрацію негативних наслідків

неправомірної поведінки не лише для правопорушника, а й для держави, суспільства та інших людей. Тим самим відбувається своєрідна мотивація вчиняти правомірно, відповідно до вимог, встановлених правовими нормами.

У процесі застосування державного примусу здійснюється аналіз дій людини, що призвели до неправомірної поведінки, визначається ступінь дотримання правових норм, а поряд із цими суто правовими дослідженнями проводиться і вивчення особистості правопорушника, з'ясовуються мотиви протиправних учинків, досліджуються причини такої поведінки. Згодом на основі результатів таких досліджень можна буде сформулювати певні висновки та спрямувати зусилля на вирішення власне проблемних аспектів.

Зрозуміло, що явища, процеси, які функціонують у праві як системи, є взаємопов'язаними та справляють певний вплив один на одного. Тому і державний примус як процес, що використовується для залучення до правомірної поведінки щонайбільшої кількості людей, виступає своєрідним мотиватором дотримання правових норм і реалізації правомірної поведінки. Таке мотивування стає можливим завдяки: 1) виховному впливу на населення; 2) тому, що державний примус виступає гарантом суспільної безпеки; 3) тому, що він формує дискурс «свобода – відповідальність»; 4) тому, що пов'язаний із питанням морального вибору.

Виховний вплив державного примусу на людину доцільно розглядати в двох аспектах: 1) вплив на особу, до якої вже застосовано державний примус; 2) вплив на особу, до якої державний примус не застосовувався. У першому випадку робота здійснюється з людиною, яка допустила відхилення від правомірної поведінки, порушила закон або знехтувала його вимогами, чим створила негативні наслідки для інших людей або держави. Основний акцент у роботі з такою групою людей має ставитися на формуванні стійких переконань щодо недопущення повторних протиправних дій. Особа має зрозуміти, що держава або інша людина не є її опонентами або засобами досягнення певних цілей чи бажань. Усі люди є рівними, і право одного закінчується там, де порушується право іншого. Власних цілей та бажань людина має досягати шляхом самовдосконалення та саморозвитку, дотримуючись правомірної поведінки.

Щодо впливу на осіб, які не допустили порушень правових норм, то державний примус демонструє негативні наслідки протиправної поведінки, насамперед, для самого правопорушника. Така особа не просто стикається із заходами державного примусу, а й з осудом суспільства. Це має значний вплив на морально-психологічний стан людини, адже зачіпаються і зовнішня, і внутрішня сторони життя людини.

Завдяки застосуванню примусу держава може підтримувати баланс у суспільстві. У найпростішому розумінні це можна пояснити такою тезою: за вчинення протиправного діяння правопорушник має бути покараний у передбачений законом спосіб. Правопорушення, перш за все, посягають на встановлений законом суспільний порядок, уклад життя людей, ті цінності права і моралі, які людство виробило впродовж свого розвитку. Значна кількість правопорушень порушує баланс у суспільстві, людина перестає почуватися в безпеці, адже держава не здатна захистити її від протиправних посягань, втручань в її життя. За таких обставин держава перестає бути гарантом дотримання прав і свобод людини. Тому, застосовуючи примус, держава певним чином «інформує» людей, що протиправні дії обов'язково караються відповідно до закону.

Державний примус виступає одним зі способів гарантування суспільної безпеки. Накладення певних обмежень на людину, яка порушила закон, змушує її замислитися над своїм учинком та здебільшого не припускати повторення таких дій та вчинків. Тобто за допомогою державного примусу людина повертається до правомірної поведінки. Зрозуміло, трапляється, що людина й після застосування до неї примусу не дотримується правових норм та реалізовує неправомірну поведінку, в такому разі до неї повторно застосовуються заходи державного примусу, однак вже більш суворі. «Традиційний спосіб гарантування основних пріоритетів суспільної безпеки – життя, здоров'я, добробуту людини, її життєвих благ, публічного (правового) порядку – це державний примус, якого належить всіляко вдосконалювати як із точки зору праворегулювання, так і з позицій зміцнення правоохоронних зусиль держави, відповідних методів і засад законності» [2, с. 6].

Питання свободи людини віддавна були предметом зацікавлення науковців. Нині, на нашу думку, найбільш доцільно вивчати їх на стику філософії і права. Саме такий підхід дасть змогу не лише визначити межі свободи дій людини, а й з'ясувати ставлення самої людини до свободи та пов'язаних із нею понять і процесів. Людина, яку можна назвати особистістю з певним рівнем правових знань та правової культури, має бути готова брати відповідальність за свої дії та їх наслідки. Така готовність є свідченням зрілості особистості, наявності в неї необхідних знань,

умінь і навичок, аби спрямувати свої зусилля на свідому правомірну поведінку. Сучасна людина наділена повною свободою в межах правового поля. «Свобода у праві – це система встановлених суспільством можливостей здійснювати власну поведінку відповідно до визначеного законом ступеня необхідності та бажання у певний період часу, що забезпечується державою» [3, с. 256]. Людина є вільною у своїх діях та вчинках доти, доки не порушує прав і свобод інших людей та охоронюваних державою інтересів. Ніхто не може порушувати прав інших, інакше буде змушений відповідати за свої дії перед державою.

Щоб з'ясувати певні аспекти мотиваційного впливу державного примусу на дотримання правових норм та реалізацію правомірної поведінки, необхідно звернутися до самого поняття правомірної поведінки. «Правомірну поведінку потрібно досліджувати з урахуванням низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, які виходять за межі права як нормативної системи. Серед таких чинників можна, зокрема, назвати: забезпечення принципу рівності в праві; досягнення необхідного рівня загальної, політичної і правової культури людини, у тому числі посадових і службових осіб; забезпечення відповідності правових вимог із моральними поглядами і моральними цінностями; демократизм державного управління, тобто врахування суб'єктами владних повноважень інтересів переважної більшості громадян, забезпечення їх повного та своєчасного відображення в тих чи інших державних рішеннях; удосконалення системи законодавства, у тому числі шляхом усунення законодавчих колізій та надмірної правової зарегульованості, розширення сфери приватноправового регулювання суспільних відносин» [4, с. 1].

Так, принцип рівності у праві полягає в наявності в людей, які перебувають в однакових умовах, однакових прав, свобод, рівних можливостей, а також обов'язків. Кожному гарантоване право звернутися до компетентних органів за відновленням свого порушеного права. Державний примус утверджує цей принцип шляхом застосування однакових мір примусу до осіб, що вчинили аналогічні правопорушення. Особи, які перебувають в однаковому положенні, є рівними перед законом. Не може бути жодних упреждень чи поблагливого ставлення до людини, окрім норм закону.

Застосування державного примусу сприяє загальному підвищенню рівня правової культури. Людина більше поважає державу, розуміючи, що вона володіє необхідним інструментарієм для збереження стабільності в суспільстві, буде остерігатися порушення закону, оскільки знаємо, що за протиправні дії буде покарана. Сучасні суспільство і держава вимагають від людини певного рівня правових знань та навичок, які сприятимуть підвищенню комфортності її життя, володіти та поділяти правові цінності, яких людство досягнуло у процесі правового життя, адже згадані цінності покладені в основу правової системи, на них ґрунтується законодавство, а відповідно, має ґрунтуватися і поведінка людини.

Право і мораль однаково звернені до людини, право розвинулося з моралі. Право більше регулює зовнішню сторону життя людини, встановлює правила, за якими мають будуватися її взаємини з іншими людьми, державою. Мораль апелює до внутрішніх аспектів людського життя (сумління, певних почуттів). «Право, яке засновано на моральних принципах, легше сприймається людьми і не викликає відторгнення. Засобом його забезпечення буде не лише державний примус, але й громадська думка» [5, с. 22; 6, с. 55]. Застосування державного примусу є засобом вираження правового осуду поведінки людини, а разом із тим активізується і громадська думка. Тобто з площини суто правової відбувається зміщення у площину морально-правову.

Попри свою каральну функцію, державний примус є одним із демократичних елементів управління державою, оскільки він застосовується на підставі закону у визначеній законом формі за рішенням органу чи особи, уповноваженої законом на виконання таких функцій. Це право саме людина делегувала державі, що стало одним зі складників забезпечення та підтримки балансу в державі, у відповідь держава створила механізм для гарантування та забезпечення дотримання прав і свобод людини та можливості найшвидшого відновлення їх у разі порушення.

Демократизм у процесі застосування державного примусу полягає у врахуванні інтересів більшості населення під час прийняття певних рішень щодо обмеження чи ліквідації деяких прав правопорушника.

Аналіз процесу застосування державного примусу сприяє вдосконаленню законодавства шляхом змоги визначити проблемні моменти, пов'язані із призначенням покарання, перебуванням людини в місцях позбавлення волі, наявністю можливостей для подальшої ресоціалізації та інших. Враховуючи певні недоліки та труднощі, що виникають, законодавець отримує змогу внести зміни до наявних нормативно-правових актів, оновити їх відповідно до вимог часу, загалом гуманізувати цей процес.

Висновки. Підсумовуючи, доцільно зазначити, що державний примус виступає своєрідним мотивом, який спонукає людину дотримуватися правових норм та допомагає в реалізації правомірної поведінки. Ефективність такого мотивування буде високою та залучить до правомірної поведінки якнайбільшу кількість людей, якщо держава доведе на практиці дієвість основних правових інститутів, дотримання задекларованих принципів права та продемонструє згоду захистити людину від протиправних посягань та гарантувати їй безпеку.

Список використаних джерел:

1. Тимошенко В. Примус як мотив поведінки. *Право України*. 2007. № 6. С. 104–107.
2. Коваль Л.В. Державний примус – метод гарантування суспільної безпеки. *Наукові записки НаУКМА*. Правничі науки. 2000. Т. 18. С. 3–7.
3. Ярмол Л., Вандьо С. Поняття, значення свободи та її взаємозв'язок із правом. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 825. С. 252–257.
4. Свириденко Г.В. Правомірна поведінка: теоретико-прикладні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.
5. Бліхар В.С., Зубрицький В.В. Філософська інтерпретація правослухняної поведінки : монографія. Львів : Ліга-прес, 2016. 316 с.
6. Сердюк І.В. Взаємозв'язок права і моралі як регуляторів суспільних відносин. *Юридична психологія*. 2016. № 1 (18). С. 48–59.

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.47>

ЦИМБАЛЮК М.М.

**ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС ДОСЛІДЖЕННЯ УНІФІКАЦІЇ
ТА ІНТЕГРАЦІЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

У статті на основі філософсько-правового аналізу досліджено уніфікацію та інтеграцію глобалізаційних процесів. Обґрунтовано, що глобалізаційні явища розвитку цивілізації нині охоплюють усі найважливіші процеси розвитку суспільства. Залежно від власного бачення й оцінки фундаментальних процесів, які відбуваються, науковці та пересічні громадяни трактують їх по-своєму. Системні уявлення про сучасні природу і сутність глобалізації як загальнопланетарний еволюційний процес необхідно досліджувати на основі системно-синергетичного підходу. Можливості і перспективи, які дедалі більше зростають (часто видається, що вони прямують до нескінченності), запропоновані глобалізаційними явищами та науково-технічним прогресом, відкриваються завдяки інформаційній та технологічній революції перед людством. Глобалізаційні тенденції характеризуються більшістю науковців-глобалістів як еволюційні тенденції, які викликані об'єктивним процесом розвитку людства, часто поєднуючи з цими тенденціями історичну перемогу принципів демократії, права та лібералізму, нову суспільну віртуальну реальність тощо. З'ясовано, що глобалізація на теперішньому етапі відрізняється від ранішніх цивілізаційних процесів, насамперед попередніх, не лише кількісними, а насамперед якісними характеристиками. Відповідним чином відбувається розвиток інформаційної складової частини сучасного суспільства. Бурхливий розвиток світової інформаційної мережі значно посилив явище транснаціоналізації виробництва та капіталу. І, як результат, значно відчутнішим стає розширення глобальної економіки та діяльності транснаціональних компаній. Сучасні інформаційно-комунікаційні системи ефективно змінюють сам процес глобалізації капіталу та децентралізованої концентрації виробництва і праці. Внаслідок

цього створюються умови для формування глобального інформаційно-фінансового простору. За таких умов саме людський інтелектуальний потенціал не лише реформує суспільні відносини, а й дає значні можливості їх використовувати як ціннісні переваги у свідомості людей.

Ключові слова: *уніфікація, інтеграція, глобалізація, глобалізаційні процеси, держава, суспільство, правотворення, державотворення, філософія права.*

The article investigates the unification and integration of globalization processes on the basis of philosophical and legal analysis. It is substantiated that globalization phenomena of civilization development today encompass all major processes of society development. Depending on their own vision and assessment of the fundamental processes that take place, scientists and ordinary citizens treat them in their own way. Systemic ideas about the modern nature and essence of globalization, as a planetary evolutionary process, must be explored on the basis of a synergistic approach. Opportunities and prospects that are growing, and often seem to be going to infinity, offered by globalization and scientific and technological progress, are being opened up by the information and technological revolution before humanity. Globalization tendencies are characterized by the majority of global scientists as evolutionary tendencies caused by the objective process of human development, often combining with these tendencies the historic victory of the principles of democracy, law and liberalism, new social virtual reality, and so on. It has been found that globalization at present is different from earlier civilization processes, first of all previous ones, not only in terms of quantity but, first of all, in qualitative characteristics. Accordingly, there is a development of the information component of modern society. The rapid development of the world information network has greatly exacerbated the phenomenon of transnationalization of production and capital. And as a result, the expansion of the global economy and the activities of multinational companies is much more noticeable. Modern information and communication systems effectively change the very process of globalization of capital and decentralized concentration of production and labor. As a result, the conditions for the formation of a global information and financial space are created. In such circumstances, it is human intellectual potential that not only reforms social relations, but also offers considerable opportunities to use them as value advantages in the minds of people.

Key words: *unification, integration, globalization, globalization processes, state, society, law making, state formation, philosophy of law.*

Вступ. Як прогнозують деякі науковці-глобалісти, сучасний світ не тільки став набагато більше пов'язаний об'єктивними і суб'єктивним чинниками, він практично вже «замкнувся» не тільки географічно і економічно, і хоча поки що він не став єдиним цілісним простором, як показують останні світові тенденції, замикається також політично та інформаційно. Будь-які значні зміни в політичних регіонах, екологічні чи економічні проблеми неминуче впливають на інші держави, а також стають дотичними до життя звичайних громадян через свій вияв у зростанні рівня цін, тенденціях в економіці, на ринку праці тощо. Як прогнозують фахівці, таке «замикання» рано чи пізно має відбутися, світ стає надто «тісним». Часто процес глобалізації розглядають під призмою «гібридизації», тобто спотворення внаслідок глобальної мішанини, адже глобалізація, будучи об'єктивним, багатовимірним процесом розвитку людства, охоплює різноманітні сфери людської діяльності. Проте вплив глобалізаційних процесів на них відбувається не однаково, що спричинює несинхронний їх розвиток. Глобалізаційні процеси через їхні уніфікаційні та інтеграційні взаємовпливи на різноманітні сфери людської діяльності здійснюють прямий чи опосередкований вплив на соціум як складне утворення, що включає в себе діяльність людини в природно-ресурсній, соціальній, економічній, культурологічній, технічній та політичній сферах [1, с. 23]. У кожній із цих сфер вплив глобалізації пов'язується із певними природними, економічними, соціальними, культурологічними, технічними, політичними чи іншими потребами людини, які в сукупності виявляються в певних особистих та суспільних потребах.

Постановка завдання. Метою наукової статті є філософсько-правовий аналіз уніфікації та інтеграції глобалізаційних процесів.

Результати дослідження. У процесі вивчення глобальних суспільно-географічних процесів трансформації світового господарства доцільно використовувати різноманітні однофактор-

ні та взаємопов'язані критерії оцінки впливу глобалізації та регіоналізації на розвиток як окремої держави чи соціальної групи, так і їхній вплив на розвиток окремої людини як особистості. Їх варто враховувати з новою якістю досліджуваних взаємозалежностей та взаємозв'язків, коли глобальні тенденції та взаємозв'язки дедалі більше переважають над локальними і регіональними національними. Глобальна якість взаємовпливів стає головною характеризуючою ланкою глобалізаційного суспільства і впливає на суперечливі процеси, пов'язані із значними багатofакторними ризиками та загрозами. Як свідчить уважний розгляд процесу розвитку глобалізації, важливим чинником та результатом сутності глобалізації є декларування, утворення та швидкий розвиток наднаціональних структур, зокрема, насамперед, у світовій економіці. Саме наявність впливового транснаціонального капіталу часто утруднює, а то й робить неможливим національне, а інколи навіть і регіональне, тобто автономне, регулювання їх внутрішніх ринків. Це означає, що жодна країна на практиці не може нині прогнозувати і спланувати розвиток власної економіки без огляду і врахування загальних тенденцій світової економічної ситуації, а отже, жодна країна не може не зважати на стратегічну політику транснаціональних корпорацій. Тому, якщо раніше господарство практично кожної країни становило окремішню економічну систему, що легко відтворювалася, то тепер внаслідок глобалізаційної залежності такою порівняно незалежною системою є тільки світове господарство загалом. Крім того, в сучасному постіндустріальному світі внаслідок прояву тенденцій уніфікаційного впливу процесу глобалізації в суспільстві значно поширилися явища наднаціонального (планетарного) космополітизму на противагу національному чи регіональному патріотизму, на заміну дотриманню національної культури та традицій поширюється масова уніфікована культура. У значній мірі цьому сприяє часове зближення культур внаслідок поширення сучасних інформаційних технологій та відповідних інтернет-послуг, так звана віртуалізація світу, яка дає змогу практично миттєво отримати інформацію з будь-якого куточка планети.

Уніфікація цивілізації в деякій мірі пов'язана із так званим процесом вестернізації світу, який полягає у відображенні поляризованого розвитку сучасного світу як результату геополітичного протистояння Заходу та Сходу, західної та східної гілок цивілізації. Французькі глобалісти, своєю чергою, розрізняють в уніфікаційних процесах глобалізації два явища. Перше вони визначають як явище «глокалізації процесів транснаціоналізації», під яким розуміють необхідність створення системи контролю та управління, здатних поєднати вимоги централізації з локальними економічними інтересами країни. Іншим супутнім глобалізації явищем вони визначають утворення «економічних архіпелагів», зокрема, асоціацій найбільших міст-мегаполісів. У цьому аспекті розгляд взаємовпливу явищ глобалізації та глокалізації дає змогу сприймати глокалізацію як певний вияв глобалізації в тому сенсі, що дія цього феномена виявляється не локальною, а безмежною і поглинаючою не лише наземний, але і навколосвітний простір [2, с. 90], сприяючи прискоренню соціально-економічного зростання і модернізації суспільства.

Практично всі дослідники процесів, пов'язаних із глобалізацією цивілізації, погоджуються, що сучасний світ перейшов на нові «правила міжнародної гри», за якими позиції національних держав дедалі більше стають залежними не стільки від об'єктивних чинників, скільки від суб'єктивних. Відповідно до цього необхідно розробляти основні принципи сучасного розвитку цивілізації на новій ідеології цілеспрямованого формування курсових світових тенденцій у різних напрямках людської діяльності, які б мали сприяти забезпеченню максимальної користі національної держави в її зовнішній сфері взаємовідносин з іншими країнами та світовою спільнотою загалом. Загалом виділяють два основні філософсько-ідеологічні напрями глобалізації: 1) об'єктивна глобалізація проявляється у формі прогресивного глобалізму, що визначається як неминучий історичний процес формування міжцивілізаційного та міжнаціонального простору та діалогу цивілізації з намаганням подолати асиметрію розвитку світового суспільства на основі рівноправних і суверенних відносин між різними націями і державами; 2) суб'єктивна глобалізація проявляється у формі регресивного глобалізму, що знаходить вияви в новітніх формах та методах агресії світової олігархії для поширення та кінцевої меті майбутнього повного заволодіння планетарними ресурсами у власних егоїстичних інтересах. Цей процес вибудовується на основі руйнування національної державності, суверенітету та формування світового уряду олігархів, при цьому він в основному відображає ідеологію ліберально-ринкового фундаменталізму, зміст і правила якого диктують такі світові економічні структури, як МВФ, а також найбільш високо індустріально розвинуті країни та олігархічні клани Заходу. Головні ідеї суб'єктивного глобалізму виражаються і полягають у повному їх впливі на відкриття національних економік, фінансову систему, інформаційну сферу всіх країн, які не здатні чинити опір глобалізаційним процесам, підміні суверенітету національних держав їхніми

природними та людськими ресурсами. Таким чином, уніфікація та інтеграція глобалізаційних процесів змінює саме постіндустріальне суспільство. Двосторонньо спрямований взаємозв'язок взаємовпливів у суспільстві призводить до того, що спочатку модернізація суспільства та його відмова від національної традиції сприяють появі постіндустріального суспільства, в якому мають змогу формуватися передумови для уніфікації внутрішнього для цієї країни світу. А в подальших процесах уже сам розвиток глобалізаційних процесів стимулює поширення постіндустріального укладу життя в загальнопланетарному масштабі.

Глобалізація, ставши однією із найбільш впливових процесійних сил у сучасному суспільстві, має суттєве значення у формуванні нового світового порядку інтегративної цілісності. Вона виступає втіленням багатьох значущих характеристик цивілізаційних процесів, базуючись на універсалізації прикладного застосування досягнень науково-технічного прогресу, які мають загальноцивілізаційний характер. Насамперед це проявляється в галузях світової економіки, що виявляються пов'язаними із функціонуванням світового ринку товарів та капіталу, міжнародних комунікацій та розширенням використання інформаційних систем, процеси глобалізації, але, зрештою, вона не може обмежуватися лише виключно економічною та технологічною сферами. Як би ми не ставилися до глобалізації в сенсі її схвалювання чи засудження, потрібно визнати, що вона вже явно змінила світову систему та світовий устрій наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. і продовжує породжувати нові проблеми та відкривати нові можливості як для країн, так і окремих громадян.

Ця особливість призводить до того, що глобалізаційні процеси залишаються і нині, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених феномену глобалізації, маловивченими з погляду їх уніфікації та інтеграційних особливостей. Причиною цього, на думку В. Співака, значною мірою стає відсутність єдиного підходу в застосуванні методологічних принципів дослідження процесу глобалізації, які є певним інструментарієм, засобом пізнання явища, яке досліджується [3; 4].

Уніфікація глобалізаційних проблем пов'язана з деякими чинниками, що її зумовлюють протягом останніх десятиліть. Найважливішими серед них є ті, які, зрештою, також можна зарахувати і до джерел глобалізації як суспільного процесу на шляху цивілізації. Одним із чинників уніфікації і джерелом глобалізації стали розвиток сучасної міжнародної торгівлі та її лібералізація, а також й інші форми економічної лібералізації, що зумовили обмеження політики національного протекціонізму і зробили світову торгівлю більш вільною і такою, що охоплює значно ширшу сферу світової економіки. Врешті-решт, вплив міжнародних економічних зв'язків призвів до появи глобальних підприємств і, таким чином, міжнародні конфлікти значною мірою перемістилися з рівня країни на рівень фірми, а економічна боротьба часто почала зав'язуватися не між країнами за територіальним принципом права власності і володіння, а між фірмами за частку на світовому ринку. Цьому сприяли і позитивні сприйняття, і оцінка ринкової економіки і системи вільної торгівлі з боку більшості країн світу. Значною мірою, такий розвиток міжнародної економіки пов'язаний із значним інформаційно-технологічним прогресом, що призвів до різкого зростання швидкості передачі інформації та зростання міжнародного інформаційного обслуговування і засобів комунікацій, а з іншого боку – у зв'язку із значним скороченням транспортних і комунікаційних витрат. Як наслідок, відбуваються уніфікація і розширення сфери діяльності організацій за рахунок ширших горизонтів управління на основі нових засобів комунікації. Наприклад, якщо раніше багато компаній орієнтувалися тільки на місцеві або регіональні ринки, то тепер вони отримали змогу значно розширити власні виробничі і збутові можливості, вийшовши на глобальний рівень економіки, зокрема інтернет-економіки. У рамках таких транснаціональних корпорацій здійснюється нині майже третина світової торгівлі. Крім того, в результаті глобалізації особливо зростає обсяг торгівлі послугами, яка перетворюється на основний чинник міжнародних торгових відносин (до 50% прямих іноземних інвестицій), причому саме інтелектуальний капітал стає найважливішим товаром на світовому ринку.

Варто зазначити, що, досліджуючи глобалізаційні процеси та їх вплив на уніфікацію та інтеграцію міжнародного співтовариства, необхідно звернути увагу на той факт, що для більшості сучасних сценаріїв майбутнього глобального світу відбувається значна переоцінка одних факторів (наприклад, економічних, екологічних) і недооцінка інших факторів глобалізації, таких як соціальні, культурні тощо. За такої екологічно-економічної ціннісно-світоглядної упередженості відбувається деяке одностороннє наголошування на причинах і наслідках уніфікації та інтеграції під час глобалізації. Це відбувається внаслідок надання суб'єктивного застосування цих ціннісно-світоглядних параметрів і нерідко приводить до різних результатів в альтернативних концепціях, у тому числі виокремлення різних концепцій глобалізації. Як засвідчує практика, саме соціально-культурна, соціально-психологічна сфера глобалізаційного процесу виявляється

найбільш складним і проблемним середовищем взаємодії нації та їх держав як способів організації суспільного життя.

Слушно з цього приводу висловився В. Бліхар, наголошуючи, що зміни, спричинені глобалізацією, притаманною міжнародним відносинам, стосуються як внутрішніх, так і зовнішніх сторін державотворення і правотворення в будь-якій країні: «Адже, перебуваючи в “замкненому” інформаційному просторі, кожна країна виявляється надзвичайно чутливою до зовнішнього політичного, економічного, екологічного, техніко-технологічного впливу інших країн, вже не кажучи про ідеологічні аспекти міжнародних відносин. До того ж слід відрізнити в сучасному процесі глобалізації об’єктивні його чинники від суб’єктивних, тобто природні глобальні події від суб’єктивних, створених самими людьми та деякою мірою штучних» [5, с. 362].

Тому внаслідок розширення інформаційного простору і скорочення темпів поширення суспільної інформації складається враження, що глобалізаційні процеси, на відміну від попередніх глобальних аналогів, наприклад, процесу індустріалізації, проходять усвідомлено, що суспільство усвідомлює його і може ним успішно керувати. Проте саме тому з’являється хибне уявлення й усвідомлення того, що про проблему глобалізації можна говорити на старому «доглобалізаційному» (міждержавному) рівні, тоді як вона вимагає інших, більш новітніх синергетичних підходів.

Висновки. Уніфікаційні та інтеграційні процеси, що пов’язані із глобалізацією, часто пояснюють швидким залученням до суспільного, технологічного і науково-технічного прогресу значної кількості людей, що призводить до поширення «нового світового устрою цивілізації», територіально значно ширші та в часових межах – значно коротших, ніж це відбувалося раніше. Сучасний науково-технічний і технологічний прогрес, будучи однією з рушійних сил глобалізації і чинником посилення конкуренції, є фактором стимулювання подальшого розвитку і поширення його серед інших країн; в результаті раціоналізації виробництва на глобальному рівні і поширення передової технології значно посилюється конкурентний тиск на користь безперервного впровадження технічних, технологічних та інших видів інновацій у світовому масштабі. І не тільки в економіці, але і науці, культурі, соціальній сфері тощо. Але основним у цьому процесі є те, що, незважаючи на думку деяких дослідників та обивателів, що за цим усім стоять інтереси транснаціональних компаній і «світового уряду», в цього об’єктивного процесу (вірніше, процесів) немає автора, немає одного джерела, якоїсь головної причини, яка б це все пояснювала і давала змогу точно спрогнозувати ситуацію в майбутньому.

Водночас проблеми уніфікації та інтеграції викликають і протилежні процеси у світовій економіці та інших сферах людської діяльності. Так, зокрема, глобалізація стала тим чинником, який викликав значне загострення міжнародної конкуренції, оскільки, своєю чергою, конкуренція та розширення ринку ведуть до поглиблення спеціалізації і міжнародного розподілу праці. Отже, основні процеси уніфікації та інтеграції, спричинені сучасним рівнем глобалізації, призводять до утвердження світових принципів загальної стандартизації та уніфікації суспільного життя, яке, як правило, супроводжується для країн, особливо менш економічно розвинутих і з нестабільною політичною обстановкою, втратою національної специфіки. Це, звичайно, не може не позначитися на взаєминах між людьми, суспільними групами, внутрішніми та міжнародними організаціями, а також між державами загалом, що проявляється у специфічній зміні їхніх форм, методів діяльності та самій етиці стосунків. Заради справедливості необхідно акцентувати й на тому, що хоча у процесах уніфікації та інтеграції під дією глобалізаційних перетворювальних чинників відбувається різноспрямований взаємовплив поведінки суб’єктів міжнародної спільноти, дія вказаних і багатьох інших чинників змушує науковців розробляти різні сценарії розвитку цивілізації загалом і міжнародних відносин зокрема.

Список використаних джерел:

1. Пістун М.Д. Основи теорії суспільної географії : навч. посібник. Київ : Вища школа, 1994. 156 с.
2. Джаман М.А., Шуканов П.В. Этногеографические аспекты развития глобализации и регионализации в современном мире : монография. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. 200 с.
3. Співак В.М. Другий тип глобалізації: проблеми та перспективи дослідження. *Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 2010. № 3. С. 169–173.
4. Співак В.М. Глобалізація та її вплив на політичну систему суспільства. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 740–748.
5. Бліхар В.С. Філософсько-правовий вимір уніфікації глобалізаційних процесів у нинішніх умовах становлення України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 360–362.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.48>

ГОМОНАЙ В.В.

**МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ, НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ
ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ
В УМОВАХ ПЕВНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКУ**

Статтю присвячено питанням доктринальних підходів щодо моделей конституціоналізму (європейській, американській, англійській) та взаємозв'язку між національними особливостями і розвитком конституційно-правових інститутів в умовах певного національного правопорядку. Акцентовано увагу на виявлених в доктрині конституційного права характерних рисах практичної складової європейської моделі конституціоналізму. Додатково аргументовано, що одні і ті ж конституційно-правові інститути по-різному проявляють себе у різних правопорядках. Зазначено, що оскільки повноправне членство України в ЄС передбачає те, що конституційно-правові інститути функціонуватимуть не ізольовано. Дістало подальшого розвитку твердження, що конституційно-правові інститути України, будучи вплетеними у загальну канву конституційної системи правління, мають функціонувати за законами європейської моделі конституціоналізму.

Ключові слова: *моделі конституціоналізму, європейська модель конституціоналізму, конституційно-правові інститути, національний правопорядок.*

The article deals with the issues of doctrinal approaches to the models of constitutionalism (European, American, English) and the relationship between national peculiarities and the development of constitutional legal institutions in the context of a certain national rule of law. Attention is drawn to the characteristic features of the European model of constitutionalism revealed in the doctrine of constitutional law. It is additionally argued that the same constitutional and legal institutions have different manifestations in different legal systems. It is noted that since Ukraine's full membership in the EU stipulates that the constitutional and legal institutions will not function in isolation. There has been further development of the assertion that the constitutional and legal institutions of Ukraine, being woven into the general outline of the constitutional system of government, must function according to the laws of the European model of constitutionalism.

Key words: *models of constitutionalism, European model of constitutionalism, constitutional and legal institutions, national rule of law.*

Актуальність дослідження. Загальновідомо: найближчою для України є європейська модель конституціоналізму. При цьому, національні моделі європейського конституціоналізму мають суттєві відмінності за формою одна від іншої, разом з тим, спільним для них є те, що абсолютно кожна з них гарантує і політичну, і економічну свободу народу, права людини і основоположні свободи, цілісність індивіда - духовну та фізичну цілісність.

Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія Ради Європи) є незалежним форумом в Європі, на якому відбувається обмін ідеями щодо питань конституційного права. В. Речицький підкреслює, що «Комісія встановлює, розробляє і поширює європейські стандарти у сфері функціонування демократичних інститутів, захисту прав людини, виборчого права і конституційного судочинства. На основі запитів вона надає висновки стосовно конституцій і законів

у порядку *amicus curiae* (дружньої поради) національним конституційним судам і Європейському судові з прав людини у Страсбурзі, а також в порядку *amicus ombud* – національним омбудсманам, здійснюючи аналіз європейської практики з питань, порушених у відповідних скаргах. Головною сферою зацікавлені Венеціанської комісії є функціонування демократичних інститутів і захист основоположних прав. Даний підхід вимагає уваги до питань конституційної реформи, надзвичайних повноважень, федерального устрою, регіоналізації, міжнародного права, внутрішньої безпеки, статусу збройних сил, захисту основоположних прав (свободи релігії, зібрань і асоціацій), прав меншин, заборони дискримінації, а також парламентського імунітету» [10].

Мета цієї статті – встановити існуючі доктринальні підходи щодо моделей конституціоналізму (європейській, американській, англійській) та взаємозв'язку між національними особливостями і розвитком конституційно-правових інститутів в умовах певного національного правопорядку.

Грунтовним дослідженням європейської моделі конституціоналізму є дисертаційна робота О. Бориславської. В ній вчена розробила та обґрунтувала цілісну концепцію європейської моделі конституціоналізму, встановила особливості формування такої моделі, закономірностей функціонування та тенденцій розвитку [6, с. 6]. В цій роботі уперше на основі аналізу сучасної доктрини конституційного права у сукупності із політико-правовою практикою функціонування сучасних держав доведено, що сучасний конституціоналізм функціонує у вигляді трьох моделей - англійської, американської та європейської, - що заснована трьох основних концепціях конституціоналізму - матеріальній, формальній та інституційній відповідно; у зв'язку із цим, обґрунтовано необхідність виведення із наукового обігу термінів мусульманський конституціоналізм, тоталітарний (авторитарний) конституціоналізм, радянський конституціоналізм. Також вперше в цьому дисертаційному дослідженні вченою було обґрунтовано авторське бачення сутності конституціоналізму у широкому значенні – як заснованої на ідеології ліберального характеру політико-правової системи, що є сукупністю взаємопов'язаних відносин між людиною, суспільством та державою, у яких гарантовані права людини, суспільство є вільним, а державна влада обмежена конституційними засобами; у вузькому значенні – як конституційної системи правління (системи суб'єктів, форм, засобів та методів правління у державі), заснованих на ідеях прав та свобод людини, верховенства права, демократії та обмеженого правління [6, с. 10-11].

В науковій праці Бориславської О. було вперше відмежовано європейську модель конституціоналізму від інших двох, доведено, що відмінності між ними існують на усіх трьох рівнях конституціоналізму ідеологічному (в основі європейської моделі – ідеологія ліберальної демократії, доповнена ідеями соціальної держави, тоді як американської – ідеологія лібералізму, англійської – лібералізму у поєднанні з ідеями соціальної справедливості); доктринальному (європейській моделі притаманна інституційна концепція конституціоналізму та доктрина обмеженого правління задля недопущення державного свавілля і забезпечення прав та свобод особи; американській - формальна концепція конституціоналізму та доктрина обмеженого правління задля захисту індивідуальної свободи; англійській - матеріальна концепція конституціоналізму та доктрина обмеженого правління задля захисту індивідуальної свободи); практичному (писана жорстка конституція, президенталізм, федералізм у США; матеріальна конституція, парламентський суверенітет, сильна судова влада – в Об'єднаному Королівстві; писана жорстка конституція, сильна конституційна юрисдикція, гнучкий поділ державної влади тощо – у європейській моделі). Крім того, вченою було розмежовано європейський конституціоналізм та європейську модель конституціоналізму. Європейський конституціоналізм заснований на європейській конституційній ідентичності та є результатом конституціоналізації Європейського Союзу як цілісного політичного утворення, в той же час, європейська модель конституціоналізму є заснованою на єдиній ідеології конвергенцію спільних рис національних систем конституціоналізму європейських держав [6, с. 10-11].

О. Бориславською вперше було визначено характерні риси практичної складової європейської моделі конституціоналізму (конституційної системи правління), якими є писана жорстка конституція як акт установчої влади народу, ключова роль органу конституційної юрисдикції, гнучкий поділ державної влади, парламентаризм, децентралізованість влади, розподіл компетенції на основі принципу субсидіарності, соціальна функція держави, а також наявність наднаціональних (європейських) механізмів обмеження державної влади через захист прав людини та основоположних свобод [6, с. 10-11].

При цьому О. Бориславська в дисертаційному дослідженні «Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку» слушно зазначає, що «...накладені на національні особливості, одні і ті ж конституційно-правові інститути по-різному проявляють

себе у різних правопорядках, адже вони функціонують не ізольовано, а вплетені у загальну канву конституційної системи правління, що функціонує за законами тієї чи іншої моделі конституціоналізму. Тому лише комплексне розуміння ідеології, концепції конституціоналізму та існуючої конституційної системи правління дають можливість всебічно з'ясувати сутність того чи іншого конституційно-правового інституту у його взаємозв'язках з іншими та спрогнозувати перспективи його застосування і розвитку в умовах певного національного правопорядку» [6, с. 5]. Вчена слушно підкреслює, що «для України європейська модель конституціоналізму є не просто найближчою. Ставши членом Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати європейські стандарти прав людини, верховенства права і демократії, фактично сприйнявши відповідну модель конституціоналізму. Ці наміри були підтверджені підписанням угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Враховуючи це, дослідження європейської моделі конституціоналізму, особливостей її формування, закономірностей функціонування та тенденцій розвитку є особливо актуальним для України» [6, с. 5].

При цьому О. Бориславка в дисертаційному дослідженні «Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку» слушно зазначає, що «...накладені на національні особливості, одні і ті ж конституційно-правові інститути по-різному проявляють себе у різних правопорядках, адже вони функціонують не ізольовано, а вплетені у загальну канву конституційної системи правління, що функціонує за законами тієї чи іншої моделі конституціоналізму. Тому лише комплексне розуміння ідеології, концепції конституціоналізму та існуючої конституційної системи правління дають можливість всебічно з'ясувати сутність того чи іншого конституційно-правового інституту у його взаємозв'язках з іншими та спрогнозувати перспективи його застосування і розвитку в умовах певного національного правопорядку» [6, с. 5]. Вчена слушно підкреслює, що «для України європейська модель конституціоналізму є не просто найближчою. Ставши членом Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати європейські стандарти прав людини, верховенства права і демократії, фактично сприйнявши відповідну модель конституціоналізму. Ці наміри були підтверджені підписанням угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Враховуючи це, дослідження європейської моделі конституціоналізму, особливостей її формування, закономірностей функціонування та тенденцій розвитку є особливо актуальним для України» [6, с. 5]. Безумовно, питання правового статусу Національного банку України та його ролі в системі конституціоналізму є актуальними, теоретично і практично нагрітими.

Таким чином, в своєму дослідженні вчена акцентує увагу на органах державної влади та їх ролі в системі конституціоналізму. Безумовно, саме на них покладається конституційно-правове забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Т. Чехович в дисертаційній роботі «Державна влада як інститут конституційного права України» комплексно досліджено теоретичні і практичні питання державної влади як конституційно-правового інституту. Вченою розкрито поняття, принципи та функції державної влади, на основі встановлених ознак державної влади і з врахуванням аналізу спеціальної юридичної літератури надано власне визначення державної влади як інституту конституційного права, визначено державну владу як один з основних інститутів конституційного права [11, с. 18].

Висновки.

1. Щодо моделей конституціоналізму (європейській, американській, англійській) та моделі українського конституціоналізму доктринальні підходи полягають в тому, що найближчою для України є європейська модель. Дістало подальшого розвитку твердження щодо взаємозв'язку між національними особливостями і розвитком конституційно-правових інститутів в умовах певного національного правопорядку.

2. Додатково аргументовано, що одні і ті ж конституційно-правові інститути по-різному проявляють себе у різних правопорядках. Акцентовано, що оскільки повноправне членство України в ЄС передбачає те, що конституційно-правові інститути функціонуватимуть не ізольовано, то конституційно-правові інститути України, будучи вплетеними у загальну канву конституційної системи правління, мають функціонувати за законами європейської моделі конституціоналізму.

Список використаних джерел:

1. Dешко L. Application of Legal Entities to the European Court of Human Rights: a Significant Disadvantage as the Condition of Admissibility. *Croatian International Relations Review*. 2018. 24 (83). P. 84-103.

2. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. Donetsk: Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.

3. Deshko L. Restitutio in integrum: підходи Європейського суду з прав людини. Порівняльно-аналітичне право. 2018. №5. С. 365-368.

4. Deshko L. Structural Elements of International Legal Mechanisms for Ensuring The Everyone's Right to Seek Rights Protection in International Judicial Institutions or in the Relevant Bodies of International Organizations. Закон и жизнь. 2013. №12/3. С. 64-67.

5. Deshko L. The principle of «de minimis non curat praetor» in International Law. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2018. №4. С. 5-15.

6. Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право. Харків, 2019.

7. Дешко Л. М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових станів та міжнародних організацій: порівняльно-правове дослідження: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право. К., 2017.

8. Дешко Л. Правове регулювання господарювання в сфері охорони здоров'я: проблеми вдосконалення спеціального законодавства. Підприємництво, господарство і право. 2007. № 5. С. 57-62.

9. Дешко Л., Боднар О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини. Правничий часопис Донецького університету. 2008. № 2. С. 76-81.

10. Речицький В. Європейський конституціоналізм та його властивості. <http://khpg.org/index.php?id=1361879606>

11. Чехович Т.В. Державна влада як інститут конституційного права України: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2005.

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;**ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

АРСІРІЙ Р.О. ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ.....	3
БУРЛАКА І.С. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ.....	8
ВДОВІЧЕН В.А., ВДОВІЧЕНА Л.І. ПОДАТКОВІ ІНТЕРЕСИ – ПОШУК АДЕКВАТНОГО КОМПРОМІСНОГО РІШЕННЯ.....	13
ВОЛКОВА Л.М. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	18
ГАЛАМАГА С.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ПОЛЬЩІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	24
ГАЛЮК А.В. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НАРКОМАНІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ...	30
ГАРБУЗЮК К.Г. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ВІДБОРУ ОСІБ НА СЛУЖБУ В НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ УКРАЇНИ».....	36
ДАВИДЮК А.М. ДІЯЛЬНІСТЬ ІЗ ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗШУКУ АКТИВІВ, ОТРИМАНИХ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	41
ДАНИЛЕВСЬКИЙ М.А. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ.....	46
ДЕГТЯРЬОВА С.В. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ВИДІВ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ.....	50
ЗАМРИГА А.В. СПЕЦІАЛЬНА ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ, ЩО РЕАЛІЗОВУЄ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ ЧИННИКИ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	55
КВАШИН В.Ю. ДО ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН.....	62
КІШЛЯН В.Л. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ КАПІТАНА МОРСЬКОГО СУДНА В УКРАЇНІ.....	68
КОВАЛЬ Ю.А. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ АВТОНОМІЗАЦІЇ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЇХНЕ ЗНАЧЕННЯ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	72
КОМІРЧИЙ П.О. ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ.....	77
КОРОТУН О.М. ІНТЕЛЕКТУАЛЬНЕ ПІРАТСТВО: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОРУШЕНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ.....	82

КОСТЮК Ю.Б. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ ЗМІН У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....	87
КРИЛОВ Д.В. ІНФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	92
ЛАКІЙЧУК Я.О. ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІЦІЇ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ, УСТАНОВАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕВЕНТИВНИХ ЗАХОДІВ.....	97
ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П. ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ.....	102
МАЙОРОВ В.В. ГЕНЕЗА РЕФОРМ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	107
МАРЧУК Р.М. СПЕЦІАЛЬНИЙ ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ОФОРМЛЕННЯ.....	112
МЕДВЕДИК Л.О. ОКРЕМА УХВАЛА ТА ВИСНОВКИ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ЯК ЗАСОБИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ СУДУ.....	119
МЄНЯЙЛОВ О.О. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДДІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ.....	126
НЕБОРСЬКИЙ Є.А. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ.....	131
НЕСТОР Н.В. СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НЕЗАЛЕЖНИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ.....	136
ОЛЕФІР К.В. ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ.....	141
ПОЛЩУК Р.М. ПРОБЛЕМАТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО БАНКРУТСТВО СТРАХОВИКІВ.....	148
ПОСТОЛ О.І. ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ: ВИЯВЛЕННЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ.....	153
ПРАСЮК В.М. ПРЕДМЕТ ТА ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ.....	158
ПУЗАНОВА Т.А. ДЕМОКРАТИЗМ І ЗАКОННІСТЬ ЯК КЛЮЧОВІ ЗАСАДИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ.....	163
РАДЧУК А.А. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	168
САВИЦЬКИЙ Я.Ф. ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АПЕЛЯЦІЙНИХ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	173
СЕВРУК Ю.Г. АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	178
СЕРДЮК Є.В., СЕРДЮК В.П., БАЛИНЕЦЬ О.М. ПОНЯТТЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ ПОВІТРЯНОМУ ПРАВІ.....	184

СІРА А.В. ПРИРОДА ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРУПЦІЄЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	188
СОРОКА Л.В. ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОСМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ЇХ РОЗМЕЖУВАННЯ.....	193
СОФ'ІН М.І. РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	199
ТАРАСЮК А.В. ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	204
ТРУБА Р.М. СТРУКТУРА ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ.....	209
ШЕВЧУК Г.В. МІСЦЕ ТА РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ.....	217
ЩУПАКІВСЬКИЙ Р.В. ПРЕДМЕТ, МЕТОДИ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА.....	222
ЮРАХ В.М. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	227
 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА	
ШЕРСТЮК Г.М. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ.....	234
 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО	
НУРУЛЛАЄВ ІЛЬКІН САДАГАТ ОГЛИ. ОСОБЛИВОСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ В БОРОТБІ З ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОЮ ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ.....	241
 ФІЛОСОФІЯ ПРАВА	
СИРОВАЦЬКИЙ В.І. ГНОСЕОЛОГІЧНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ПРИМУСУ ЯК МОТИВУВАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВОВИХ НОРМ.....	247
ЦИМБАЛЮК М.М. ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС ДОСЛІДЖЕННЯ УНІФІКАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	252
 АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ	
ГОМОНАЙ В.В. МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ, НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ В УМОВАХ ПЕВНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКУ.....	257

CONTENTS

**ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE;
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

ARSIRII R.O. PRINCIPLES OF INFORMATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE COURT IN UKRAINE.....	3
BURLAKA I.S. REVISITING THE IDENTIFICATION OF DIRECTIONS FOR COOPERATION OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE AND LAW-ENFORCEMENT BODIES IN THE SPHERE OF ILLEGAL MIGRATION RESISTANCE.....	8
VDOVICHEN V.A., VDOVICHENA L.I. TAX INTERESTS AS THE SEARCH FOR AN ADEQUATE COMPROMISE DECISION.....	13
VOLKOVA L.M. PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PRESECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE.....	18
HALAMAHA S.V. LEGAL REGULATION OF A DEPOSIT GUARANTEE SYSTEM OF POLAND: LESSONS FOR UKRAINE.....	24
HALIUK A.V. WAYS OF DEVELOPING THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN TERMS OF REALIZATION OF ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE ON PREVENTION AND COMBATING DRUG ADDICTION AT THE REGIONAL LEVEL.....	30
HARBUZIUK K.H. REVISITING THE IDENTIFICATION OF THE CONCEPT OF "ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY AND PROTECTION OF SELECTION OF THE INDIVIDUALS FOR SERVICE IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE".....	36
DAVYDIUK A.M. ACTIVITIES ON IDENTIFICATION AND SEARCHING THE ASSETS RECEIVED FROM CORRUPTION-RELATED AND OTHER CRIMES: ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT.....	41
DANYLEVSKIY M.A. PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF JUDICIAL INDEPENDENCE IN UKRAINE.....	46
DEHTIAROVA S.V. REVISITING THE IDENTIFICATION OF CONCEPT AND TYPES OF SUBJECTS OF STATE REGULATION IN AGRO-INDUSTRY.....	50
ZAMRYHA A.V. SPECIAL PUBLIC ADMINISTRATION FOR REALIZATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE: SOME ELEMENTS OF AUTHORITY.....	55
KVASHYN B.Yu. REVISITING THE COOPERATION OF CUSTOMS BODIES AND THE OTHER LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE IN THE SPHERE OF ENSURING THE RIGHTS OF CITIZENS.....	62
KISHLIAN V.L. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF A CAPTAIN OF MARINE VESSEL IN UKRAINE.....	68
KOVAL Yu.A. FINANCIAL AND LEGAL CONSEQUENCES OF AUTONOMIZATION OF HEALTH PROTECTION ESTABLISHMENTS AND THEIR MEANING IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF THE PROJECTS OF A PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP.....	72
KOMIRCHYI P.O. LEGAL FORMS OF ACTIVITY OF PUBLIC SERVICE BODIES IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE OF UKRAINE.....	77

KOROTUN O.M. INTELLECTUAL PIRACY: GENERAL-THEORETICAL ASPECTS OF VIOLATION OF THE INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN THE INTERNET.....	82
KOSTIUK Yu.B. CERTAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF VETERINATY-SANITARY CONTROL IN THE CONTEXT OF CHANGES IN THE CURRENT LEGISLATION OF UKRAINE.....	87
KRYLOV D.V. INFOMATIONAL PROCEDURES IN THE ACTIVITY OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE.....	92
LAKHICHUK Ya.O. COOPERATION OF POLICE AND PUBLIC AUTHORITIES, INSTITUTIONS AND SOCIETY TO ENSURE PREVENTIVE MEASURES.....	97
LESHCHYNSKYI V.P. GUARANTEES OF LEGITIMACY OF PERMITTING ACTIVITIES: THE HISTORICAL ASPECT.....	102
MAIOROV V.V. REFORM'S GENESIS IN THE AGENCIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	107
MARCHUK R.M. SPECIAL LEGAL STATUS OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION: PROBLEMS OF DEFINITION AND CODIFYING.....	112
MEDVEDYK L.O. CERTAIN DECISION AND CONCLUSIONS ON THE USE OF LEGAL PROVISIONS AS MEASURES OF THE COURT'S ADMINISTRATIVE JURISDICTION.....	119
MIENIAILOV O.O. PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF A JUDGE OF THE UNTI-CORRUPTION COURT OF UKRAINE.....	126
NEBORSKYI Ye.A. SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS IN BRIDGE CONSTRUCTION: CONCEPTS, ATTRIBUTES.....	131
NESTOR N.V. CORRELATION OF STATE CONTROL AND INDEPENDENT FUNCTIONING FRAMEWORK OF THE JUDICIARY.....	136
OLEFIR K.V. CONCEPT AND CONTENT OF TELECOMMUNICATIONS IN UKRAINE.....	141
POLISHCHUK R.M. PROBLEMATICS OF USING THE LEGISLATION REGULATING PROCEEDINGS IN CASES ON THE INSURERS' BANKRUPTSY.....	148
POSTOL O.I. DOMESTIC VIOLENCE WITH THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES: DETECTION AND PREVENTION.....	153
PRASIUK V.M. SUBJECT AND OBJECTS OF STATE FINANCIAL CONTROL.....	158
PUZNOVA T.A. DEMOCRATISM AND LEGITIMACY AS THE ESSENTIAL BASICS FOR SERVICING IN LAW ENFORCEMENT BODIES.....	163
RADCHUK A.A. PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDING IN CASES OF IMPOSITION OF SANCTIONS AT THE PETITION OF SUBJECTS OF AUTHORITIES.....	168
SAVYTSKYI Ya.F. ELEMENTAL COMPOSITION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE ECONOMIC COURTS OF APPEAL IN UKRAINE: THEORETICAL ASPECT.....	173
SEVRUK Yu.H. TOPICAL DIRECTIONS FOR DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT TO IMPLEMENT THE FUNCTIONS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE.....	178

SERDIUK Ye.V., SERDIUK V.P., BALYNETS O.M. THE CONCEPT OF IMPLEMENTATION IN DOMESTIC AND INTERNATIONAL AVIATION LAW.....	184
SIRA A.V. THE NATURE OF BREACHES OF A LAW, CONNECTED WITH CORRUPTION IN LAND RELATIONS.....	188
SOROKA L.V. THE CONCEPTS OF STATE REGULATION AND STATE MANAGEMENT OF SPACE ACTIVITIES AND THEIR DIFFERENTIATION.....	193
SOFIN M.I. THE ROLE AND MEANING OF THE LOCAL AUTHORITIES' ACTIVITY IN REALIZATION OF THE FISCAL POLICY IN UKRAINE.....	199
TARASIUK A.V. EXPERIENCE OF ENSURING CYBERSECURITY IN THE FOREIGN COUNTRIES.....	204
TRUBA R.M. STRUCTURE AND ELEMENTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL BUREAU OF INVESTIGATION OF UKRAINE.....	209
SHEVCHUK H.V. THE PLACE AND ROLE OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF THE CRIME PREVENTION SUBJECTS.....	217
SHCHUPAKIVSKIY R.V. THE SUBJECT, METHODS AND PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND TELECOMMUNICATION LAW.....	222
YURAKH V.M. THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF SOCIETY TO PARTICIPATE IN EFFECTIVIZATION OF THE BODIES OF EXECUTIVE POWER.....	227
 <i>COJUDICIAL SYSTEM; PROCURACY AND ADVOCACY</i>	
SHERSTIUK H.M. ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS.....	234
 <i>INTERNATIONAL LAW</i>	
NURULLAIEV ILKIN SADAHAT OHLY. PECULIARITIES OF THE INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION OF UKRAINE AT STRUGGLE WITH THE TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIMINAL ACTIVITY.....	241
 <i>PHILOSOPHY OF LAW</i>	
SYROVATSKIY V.I. GNOSEOLOGICAL DEPENDENCE OF STATE COERCION AS A MOTIVATION TO ADHERE TO THE LEGAL RULES.....	247
TSYMBALIUK M.M. PHILOSOPHICAL AND LEGAL DISCOURSE OF RESEARCHING THE UNIFICATION AND INTEGRATION OF THE PROCESSES OF GLOBALIZATION.....	252
 <i>TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE</i>	
HOMONAI V.V. THE MODELS OF CONSTITUTIONALISM, NATIONAL PECULIARITIES AND DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL INSTITUTES IN THE CONDITIONS OF THE SPECIFIC NATIONAL LEGAL ORDER.....	257

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 4, том 2, 2019

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Н.С. Кузнєцова

Підписано до друку 02.06.2019. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 28,66. Ум.-друк. арк. 21,45.

Наклад 300 прим. Зам. № 0320/75.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018

Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а

Тел. (0552) 39-95-80,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua