



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 6
Том 2

Київ • 2017

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 6, том 2, 2017
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 № 12 від 27.12.2017 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).

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галунько 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); **Короед 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 6. – Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. – 238 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.nvppr.in.ua

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

УДК 342: 56:342.9(779)

КУЦЕНКО В.Д.

**ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕЛЕКТРОННОГО СУДУ В УКРАЇНІ**

У статті доведено, що адміністративно-правове забезпечення електронного суду в Україні – це теоретична, правотворча, правозастосовна та правореалізаційна діяльність спеціальної суддівської адміністрації щодо впорядкування, закріплення й розвитку надання адміністративних послуг через електронний ресурс та здійснення у цій системі відповідної виконавчо-розпорядчої діяльності з метою якісного підвищення ефективності діяльності судової гілки влади щодо відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративно-правове забезпечення, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, електронний ресурс, електронний суд, суддівська адміністрація, судова гілка влади.

В статье доказано, что административно-правовое обеспечение электронного суда в Украине – это теоретическая, правотворческая, правоприменительная и правореализационная деятельность специальной судебной администрации. Ее целью является упорядочение, закрепление и развитие административных услуг, которые предоставляются через электронный ресурс, и осуществление в этой системе соответствующей исполнительно-распорядительной деятельности с целью качественного повышения эффективности деятельности судебной ветви власти по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, административные услуги, восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, судебная ветвь власти, судебная администрация, электронный ресурс, электронный суд.

The article proves, that the administrative and legal support of the e-court in Ukraine is theoretical, law-making, law-enforcement and law-realizing activities of the special judiciary administration. Its purpose is the streamlining, consolidation and development of administrative services, which provided through the electronic resource, and the implementation of appropriate executive and administrative activities in this system with a view to improving the efficiency of the judicial branch in a qualitative way, restoring the violated rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities.

Key words: administrative and legal support, administrative services, electronic court, electronic resource, judicial administration, judicial branch of power restoration of violated rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities.

Вступ. Визначені Конституцією права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб неможливо забезпечити без функціонування незалежної судової гілки влади, що здійснює судочинство відповідно до принципу верховенства права. Система судової гілки влади в умовах

сьогодення переживає процес не без болючої трансформації. Який має бути надійно забезпечений зокрема технологічно. Провідне місце у цій сфері належить комплексній системі, яка має під собою як юридичну, так і технічну основу, – електронному суду.

Інформатизація, автоматизація та підвищення за допомогою технічних засобів ефективності праці суддів та апарату суду є об'єктивним, прогресивним і безальтернативним процесом, у якому ІТ-технології займають провідне місце. Вони привносять у діяльність судової гілки влади не просто підвищення ефективності роботи, а вносять в адміністративну і процесуальну діяльність судової влади нову якість. Вона полягає в тому, що створені вченими електронні засоби, які наповнені відповідними програмами, що пройшли відповідну перевірку й сертифікацію, стають не просто помічниками суддів і апарату суду, а відносно самостійними засобами здійснення судочинства, що визнаються як засоби не тільки адміністративної діяльності суддівської публічної адміністрації, але й елементами юридичного процесу.

Нині електронні засоби вкорінюються в систему судової гілки влади безсистемно. Їх використання обмежується певними блоками електронної допомоги суддям, персоналу та учасникам судового процесу, які ще не зв'язані в цілісну систему. Найбільші досягнення у цій сфері обмежуються електронним розподілом справ й використанням режиму відео-конференцій під час забезпечення дистанційного допиту свідків та інших учасників процесу із спеціально обладнаних приміщень інших судів чи пенітенціарної служби.

Однак ця сфера потребує системного вдосконалення шляхом розроблення і повноцінного впровадження нової якісної системи – «Електронного суду», який, на слушну думку І. Бенедисюка, має стати великим кроком у майбутнє, без якого неможливий розвиток судової системи [1].

На науковому рівні до проблеми поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення електронного суду в Україні звертали увагу практики і вчені І. Бенедисюк, В. Білоус, В. Бойко, О. Бринцев, В. Галунько, А. Іванишук, І. Ізарова, І. Каланча, І. Камінська, С. Кічмаренко, І. Корецький, Н. Кузьменко, Н. Кушакова-Костицька, Н. Логінова, А. Паскар, С. Рудніченко, Д. Бересфорд, Дж. Матео, М. Патрік Ділон та ін. Проте комплексно до аналізованого нами питання вони зверталися, аналізуючи більш загальні спеціальні або суміжні виклики.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і судоустрою, діючого законодавства, практики діяльності публічної адміністрації та зарубіжного досвіду сформулювати зміст і поняття адміністративно-правового забезпечення електронного суду в Україні.

Результати дослідження. В юридичній англомовній літературі категорія «Електронний суд» зустрічається не часто, більш використовуваною є «Електронна система подачі» (Electronic Filing), під якою сингапурці розуміють електронну платформу суддівської системи для подання та обслуговування документів у процесі судового розгляду. Крім того, вона забезпечує діяльність електронної системи судового реєстру та робочий процес судів і ведення електронних справ. EFS система надає можливість фахівцям у галузі юриспруденції відслідковувати судові справи через Інтернет, з якого документи можуть бути подані в суд в електронній формі або передані іншим сторонам у справі [2].

Свою чергою австралійські вчені визначають, що «Електронний суд» (анг. ECourt або e-Court) є місцем вирішення питань законодавства у присутності кваліфікованого судді або суддів, що має добре розвинуту технічну інфраструктуру. Ця інфраструктура зазвичай розроблена таким чином, щоб дозволити сторонам, учасникам та іншим зацікавленим сторонам краще керувати деякими адміністративними та процедурними аспектами функції суду, такими як подання доказів, подання судових документів (електронне подання до суду) або отримання віддаленого свідчення. Його часто називають безпаперовим судом, його метою є, зокрема, зменшити залежність від паперових або друкованих документів під час судового процесу. Але більшою мірою це, як правило, здійснюється для підвищення ефективності суду шляхом прискорення доступу до інформації. Міжнародний кримінальний суд у Гаазі по праву визначається гарним прикладом електронного суду [3]. Елементи електронного суду почали використовуватися у всіх без винятку розвинутих країнах [4; 5; 6; 7].

В Україні категорія електронний суд знайшла своє законодавче оформлення у п. 9. ст. 152 Закону України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII, в якій визначені повноваження Державної судової адміністрації України, отже, вона «забезпечує впровадження електронного суду» [8]. Однак у цьому Законі зміст аналізованої категорії розкрито не прямо, а через категорію «Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» (ст. 15-1), яка має забезпечити: ведення електронного діловодства; централізоване зберігання процесуальних та інших документів та інформації

в єдиній базі даних; захищене зберігання, автоматизоване аналітичне і статистичне оброблення інформації; збереження справ та інших документів в електронному архіві; обмін документами та інформацією в режимі реального часу; автоматизацію роботи судів; формування і ведення суддівського досює; визначення судді (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи; добір осіб для запрошення до участі у здійсненні правосуддя як присяжних; розподіл справ; аудіо- та відеофіксацію судових засідань; ведення Єдиного державного реєстру судових рішень; функціонування офіційного веб-порталу судової влади України; функціонування єдиного контакт-центру; можливість автоматизованої взаємодії цієї системи [8].

На доктринальному рівні проблемі електронному суду присвячено значну кількість праць. Так, О. Бринцев у монографії «Електронний суд» в Україні. Досвід та перспективи визначає, що «Електронний суд» допоможе вирішити наявні проблеми в системі судочинства, а саме забезпечити доступність правосуддя за рахунок обміну електронними документами між усіма учасниками судового процесу, скоротити судові витрати на поштові відправлення та виготовлення паперових документів, удосконалити та прискорити передачу судових документів між судами тощо. Електронне правосуддя спрямоване на забезпечення прозорості та доступності правосуддя, на підвищення якості роботи судів та значну економію державних коштів [9].

І. Камінська вважає, що запровадження «Електронного суду» є додатковою гарантією доступності правосуддя та незалежності суддів. Існуюча модель «Електронного суду» потребує значної оптимізації, спрямованої на розширення сфери взаємодії між судом і суспільством за допомогою інформаційних технологій: створення єдиного судового порталу з веб-сайтами всіх судів судової системи; запровадження електронної системи подання громадянами документів з відповідною цілодобовою та безкоштовною інформаційною підтримкою (електронні калькулятори, бланки електронних документів, системи оплати судового збору онлайн); електронний документообіг між судами всіх рівнів; електронний документообіг між судами та іншими органами судової влади [10].

У цілому О. Бринцев вважає, що електронне судочинство як один із секторів електронного врядування є одним із безпечних напрямів розвитку на шляху становлення нового інформаційного суспільства. Термін «Електронний суд» використовується в Україні у двох значеннях. У вузькому розумінні – це підсистема в системі Єдиної судової інформаційної системи України, призначена для забезпечення своєчасного отримання учасниками судового процесу повісток та повідомлень про розгляд судових справ та процесуальних документів, ухвалених під час розгляду справ. У широкому розумінні «Електронний суд» як елемент інформаційного суспільства – це самостійна унікальна форма судового процесу, заснованого на новітніх інформаційних технологіях, що забезпечують повний цикл розгляду судової справи в електронному форматі. «Електронний суд» у вузькому розумінні в Україні вже давно є реальністю, у широкому – він є справою майбутнього [9]. З таким підходом варто погодитися.

Намагання впровадити перший рівень електронного суду в Україні розпочалося в 2013 р., коли згідно з наказом Державної судової адміністрації України від 31 травня 2013 р. № 72 «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу» зі змінами, внесеними наказом Державної судової адміністрації України від 14 червня 2013 року № 81) [11]. Проте місцеві та апеляційні суди загальної юрисдикції мали запровадити порядок обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу в частині надсилання судом таким учасникам процесуальних документів в електронному вигляді паралельно з документами в паперовому вигляді. Але наштотувались на небажання суддів і апарату судів виконувати подвійну роботу. Визначені в наказі ДСА України пілотні суди так і не розпочали електронний обмін документами [31].

Фактична реалізація першого етапу відбулась за ініціативи ТУ ДСА України в Одеській області за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку USAID, Проекту «Справедливе правосуддя» згідно з рішенням Ради суддів України №74 від 22.07.2015 року щодо поетапного запровадження інструментів (елементів) «Електронного правосуддя» в діяльність судів України, визначивши модельними з цього напрямку діяльності три суди Одеського регіону. На цьому етапі реалізації проекту пілотними судами було запроваджено паралельне ведення як паперової, так і електронної документації, тобто отримання позову, підписаного електронним підписом з відповідними сканованими додатками у справі, на електронну адресу суду. На цій стадії налагоджувалась система обміну інформацією між судами, прокуратурою, поліцією, міграційною службою, юстицією, Регіональним центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги, Державною податковою службою, нотаріусами, банківськими установами [30].

Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276 схвалена Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки і вказано на необхідність: забезпечення широкого використання інформаційних систем (ІС) для надання більшої кількості послуг «електронного правосуддя»; створення в судах інформаційних систем електронного менеджменту, зокрема введення повноцінних електронних систем, зокрема системи електронного документообігу, та відстеження справ (до вищих інстанцій, електронних повідомлень, електронних викликів, електронного розгляду справ (у деяких випадках), електронних платежів, аудіо- та відеофіксації засідань, інформаційної системи внутрішньої бази даних, інформаційної системи законодавчої бази даних, удосконалення системи забезпечення рівного та неупередженого розподілу справ між суддями, зокрема визначення судді та (або) складу колегії суддів на всіх стадіях судового провадження; поетапне запровадження інструментів «електронного правосуддя», що дасть змогу користувачам звертатись до суду, сплачувати судовий збір, брати участь у провадженнях та отримувати необхідну інформацію і документи електронними засобами. Також рішенням Ради суддів України №71 від 11.12.2014 року затверджено Стратегію розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, за якою одним із напрямів розвитку судової системи визначено «Електронне правосуддя» і вказано, що інформаційні технології –ключовий інструмент для поліпшення доступу до правосуддя, підвищення ефективності судів та управління судовими справами [31].

Другим етапом запровадження проекту є повне виключення паперових документів із документообігу суду. На цьому етапі скоротяться витрати учасників процесу на подання в паперовому вигляді заяв до суду та значно скоротиться витрачений час громадян, які зможуть усю необхідну інформацію отримувати й відправляти в електронному вигляді [12].

На нашу думку, основний принцип проекту «Електронний суд» полягає в налагодженні 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, та передбачає: перехід до системи електронного відправлення 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 [11].

Як відомо із теорії адміністративного права межі предмета сучасного адміністративного права окреслюються: по-перше, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг; по-друге, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності. У процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави. Розпорядча діяльність полягає у прийнятті суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів на основі та щодо виконання законів. Отже, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією [13, с. 9–11].

А. Іванишук доводить, що сутність адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади полягає у системі внутрішніх характеристик адміністративно-правових відносин щодо забезпечення реального доступу до правосуддя фізичних і юридичних осіб на основі норм адміністративного права, які описуються множиною адміністративно-правових елементів (насамперед принципами адміністративного права у цій сфері), щодо соціальної взаємодії суб'єктів адміністративного права у процесі сервісної, виконавчо-розпорядчої та іншої діяльності суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення суддям умов для перетворення суб'єктивного інтересу суб'єктів права (бажання помсти потерпілого) на об'єктивну суспільну істину, підтверджену силою держави, у межах недосконалих законів, у процесі змагальної процедури сторін. За змістом адміністративно-правове забезпечення судової гілки влади є системою норм адміністративного права, основоположних засад (концепцій, доктрин і принципів правового регулювання), адміністративно-правових відносин та адміністративного інструментарію (форм і методів адміністративної діяльності та адміністративних процедур), які у сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними

і горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини. Предмет адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади як практична, теоретична й освітня діяльність юристів щодо впорядкування, закріплення й розвитку публічною адміністрацією за допомогою засобів адміністративного права суспільних відносин у сфері функціонування судової гілки влади, яка здійснює свої повноваження на засадах незалежності, керуючись лише правом підкоряти своїй волі інших суб'єктів права та застосовувати до порушників законів засоби державного примусу – не безпосередньо, а через органи виконавчої влади [14].

У цілому А. Іванишук доходить висновку, що адміністративно-правове забезпечення судової гілки влади це – цілеспрямований нормативно-організаційний вплив норм адміністративного права, який розвивають та уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства в цілому. Виявлено, що провідним внутрішнім чинником адміністративно-правового забезпечення діяльності судової гілки влади є досягнення справжньої незалежності судової гілки влади (політичної, матеріальної, управлінської, організаційної) та недоторканності суддів, які здійснюють правосуддя [14].

Вагому роль у системі забезпечення судової влади відіграє електронний ресурс. Практика Європейського суду з прав людини вказує на те, що суд не вправі відмовити у відкритті, залишити без руху чи повернути позов, поданий у електронній формі. Наприклад, у Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини стосовно рішення у справі «Товариство партнерів-адвокатів проти Словаччини» від 16 червня 2009 р. Суд встановив, що відмова з боку судів розглянути позовні заяви призвела до непропорційного обмеження права заявника на ефективне представлення справи у суді, чим було порушено ч.1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [30].

Впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій є частиною Стратегії Європейського Союзу «Правосуддя для електронного уряду» (проект реалізується з 2016 до 2020 рр.). Під електронним правосуддям розуміється використання інформаційно-комп'ютерних технологій у реалізації правосуддя. Воно включає електронне спілкування та обмін даними, а також доступ до інформації судового характеру. Основними напрямками є новітні інформаційні автоматизовані системи; синхронізація і цифрова архівація; безпечний режим роботи з інформацією та її захист; окрема технологічна платформа; обмін судовою інформацією в межах Європейської співдружності, організація комунікації між органами влади та громадянами. Використання інформаційно-комп'ютерних технологій (ІКТ) для підвищення ефективності судової влади шляхом впровадження в її діяльність електронного правосуддя зазначалось ще в рекомендаціях Ради Європи CM/Rec (2009) з електронної демократії [31].

У 2008 р. Європейська комісія представила Стратегію європейського електронного правосуддя. Європейський портал електронного правосуддя

E-Justice є потужним інтернет-ресурсом, на якому можна знайти різноманітну інформацію: про діяльність органів судової влади, правила звернення до суду, процесуальне законодавство [28].

Впроваджуючи європейські принципи і світовий досвід у розвиток ІКТ в Україні, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням №649 від 20 вересня 2017 р. схвалив «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні». Якою визначено, що е-урядування – це ефективність, доступність, прозора форма державного управління, успішність та конкурентоспроможність країни. Об'єднання зусиль державних органів і установ у запровадженні та розвитку ІКТ, досвід судових установ з електронного обміну документами, створення зручних ІТ-сервісів для громадян, спільна співпраця і взаємодія з надання допомоги з організації відеоконференцзв'язку, сканування документів, створення електронних документів та їх відправлення на місцях, залучаючи секретарів місцевих сільських рад, спростить доступність громадян до участі у судових процесах і у е-взаємодії з державними органами [27].

Усе вищевикладене дає можливість зробити наступні **висновки** щодо поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення електронного суду в Україні:

1) електронний суд можна розглядати у вузькому і широкому розумінні. Електронний суд у вузькому розумінні – це електронна платформа судової гілки влади, яка надає можливість подавати документи в електронній формі, здійснювати електронне обслуговування документів (заяви, клопотання, докази інших судових документів) у процесі судового розгляду та відслідковувати судову справу через Інтернет. Електронний суд у широкому розумінні – це складова інформацій-

ного суспільства, як відносно самостійна унікальна форма адміністративної судової діяльності і юридичного процесу, заснованого на інформаційних технологіях з елементами штучного інтелекту, що забезпечують повний цикл руху документації та розгляду судової справи в електронному форматі, що носить легальну юридичну природу;

2) на сучасному етапі розвитку судової гілки влади в Україні до складових електронного суду відносять: ведення електронного діловодства, обмін і зберігання документів, формування і ведення суддівського досьє, автоматичний розподіл справ та визначення судді для розгляду конкретної справи, аудіо- та відеофіксацію судових засідань, ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, функціонування контакт-центру;

3) електронний суд полягає в налагодженні 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;

4) впровадження електронного суду здійснюється через надання суддівською публічною адміністрацією адміністративних послуг та в процесі здійснення специфічної виконавчо-розпорядчої діяльності всередині судової гілки влади;

5) сутність адміністративно-правового забезпечення електронного суду полягає у системі внутрішніх характеристик адміністративно-правових відносин у сфері судової гілки влади щодо забезпечення комфортного доступу до правосуддя фізичних і юридичних осіб за допомогою електронного ресурсу на основі норм адміністративного права, що описуються адміністративно-правовими елементами.

Отже, адміністративно-правове забезпечення електронного суду в Україні – це теоретична, правотворча, правозастосовна та правореалізаційна діяльність спеціальної суддівської адміністрації щодо впорядкування, закріплення і розвитку надання адміністративних послуг через електронний ресурс та здійснення у цій системі відповідної виконавчо-розпорядчої діяльності з метою якісного підвищення ефективності діяльності судової гілки влади щодо відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Бенедисюк І. Потрібно змінювати підходи до покращення роботи судів, і шлях, яким потрібно йти, – це «Електронний суд». Судова гілка влади: офіційний веб-портал. 2016. URL: <http://www.vru.gov.ua/news/1657>.
2. The original Call For Participation for this TC may be found at. OASIS. 2012. URL: <http://lists.oasis-open.org/archives/tc-announce/200205/msg00005.html>.
3. ECourt Strategy: Access, Technology, Justice. Australia. Federal Court. Federal Court of Australia, 2001. 12 с.
4. Oregon to expand eCourt system after successful launches in Multnomah, Yamhill counties. DJCOregon. 2010. URL: <http://djcoregon.com/news/2010/06/09/oregon-to-expand-ecourt-system-after-successful-launches-in-multnomah-yamhill-counties/>.
5. Janvic Mateo. Quezon City eCourt system trial run starts. NATION. 2012. URL: <http://www.philstar.com/metro/2013/05/03/937685/quezon-city-ecourt-system-trial-run-starts>.
6. Mark Patrick Dillon, David Beresford. Electronic Courts and the Challenges in Managing Evidence. The International Criminal Court. 2014. URL: <https://www.iacajournal.org/articles/abstract/10.18352/ijca.132/>.
7. Electronic Filing. URL: Supreme court of the United States. 2017. <https://www.supremecourt.gov/electronicfiling/>.
8. Про судоустрій і статус суддів. Закон України 2 червня 2016 р. № 1402-VIII / Відомості Верховної Ради. 2016, № 31, ст. 545.
9. Бринцев О. «Електронний суд» в Україні. Досвід та перспективи: монографія. Харків: Право, 2016. 72 с.
10. Камінська І. «Електронний суд» як гарантія доступності правосуддя. Вісник Академії адвокатури України. 2013. № 3(28). С. 52–60.
11. Інформація щодо роботи «Електронного суду» / Судова гілка влади: офіційний веб-портал. 2013. URL: <http://bd.od.court.gov.ua/sud1505/electrosud/iform>
12. «Електронний суд – це суд, двері якого відкриті цілодобово для кожного» / Судова гілка влади: офіційний веб-портал. 2013. URL: <http://court.gov.ua/37556/>.

13. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
14. Іванищук А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні. Автореферат дис. канд. докт. юрид. наук. Київ, 2017. 36 с.
15. Куценко В.Д. Адміністративно-правовий статусу Державної судової адміністрації України. монографія. Херсон: Видавець Грінь Д.С., 2017. 206 с.
16. Білоус В. Інноваційні напрямки інформатизації судочинства URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jm/Soc_Gum/Trsek/2011_11/Bilous.pdf.
17. Боголюбовский И. Электронный суд в Украине: возможности, проблемы, перспективы. Судеб. юрид. газ. №13 (331). 2016. 4 квіт. URL: http://sud.ua/newspaper/2016/04/04/89028_elektronnij-syd-vykrainevozmozhnosti-problemiperspektivi.
18. Декларация принципов «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті». Міжнар. документ від 12.12.2003. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c57.
19. Ізарова І. Перспективи запровадження електронного правосуддя в цивільному судочинстві в Україні. Наук. вісник. Ужгород. нац. ун-ту. 2014. Вип. 24, т. 2. 44–47 с.
20. Кушакова-Костицька Н. Електронне правосуддя: Українські реалії та зарубіжний досвід. Юрид. часоп. Нац. акад. внутр. справ. №1. 2013. С. 103–109. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe.
21. Каланча І. Міжнародний досвід використання електронного сегмента в кримінальній процесуальній діяльності суду. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/6/50.pdf>.
22. Логінова Н. Упровадження електронного правосуддя в систему судочинства. / Судова гілка влади: офіційний веб-портал. URL: <http://www.apdp.in.ua/v72/61.pdf>.
23. Паскар А.Л. «Електронний суд» – новітній засіб забезпечення доступу до правосуддя». Наук. вісник. Чернів. ун-ту. 2013. Вип. 682. С. 70–75. URL: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/682/13.pdf>.
24. Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу. Наказ Держ. суд. адміністрації України № 72 від 31.05.2013. URL: <http://dsa.court.gov.ua/dsa/14/N722013/>.
25. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки. Указ Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015. / Судова гілка влади: офіційний веб-портал. 2015. URL: <http://court.gov.ua/142663/>.
26. Стандарти справедливого суду в розрізі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Центр суддівських студій. 2017. URL: <http://www.judges.org.ua/dig8185.htm>.
27. Щодо поетапного запровадження інструментів «електронного правосуддя» в діяльність судів України та створення робочої групи з питань діяльності вказаних модельних судів. Рішення Ради суддів України від 22 липня 2015 року № 74. Норматив. 2015. URL: <http://document.ua/pro-viznachennja-modelnih-sudiv-shodo-poetapnogo-zaprovadzhe-doc236382.html>.
28. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. / Урядовий портал. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>.
29. Стратегія Європейської комісії «Європейський портал електронного правосуддя E-Justice». 2008–2009. URL: <http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/nemzetkozi/english/ejustice20082009.pdf>.
30. Рекомендації Ради Європи CM/Rec з електронної демократії. 2009. Відділ стратегій розвитку політичної системи. 2010. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/January2010/01.htm>.
31. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Товариство партнерів-адвокатів проти Словаччини» від 16.06.2009 року. / Правовий портал України. 2009. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO6242.html.
32. Куценко В. Сучасні технології в судочинстві: від електронного документообігу до електронного судочинства. Презентація на V міжнародній науково-практичній конференції «Судове адміністрування як складова реформи правосуддя», 07 грудня 2017 року м. Київ. Київ: ДСА, 2017. 16 с.

УДК 342.5

ЛЕГКА О.В.

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Статтю присвячено аналізу норм чинного адміністративного законодавства в частині адміністративної відповідальності, дослідженню спірних (колізійних) моментів реалізації принципів справедливості та законності під час застосування заходів адміністративного примусу та з'ясуванню способів оптимізації або шляхів удосконалення його реалізації в адміністративному законодавстві України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративний примус, принципи, міжнародний стандарт, законність, справедливість.

Статья посвящена анализу норм действующего административного законодательства в части административной ответственности, изучению спорных (коллизийных) моментов реализации принципов справедливости и законности при применении мер административного принуждения и выяснению способов оптимизации или путей совершенствования его реализации в административном законодательстве Украины.

Ключевые слова: административная ответственность, административное принуждение, принципы, международный стандарт, законность, справедливость.

The article is devoted to the analysis of the norms of the current administrative legislation in terms of administrative liability, the investigation of the controversial (conflict) moments of the implementation of the principles of justice and legality during the application of measures of administrative coercion. The clarification of the methods of optimization or ways to improve its implementation in the administrative legislation of Ukraine investigates.

Key words: administrative responsibility, administrative coercion, principles, international standard, legality, justice.

Постановка проблеми. Імплементация національного адміністративно-деліктного законодавства до міжнародних стандартів передбачає не тільки наукове розроблення такої системи адміністративно-деліктних принципів, яка б відповідала об'єктивним умовам розвитку суспільства, держави і права, втілювала б у собі загальні ідеї, покладені в основу всієї правової системи, не суперечила позиціям моралі і гуманізму, що склалися в суспільстві, та основам адміністративно-деліктної політики держави щодо напрямів адаптації національного законодавства до європейського, а й включає розроблення практичних рекомендацій для правозастосовних органів щодо втілення принципів у нормативному матеріалі [1, с. 163].

У процесі проведення адміністративної реформи в Україні передбачено розширення і модифікацію діапазону застосування заходів відповідальності щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення (проступки) [2, с. 3]. Критерієм справедливості є відповідність законності природному праву, устрою, що існує, традиціям та звичаям. Оскільки законність є загальносуспільною категорією, що не лише поширюється на все суспільство, а й відображає його інтереси.

Без додержання принципу законності під час застосування заходів адміністративної відповідальності неможливо побудувати справедливе суспільство, де належним чином захищаються права та свободи людини. Законність часто ототожнювалася із справедливістю як виявом до-

скональності закону в процесі регулювання суспільних відносин [3, с. 65–66]. Тому актуальність принципів законності та справедливості очевидна як у теоретичному, так і в практичному плані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності загалом досліджували такі вчені: Є.В. Додін, І.К. Ігошев, С.В. Ківалов, Я.І. Кінаш, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янець, М.П. Легецький, О.М. Музичук, І.Д. Пастух, О.І. Остапенко, О.П. Рябченко, О.В. Синьов, Ю.О. Тихомиров, Н.П. Христинченко та інші. Разом з тим потребує додаткового, комплексного дослідження питання, пов'язане з реалізацією принципів законності та справедливості, які є основоположними для інституту адміністративної відповідальності.

Загалом поняття законності нерозривно пов'язане з такими інститутами і сторонами державно-правового життя суспільства, як функції держави, правотворчість, форми реалізації права, демократія, права, свободи і обов'язки особистості. Інститут адміністративної відповідальності виступає складовою державного механізму забезпечення законності.

Тому **метою статті** є аналіз норм чинного адміністративного законодавства в частині адміністративної відповідальності, виокремлення спірних (колізійних) моментів реалізації принципів законності та справедливості під час застосування заходів адміністративного примусу та з'ясування способів оптимізації або шляхів удосконалення їх реалізації в адміністративному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. У визначенні проблем додержання принципів законності та справедливості під час застосування примусу як заходу адміністративної відповідальності варто дотримуватися комплексного підходу, який дозволить врахувати як суто теоретичний, так і практичний фактори, що можуть вплинути на їх зміст та сприятимуть подоланню суперечностей між теорією і практикою.

Отже, як справедливо відзначає О.А. Лукашева, основа законності – це, по-перше, наявність системи норм, які правильно відображають об'єктивні потреби суспільного розвитку і волю народу, а, по-друге, їх суворе і неухильне втілення в життя. Тільки єдність цих складових елементів забезпечує істинну законність у суспільстві. Наявність науково обґрунтованого законодавства, що відображає об'єктивні закономірності суспільного розвитку, не може забезпечити реалізації ідей, які стоять перед суспільством, якщо норми законодавства не проводяться в життя, якщо його приписи порушуються. З іншого боку, реалізація правових актів, що суперечать законам суспільного розвитку, народній волі, також заподіює шкоду інтересам суспільства [4, с. 24–25].

О.В. Синьов у своєму дисертаційному дослідженні приділяє увагу аналізу принципів, на яких ґрунтується застосування адміністративних стягнень, – законності, невідворотності, індивідуалізації відповідальності, заборони на притягнення до адміністративної відповідальності двічі за одне і те саме правопорушення, відповідальності лише за провину, гуманізму, доцільності, гласності та ін. Розглянуто також загальні правила накладення адміністративних стягнень за проступки, що посягають на права і свободи громадян [5, с. 10].

Таким чином, очевидно є необхідність переосмислити поняття законності та справедливості, застосувавши системний підхід до розкриття сутності принципів адміністративної відповідальності. Аналіз згаданих принципів дозволить напрацювати єдиний підхід для успішної імплементації міжнародно-правових стандартів у сфері адміністративної відповідальності.

Застосування заходів адміністративного примусу в контексті адміністративної відповідальності неухильно слідує нормам законодавства, які мають відображати собою справедливість.

Водночас законність та справедливість аж ніяк не мають перебувати у суперечності під час застосування заходів адміністративного примусу. Більше того, вони мають бути взаємодоповнювальними задля уникнення порушення прав, свобод та законних інтересів осіб.

Домінуюче у радянській юридичній науці розуміння законності виключно як суворого і неухильного виконання законів і підзаконних нормативних актів усіма суб'єктами радянського права не виправдано звужує сутність даного поняття. На думку В.В. Самохвалова, таке бачення розширює розуміння законності і дає місце для існування справедливості. Надане визначення законності правильно акцентує увагу на вимозі дотримуватися закону і здійснювати дії, пов'язані з реалізацією можливостей, передбачених законом. Водночас лише вимога точного і неухильного додержання норм права, без врахування практики демократії, реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків, не розкриває повністю змісту законності, перетворює її на формальне зобов'язання, не залежно від того, чи відображає воно істинну справедливість, чи ні [3, с. 69, 70].

На думку Я.І. Кінаш, інститут адміністративної відповідальності, що передбачає застосування державного примусу щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення (проступки),

започатковує положення про те, що міри відповідальності у правовій сфері можуть трансформуватися шляхом певних видозмін. Зокрема йдеться про можливі відхилення у застосуванні заходів примусу у випадках, передбачених законом. Автор зазначає, що, використовуючи таке явище, як трансформація заходів юридичної відповідальності щодо осіб, які вчинили правопорушення того чи іншого виду, законодавець забезпечує реальне наповнення принципу справедливості, гуманний і індивідуальний підхід до вибору конкретного заходу щодо конкретної особи [2, с. 10, 16].

Тож теоретична концепція законності має бути певним емпіричним узагальненням, що не суперечить людському досвіду. Це підкреслює об'єктивний характер явища і виключає можливість суб'єктивно-ідеалістичного його тлумачення. Матеріальна обумовленість законності реалізується в її змісті через нормативно-правові акти, що закріплюють основні положення і принципи економічного ладу суспільства. Тобто, законність виконує роль «посередника», який немов «переносить» право в площину реального здійснення прав і обов'язків громадян [3, с. 71].

Варто зазначити необхідність додержання загальних вимог до застосування заходів адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 1 Загальної декларації прав людини всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і мають діяти стосовно один до одного в дусі братерства [6]. Таким чином положення цієї статті закріплює передумови існування принципу законності та справедливості.

Водночас варто відзначити, що положення ст.ст. 7, 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [7] у цілому відповідають міжнародно-правовим актам. Відповідно до згаданих норм ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом. Отже, нема адміністративної відповідальності без вказівки на те в законі.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого дотримання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їхньої компетенції, у точній відповідності із законом.

Положення ст. 7 КУпАП у цілому відповідають і «Рекомендації № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій» [8], де запропоновано перелік необхідних принципів, за допомогою яких визначається ефективність процедур застосування норм адміністративно-деліктного права. Цей перелік складається з восьми принципів, які у своїй сутності відображають необхідні умови, яких варто додержуватися під час застосування заходів адміністративного примусу. З-поміж них передбачено принцип, відповідно до якого адміністративні санкції та обставини, за яких вони можуть бути застосовані, визначаються законом [1, с. 162].

Відповідно до вітчизняного адміністративного законодавства принцип справедливості, передбачений у ст. 8 КУпАП. Так, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Відповідно до другого принципу «Рекомендацій № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи» жодна адміністративна санкція не може бути застосована за діяння, яке на момент його вчинення не було поведінкою, що суперечить чинним нормам. Якщо діяння на момент його вчинення тягне за собою застосування найменш тяжкої санкції, то за нього не може бути накладено встановлене згодом суворіше покарання. Набрання чинності менш репресивними положеннями після вчинення діяння зараховується на користь особи, стосовно якої адміністративний орган влади розглядає можливість застосування санкції.

Крім того, відповідно до третього принципу «Рекомендацій № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи» до особи не може бути двічі застосовано адміністративну санкцію за те саме діяння на підставі тієї самої правової норми або інших правових норм, що захищають той самий суспільний інтерес. Водночас, якщо те саме діяння спричиняє процесуальні дії з боку декількох адміністративних органів влади на підставі правових норм, що захищають відмінні соціальні інтереси, кожний з цих органів має враховувати покарання, що вже раніше були застосовані у зв'язку з цим діянням [1, с. 161].

Четвертий принцип «Рекомендацій № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи» передбачає, що дії адміністративних органів влади проти неправомірних діянь потрібно вчиняти у розумні строки. Якщо адміністративний орган влади розпочав адміністративне провадження із застосування санкції, він зобов'язаний діяти, залежно від обставин справи, із розумною швидкістю. Своєю чергою Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у ст. 6 закріплює право на справедливий суд, де передбачає, що кожен має право на справедливий і публіч-

ний розгляд його справи упродовж розумного строку [9]. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах теж містить вимогу щодо судового розгляду упродовж розумного строку [10].

У разі застосування адміністративних санкцій, окрім сформульованих у Резолюції (77) 31 [11] принципів справедливої адміністративної процедури, що застосовуються до адміністративних актів, варто керуватися такими особливими принципами, як: 1) особа, стосовно якої розглядається можливість застосування адміністративної санкції, попередньо інформується щодо фактів, які їй ставляться у вину; 2) вона має достатньо часу для підготовки свого захисту залежно від складності справи та суворості санкцій, що можуть бути застосовані; 3) вона або її представник інформується стосовно характеру доказів у справі, зібраних проти неї.

Тож забезпечення принципів законності та справедливості не менш важливе під час застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема йдеться про застосування наступних заходів, передбачених ст. 260 КУпАП: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, зокрема посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції.

Заходи примусу не можуть бути свавільними і допускаються лише у випадках, передбачених законом з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу.

Водночас практично увесь текст Загальної декларації прав людини пронизаний принципами справедливості та законності. Відповідно до ст. 1 усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і мають діяти стосовно один до одного в дусі братерства. Кожна особа, щодо якої застосовуються будь-які заходи примусу має право на однакову повагу до її гідності та прав, що є проявом принципу справедливості. Неприпустимість дискримінації передбачена ст. 2, а ст. 3 проголошує, що кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність [6] тощо. Заборона дискримінації та принцип рівності передбачені також ст. 248 КУпАП «Розгляд справи про адміністративне правопорушення на заходах рівності громадян» [7].

Крім того, не варто забувати про необхідність індивідуального підходу у разі застосування заходів державного примусу щодо осіб, які вчинили протиправні діяння, що мають ознаки адміністративного правопорушення (проступку). Тобто, йдеться про спеціальні вимоги, що застосовуються лише у певних, передбачених законом випадках і є відмінними від загальних вимог. Наприклад, застосування заходів примусу щодо неповнолітніх, оскільки через вікові особливості ця категорія осіб потребує посиленого захисту з боку закону з метою забезпечення для них справедливості.

Так, Є. Ю. Колосовський зазначає, що призначення покарання неповнолітньому за вчинений проступок несе не стільки каральну, стільки виховну та профілактичну функцію [12, с. 4]. Тож справедливим заходом примусу можна вважатися той, який максимально забезпечить саме виховання неповнолітнього, а не його покарання. Тому доречно було б визначити поняття, мету заходів впливу на неповнолітніх та правові наслідки застосування кожного із заходів [13, с. 127].

Зокрема, у разі застосування заходів примусу до неповнолітніх справедливим є: застосування заходів примусу тільки щодо осіб віком від 16 до 18 років і тільки у судовому порядку; заходи адміністративного впливу мають чітко виражений запобіжно-виховний характер; у заходах впливу практично відсутній елемент кари; можливість пом'якшення покарання за рішенням суду, ніж те передбачено санкцією статті; заходи впливу на неповнолітніх застосовуються лише як заміна адміністративних стягнень [14, с. 19]. Справедливим вбачається також застосування адміністративно-примусових заходів не тільки до неповнолітніх, а й до їхніх батьків або осіб, що їх замінюють у разі неналежного їх виховання [15, с. 19].

Є.В. Додін з цього приводу зазначає, що «попередження адміністративної деліктності має являти собою організовану державою діяльність формальних і неформальних об'єднань та окремих громадян, що здійснюється на підставі і для виконання законів для викорінення причин та умов, що сприяють скоєнню адміністративних проступків, і яка забезпечує формування законослухняної поведінки громадян у сфері державного управління» [16, с. 72]. Проте надмірність заходів примусу адміністративної відповідальності перешкоджатиме побудові довіри та поваги до закону та реалізації принципу справедливості.

Таким чином, метою заходів адміністративного стягнення не є і не має бути ані покарання, а ні тим більш порушення прав та свобод особи, до якої вони застосовуються. Це ж стосується й інших заходів примусу, що передбачені нормами адміністративного права. Адже відповідно до ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Разом з тим, поряд із такими засадами цього інституту, як невідворотність, індивідуалізація, гласність, персоніфікація, самостійне місце займає таке явище, як трансформація відповідальності, відповідно до якої юридична відповідальність не є безумовною і категоричною, а припускає можливості різного роду заміни у межах, заздалегідь передбачених законом [2, с. 10]. Така позиція, на нашу думку, заслуговує уваги та має бути врахована у разі здійснення імплементації міжнародних стандартів правоохоронної діяльності.

Крім того, суттєвою проблемою реалізації принципів законності і справедливості під час застосування заходів примусу адміністративної відповідальності є жорсткість певних заходів примусу, що передбачені діючим законодавством. Зокрема, на думку С.С. Беньковського, практика застосування адміністративного арешту за вчинення окремих видів адміністративних правопорушень, зокрема незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин, без мети збуту, в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП), дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП), розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ч. 3 ст. 178 КУпАП), набула поширення за радянських часів під час правоохоронних кампаній, які юридично називалися « посилення боротьби з пияцтвом » чи то « посилення боротьби з хуліганськими проявами » тощо [1, с. 148–149].

Між тим адміністративний арешт за своїм характером не є попереджувально-виховним заходом, він не відповідає основним ознакам адміністративного стягнення. Тому вважаємо за доцільне з метою забезпечення принципів законності та справедливості законодавчо виключити такий вид стягнення у справах про адміністративні правопорушення.

Такий підхід відповідає сучасній практиці Європейської комісії з прав людини та Європейського суду з прав людини, згідно з якою такого роду правопорушення та міри покарання, що накладаються судом, належать до так званої « кримінальної сфери ». Міжнародні правові підходи до такого виду примусу дають підстави для постановки питання про усунення такого виду адміністративного стягнення, як адміністративний арешт, з чинного законодавства про адміністративну відповідальність [1, с. 148–149]. Очевидно, що заходи адміністративного стягнення не можуть виступати інструментом для збору матеріалів для порушення кримінальної справи. Наявність негативної правозастосовної практики у цій сфері порушує принцип законності та справедливості, оскільки не є по суті заходом адміністративного примусу, а перетворюється на незаконне позбавлення волі у раз збору доказів для порушення кримінальної справи.

Водночас, на нашу думку, питання повного усунення з адміністративного законодавства примусу у вигляді адміністративного арешту потребує ґрунтовного вивчення, оскільки постає проблема, яким заходом примусу замінити адміністративний арешт.

Отже, **підсумовуючи наведене**, варто зазначити, що забезпечення реалізації принципів законності та справедливості має відбуватися під час реформування системи стягнень за адміністративні проступки. Реалізація цих принципів є одним із основних завдань реформування інституту адміністративної відповідальності з метою найповнішої реалізації Конституції України та міжнародно-правових стандартів прав людини [17, с. 6]. Підтримуємо позицію, що з метою підвищення гарантій законності та захисту прав особи необхідно відмовитися від існуючої практики включення до законодавчих актів, які регулюють спеціальні питання, норм, що встановлюють підстави для застосування адміністративної відповідальності (складів адміністративних проступків або їх окремих елементів) та закріпити повний перелік принципів адміністративної відповідальності, які являють собою взаємообумовлену систему.

Список використаних джерел:

1. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 219 с.
2. Кінаш Я.І. Трансформація адміністративної відповідальності: правові та організаційні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 21 с.
3. Самохвалов В.В. Законність і справедливість: теоретико-правові та методологічні проблеми співвідношення і взаємодії у сфері права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. 210 с.
4. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Юрид. лит., 1973. 344 с.
5. Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2001. 20 с.
6. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_015.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/80731-10>.
8. Рекомендація № г (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам- членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.1991 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
10. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25.01.1988 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_325.
11. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.1977 р. URL: <http://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html>.
12. Колосовський Є.Ю. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2014. 20 с.
13. Ткаля О. Проблеми та перспективи адміністративного впливу, що застосовується до неповнолітніх. Під-тво, господарство і право. 2017. № 8. С. 125–129.
14. Продаєвич В. О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 20 с.
15. Чернецький О.Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. 22 с.
16. Додин Е.В. Административная деликтология. – О.: АО БАХВА, 1997. 112 с.
17. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2000. 13 с.

УДК 342.95

ЛЕЖНЕНКО І.П.

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕР ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛАХ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ

У статті проведений розгляд поняття, сутності та характеру правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції України. Здійснений аналіз дефініцій «державно-службові відносини», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», запропоновано їх авторські визначення. Визначені проблеми характеру правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції, подані пропозиції щодо їх вирішення. Наведені аргументи щодо того, що державно-службові відносини в оперативних підрозділах податкової міліції є предметом регулювання адміністративного права.

Ключові слова: державно-службові відносини, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, податкова міліція, оперативні підрозділи, державна служба, службовці, адміністративне право.

В статье проведено рассмотрение понятия, сущности и характера правового регулирования государственно-служебных отношений в оперативных подразделениях налоговой милиции Украины. Осуществлен анализ дефиниций «государственно-служебные отношения», «правовое регулирование», «административно-правовое регулирование», предложены их авторские определения. Определены проблемы характера правового регулирования государственно-служебных отношений в оперативных подразделениях налоговой милиции, поданы предложения по их решению. Приведены аргументы о том, что государственно-служебные отношения в оперативных подразделениях налоговой милиции являются предметом регулирования административного права.

Ключевые слова: государственно-служебные отношения, правовое регулирование, административно-правовое регулирование, налоговая милиция, оперативные подразделения, государственная служба, служащие, административное право.

The article deals with the concept, essence and nature of the legal regulation of state-service relations in the operational units of the tax police of Ukraine. The analysis of definitions “legal relations (legal relations)”, “state-service relations”, “regulation”, “legal regulation”, “administrative-legal regulation” and their author’s definitions are offered. The problems of the nature of legal regulation of state-service relations in the operational units of the tax militia are determined and suggestions are made for their solution. Arguments that the state-service relations in the operational units of the tax militia are the subject of administrative law regulation are presented.

Key words: state-service relations, legal regulation, administrative-legal regulation, tax police, operational units, civil service, employees, administrative law.

Вступ. Питання про поняття та зміст правового регулювання державно-службових відносин узагалі та в оперативних підрозділах податкової міліції зокрема викликало та продовжує викликати інтерес дослідників у сфері теорії держави й права, конституційного права, адміністративного права, податкового права, митного права, трудового права й інших галузей права України. Це праці таких авторів, як О.О. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин,

© ЛЕЖНЕНКО І.П. – аспірант (Університет державної фіскальної служби України), старший оперуповноважений з особливо важливих справ (Головне оперативне управління Державної фіскальної служби України)

О.В. Лавриненко, О.В. Литвин, У.І. Ляхович, В.М. Момот, Н.М. Неумивайченко, О.Ю. Оболенський, Г.О. Пономаренко, О.Ф. Скакун, І.І. Швидкий, В.А. Юсупов та інші. В останні роки вказані проблеми розглядають Є.Ю. Бараш, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Д. Ваньчук, М.П. Грай, О.М. Єщук, В.В. Коробкін, В.Ю. Поплавський, І.П. Сімонова, В.І. Теремецький та інші.

Постановка завдання. Правове регулювання діяльності оперативних підрозділів податкової міліції України, незважаючи на зазначені публікації, усе ще недостатньо розкрито в літературі. Дискусії ведуться з багатьох аспектів проблеми: віднесення до певних галузей права, комплексний (міжгалузевий) характер державно-службових відносин, співвідношення цивільних і мілітаризованих державно-службових відносин тощо.

Результати дослідження. Правовідносини загалом можна визначити як відносини між фізичними особами, які виступають правовим вираженням соціальних, політичних, економічних, сімейних, іноді моральних, а також інших суспільних відносин, де виникає, змінюється, припиняється на основі права суспільний зв'язок, учасники якого мають юридичні права й обов'язки, забезпечені для виконання державою, а також несуть юридичну відповідальність.

На думку В.Ю. Поплавського, «термін «державно-службові відносини» відтворює дві невід'ємні складові частини державної служби як правового явища – державне значення та службову діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, крім політичної»¹. М.П. Грай, виходячи з аналізу наукових підходів, державно-службові відносини визначає як «сукупність урегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою, і особою, що виникають і реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення й припинення державної служби та зміни статусу державного службовця»². Досить детально в останні роки адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування вивчала І.П. Сімонова. Дослідниця стверджує, що «державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування завжди існують як правовідносини; як учасників мають державу в особі керівника контролюючого органу або його посадової особи та державного службовця чи особу, що претендує на заняття посади державної служби; виникають під час добору персоналу та реалізуються з метою забезпечення ефективного виконання завдань і здійснення функцій контролюючих органів суворо відповідно до законодавства, зокрема й антикорупційного; є «владовідносинами», в яких має місце юридична нерівність сторін; мають комплексний правовий характер, однак їх більшість урегульована нормами адміністративного права; мають субординаційний характер»³. Отже, під державно-службовими правовідносинами можна розуміти сукупність суспільних відносин, урегульованих нормами права, які складаються між державою, з одного боку, що представлена державним органом або уповноваженою посадовою особою, і державним службовцем – з іншого, які реалізуються з метою виконання завдань і функцій державної служби.

Правове регулювання стисло можна визначити як процес упорядкування державою й іншими уповноваженими нею суб'єктами суспільних відносин у цій державі за допомогою правових норм. Особливостями правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції є те, що ці відносини за своєю сутністю є публічно-правовими й переважно регулюються нормами адміністративного права як публічного. Дійсно, діяльність оперативних підрозділів податкової міліції є публічною й регулюється нормами адміністративного права, адже підрозділи податкової міліції діють у складі Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) та її територіальних органів, а ДФС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів (пункти 1, 7 Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236⁴).

¹ Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. авіац. ун-т. К., 2015. С. 36.

² Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2012. С. 13.

³ Сімонова І.П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 22.

⁴ Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. Офіційний вісник України. 2014. № 55. Ст. 1507.

Щодо дефініції «адміністративно-правове регулювання», то слід відзначити, що це поняття по-різному трактується в юридичній літературі, причому погляди вчених на різні аспекти цього регулювання досить відмінні. При цьому вчені також обирають об'єктом свого дослідження окремо «механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин». Так, на думку О.М. Єщук, механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності «являє собою цілісний комплекс адміністративно-правових засобів, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у сфері безпеки фізичних осіб і охорони всіх форм права власності, задоволення публічно-правових інтересів фізичних і юридичних осіб суб'єктами публічного адміністрування»⁵. На думку І.П. Сімонової, адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування – це «діяльність уповноважених державних органів із залученням інститутів громадянського суспільства шляхом застосування законодавчо визначеного переліку юридичних засобів, таких, як установлення норм права, їх реалізація в конкретних суспільних відносинах, застосування адміністративного примусу з метою упорядкування й закріплення чинних державно-службових відносин, а також сприяння їх розвитку відповідно до публічно-сервісної концепції державного управління»⁶.

Отже, з одного боку, адміністративно-правове регулювання визначають як «механізм», а з іншого – як «процес», «категорію, яка виражає процес», «комплекс засобів», «діяльність із застосуванням засобів». Беручи за основу вищевказане тлумачення терміна «регулювання» в українській мові, можна визначити адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції саме як процес упорядкування адміністративно-правових норм, які регулюють статус указаних підрозділів, для укладання їх у цілісну систему.

Щодо характеру правового регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції, слід зазначити, що іноді державну службу виділяють не як підгалузь адміністративного права, а як окрему галузь. Так, О.Ю. Оболенський зазначає, що «державно-службові відносини є об'єктом регулювання «законодавства про державну службу»⁷. Не вдаючись до дискусії із цього приводу, варто навести думку, яку досить детально обґрунтовує Л.Р. Біла-Тіунова, що «державна служба – це інститут адміністративного права, а службова кар'єра – це адміністративно-правова категорія»⁸. Тобто для виділення законодавства про державну службу в окрему галузь права наразі підстав недостатньо. Крім того, щодо безпосередньо осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів і працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, зокрема й посадових осіб рядового й начальницького складу оперативних підрозділів податкової міліції, то, якщо інше не передбачено законом, дія Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII⁹ на них не поширюється (п. 17 ч. 3 ст. 3 цього Закону).

Ще один погляд на вказані відносини є в дослідників, які називають їх «службово-трудовами»¹⁰. При цьому автори визнають, що службово-трудова відносини державних службовців мають особливості, зумовлені специфікою праці на державній службі.

⁵ Єщук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. Держава і право. Юридичні і політичні науки: Зб. наук. праць / ред. колегія: І.О. Кресіна (голова), О.М. Костенко (заст. голов. ред.), М.І. Сірий (відп. секретар) та ін. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. Вип. 47. С. 257.

⁶ Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 87.

⁷ Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. С. 67.

⁸ Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2012. С. 26–27.

⁹ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

¹⁰ Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2005. С. 99; Обушенко О.М. Особливості вирішення службово-трудова спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 17 с.

Деякі науковці вважають, що державно-службові відносини мають міжгалузевий характер і регулюються нормами адміністративного та трудового права¹¹. Думку про міжгалузевий характер державно-службових відносин висловлюють учені, які притримуються погляду, що державна служба – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію й діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права¹². Як вважає Г.О. Пономаренко, державна служба є комплексним інститутом, у зв'язку з чим регулюється нормами не тільки адміністративного та трудового, але й конституційного, фінансового й інших галузей законодавства, однак дослідниця зазначає, що домінуючими у сфері державної служби все ж є державно-службові відносини, які регулюються нормами адміністративного права¹³.

Крім того, варто зазначити, що специфіка державно-службових відносин у певних державних органах ускладнюється наявністю в них правоохоронних формувань, до яких і належать оперативні підрозділи податкової міліції. Так, згідно з нормами ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ¹⁴ оперативно-розшукова діяльність здійснюється зокрема й оперативними підрозділами органів доходів і зборів, оперативними підрозділами податкової міліції та підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою. Отже, в органах ДФС України проходять не тільки цивільну державну службу, але й мілітаризовану (воєнізовану) державну службу. Тому поділ державно-службових відносин в органах ДФС України на цивільні та мілітаризовані можна підтримати. При цьому мілітаризовану службу проходять оперуповноважені в оперативних підрозділах по боротьбі з податковими правопорушеннями податкової міліції, що діють у складі відповідних контролюючих органів, адже на податкову міліцію поширюються вимоги, установлені для працівників органів внутрішніх справ (ст. ст. 351, 356 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р.¹⁵); у складі податкової міліції створений спеціальний підрозділ, який діє на території проведення антитерористичної операції (нині діє відповідно до Наказу Першого заступника керівника Антитерористичного Центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 14 квітня 2017 р. № 222ог¹⁶).

Висновки. Отже, на наш погляд, державно-службові відносини в оперативних підрозділах податкової міліції є предметом регулювання адміністративного права. Аргументами на користь цього є таке. Будь-який інститут права чи окрема досить значна група правовідносин не регулюються якоюсь однією «чистою» галуззю права. Так, згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Тому можна сказати, що норми конституційного права також більшою чи меншою мірою регулюють усі правовідносини, що виникають в Україні. Із ч. 2 ст. 124 Конституції України також можна зробити висновок, що норми галузей права, які регулюють діяльність судів (а це також цілий комплекс галузей права, крім конституційного (правоохоронне право, процесуальні галузі права й інші)), також будуть поширюватися на всі правовідносини, що виникають у нашій державі. У публічній службі дуже великий спектр правовідносин регулюють адміністративне право, фінансове право, кримінальне право й інші галузі. Так, фінансовим правом буде регулюватися більшість норм

¹¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право. 1996. № 112. С. 9–12; Воловик В.В. Про трудовий статус державних службовців. Право України. 1997. № 1. С. 63–67.

¹² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки гос. служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.; Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 1999. 244 с.

¹³ Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. С. 33–34.

¹⁴ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

¹⁵ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16. Ст. 112.

¹⁶ Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного Центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 р. № 222ог. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/72117.html>.

щодо фінансування оперативних підрозділів податкової міліції, оскільки останні є суб'єктами публічно-правових відносин і згідно із законодавством України наділені правовим статусом державної бюджетної установи. Проте основною, профілюючою галуззю, у сфері якої здійснюються державно-службові відносини в оперативних підрозділах податкової міліції, є галузь адміністративного права.

На основі вищевикладеного адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин в оперативних підрозділах податкової міліції можна визначити як процес упорядкування суспільних відносин, які складаються між державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою, і службовцем податкової міліції, який проходить мілітаризовану державну службу, і які реалізуються з метою виконання завдань і функцій оперативних підрозділів податкової міліції за допомогою законодавчо визначених форм і методів, установлених нормами адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право. 1996. № 112. – С. 9–12.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2012. 39 с.
3. Воловик В.В. Про трудовий статус державних службовців. Право України. 1997. № 1. С. 63–67.
4. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. К., 2012. 20 с.
5. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 1999. 244 с.
6. Єщук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. Держава і право. Юридичні і політичні науки: Зб. наук. праць / ред. колегія: І.О. Кресіна (голова), О.М. Костенко (заст. голов. ред.), М.І. Сірий (відп. секретар) та ін. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. Вип. 47. С. 255–258.
7. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2005. 452 с.
8. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки гос. служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.
10. Обушенко О.М. Особливості вирішення службово-трудова спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 17 с.
11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16. Ст. 112.
12. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 442 с.
13. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац. авіац. ун-т. К., 2015. 215 с.
14. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
15. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. Офіційний вісник України. 2014. № 55. Ст. 1507.
16. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного Центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 р. № 2220г. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/72117.html>.
17. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

18. Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах у сфері оподаткування. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 1. Т. 3. С. 84–87.

19. Сімонова І.П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 20–23.

УДК 342.5(477)

ЛИСЕНКО Ю.О.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті здійснено аналіз існуючих досліджень та нормативної бази стосовно юридичної відповідальності представників в адміністративному процесі. Запропоновано визначення юридичної відповідальності представника в адміністративному процесі. Визначено основні види дисциплінарної відповідальності. Обґрунтовано, що відповідальність представника в адміністративному судочинстві є вимогою соціуму.

Ключові слова: представник, адміністративний процес, відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

В статье проведен анализ существующих исследований и нормативной базы по юридической ответственности представителей в административном процессе. Предложено определение юридической ответственности представителя в административном процессе. Определены основные виды дисциплинарной ответственности. Обосновано, что ответственность представителя в административном судопроизводстве является требованием социума.

Ключевые слова: представитель, административный процесс, ответственность, дисциплинарная ответственность.

The article analyzes the existing research and normative base in relation to the legal responsibility of representatives in the administrative process. The definition of the legal responsibility of the representative in the administrative process is proposed. The main types of disciplinary liability are defined. It is substantiated that the responsibility of a representative in administrative legal proceedings is a requirement of society.

Key words: representative, administrative process, responsibility, disciplinary responsibility.

Вступ. Особливе місце в адміністративному процесі посідають особи, які здійснюють захист прав та законних інтересів інших суб'єктів під час судової справи. Нині представники в адміністративному судочинстві розглядаються як самостійні учасники судового процесу, наділені відокремленим правовим статусом. Важливим елементом правового статусу представника є відповідальність за неналежне виконання своїх функцій та обов'язків в суді перед особою, яку він представляє.

Питанню відповідальності представника в судовому процесі присвячені роботи вітчизняних вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.А. Банчука, Ю.П. Битяка, С.С. Бичкової, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, К.Г. Книгіна, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, В.В. Комарова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця, О.І. Миколенка, О.М. Музичука, О.І. Остапенка, І.Я. Павлунки, М.М. Тищенко, С.Я. Фурси,

Ю.С. Шемчушенка та інших. Також під час вивчення цього питання слід звернути увагу на дослідження іноземних правників. Так, значний вклад в теорію юридичної відповідальності внесли такі вчені, як А. Barak, К. Calavita, Е. Posner, J.Raz, А. Бірман, Ж. Гірке, Л. Дюгі, Г. Еллінек, Р. Зома, Р. Іерінг, А. Тоном, Ф. Шталь та інші.

Проте в роботах дослідників висвітлено лише окремі аспекти відповідальності, а з огляду на зміни та реформування в нашій країні відповідальність представників в адміністративному процесі потребує детальнішого вивчення. Юридична відповідальність будь-якого суб'єкта має на меті попередження та недопущення протиправної поведінки. Слід звернути увагу, що одностайність у визначенні самого поняття «юридична відповідальність» на сьогодні відсутня.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей юридичної відповідальності представників в адміністративному процесі.

Результати дослідження. Історично так склалося, що термін «відповідальність» суспільством сприймається як необхідність звітувати за вчинені особою дії, що призводить до визнання провини або негативних наслідків [1, с. 79]. На сучасному етапі розвитку правової науки юридична відповідальність розглядається також як різновид соціальної відповідальності, який закріплений на законодавчому рівні та дозволяє забезпечення юридичного обов'язку правопорушника зазнавати примусового позбавлення певних його цінностей [2, с. 149]. Вважаємо доцільним визначення відповідальності, яке надає Н.А. Меєрович. Дослідник визначає відповідальність як критерій цивілізованих суспільних відносин, що є одним із факторів, які гарантують цілісність та злагодженість у суспільстві. Відповідальність є важливим елементом для панування законності та правопорядку в державі [3, с. 172].

За філософським поглядом, юридична відповідальність охоплює соціологічну та філософську проблеми щодо співвідношення здатності та можливості особи бути суб'єктом своїх дій. Тобто відповідальність вирішує питання, що полягає в тому, чи може особа свідомо та добровільно виконувати вимоги та завдання, здійснювати вибір з моральною складовою, усвідомлювати правоту чи винуватість, досягаючи певних результатів своїми вчинками тощо [4, с. 403]. Однак теоретики в галузі права дещо по-іншому розглядають дане поняття. Так, в дослідженнях С.С. Алексєєва зазначено, що відповідальність зобов'язує певну особу зазнати заходів державного примусу чи покарання за скоєння правопорушення [5, с. 266]. Схожої думки дотримувались й інші правники, вважаючи відповідальність обов'язком особи зазнати позбавлення державно-владного характеру за правопорушення, що передбачено законом [6, с. 159].

Доречним, на нашу думку, є погляд вчених, які розглядають юридичну відповідальність як правові відносини між державою в особі державних органів та правопорушником, які виникають у разі вчинення правопорушення. У разі настання таких відносин на правопорушника покладається обов'язок зазнати відповідних, визначених законом, позбавлень та наслідків, які мають негативний характер [7, с. 543].

Загальна мета відповідальності в адміністративному процесі, на нашу думку, полягає у підтримці правового регулювання та забезпеченні правопорядку. Нинішній етап розвитку правової науки, асоціація України з Європейським Союзом лише збільшують значущість юридичної відповідальності в цілому та відповідальності представників, оскільки захищеність прав та свобод особи є визначальним в адміністративному процесі. Так, юридична відповідальність представників в адміністративному процесі може настати за двох підстав – юридичної чи фактичної. Юридична підстава настання відповідальності передбачає законодавчо-нормативне підґрунтя. Тобто це вид відповідальності, заснований на законодавчо закріплених варіантах поведінки, які слугують для соціального використання своїх прав громадянами, виконання ними обов'язків, як перед державою, так і перед суспільством та сприяють встановленню та застосуванню юридичної відповідальності за певну протиправну дію чи бездіяльність. А фактична відповідальність встановлює правопорушення як правовий факт. Отже, метою юридичної відповідальності є створення умов для реалізації прав та законних інтересів суб'єктів правових адміністративних відносин, зміцнення правопорядку, зниження рівня правопорушень, правильне, засноване на нормативних актах, функціонування механізму правового регулювання тощо.

Об'єктивно юридичну відповідальність слід розглядати як заходи державного примусу, встановлені санкціями, які проявляються у вигляді певних позбавлень за протиправне діяння (майнового, особистого чи організаційного характеру). Об'єктивна відповідальність застосовується лише у взаємовідносинах, які регулюються приватним та міжнародним правом. Підставами виникнення у цьому разі відповідальності може бути необхідність забезпечення ефективності дії правових норм чи соціальна шкідливість певних діянь.

А суб'єктивно – це є певний обов'язок суб'єкта правових відносин зазнати державного примусу у визначений законом спосіб за вчинення протиправного діяння. Підставами виникнення цього виду відповідальності можуть бути матеріальні, фактичні та процесуальні підстави. Так, матеріальна підстава передбачає використання санкцій правових норм, які закріплюють заходи примусу у вигляді позбавлень; фактична – юридичний факт скоєння протиправної дії; процесуальна – акт використання права, який покладає відповідальність. Слід зауважити, що у разі добровільної реалізації відповідальності у застосуванні процесуальної підстави немає потреби.

Представники в адміністративному процесі несуть адміністративну відповідальність перед клієнтом та державою. Адміністративне правопорушення, яке стало підставою для настання адміністративної відповідальності представника, характеризується протиправністю. Слід зазначити, що адміністративній протиправності характерний міжгалузевий характер, що відзначено в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Головним призначенням юридичної відповідальності, на думку правників, є державний примус до порушеного обов'язку [8, с. 7]. Аналіз літературних даних дозволив зробити висновок, що адміністративна відповідальність є реакцією держави на правопорушення у вигляді покарання або стягнення. Зауважимо, що державний примус як прояв відповідальності представника може бути не лише державним, а й громадським. Слід також звернути увагу, що юридична відповідальність слугує для стимулювання правомірної поведінки, а не для застосування певного виду санкцій.

Однак найбільше досліджень з питань відповідальності представників присвячено питанню дисциплінарної відповідальності адвокатів як представників у судовому процесі. Адвокатура за чинного законодавства розглядається як самоврядний інститут, а отже, юридична відповідальність настає в недержавному примусі. Це також пов'язано з тим, що Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачено лише дисциплінарну відповідальність для адвокатів. До речі, така норма регулювання відповідальності представників була і в попередньому Законі України «Про адвокатуру» від 19.12.1992 р. [9, с. 130]. Інші види юридичної відповідальності – конституційна, адміністративна, цивільно-правова – прямо не передбачені законодавством, проте опосередковано до адвокатів як представників в адміністративному процесі застосовуються й інші, оскільки адвокат відповідає як фізична особа, а не як спеціальний суб'єкт правовідносин.

Слід зазначити, що правниками висловлюється думка щодо необхідності виділення не лише дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання або невиконання обов'язків адвоката перед клієнтом чи суспільством, а й інших видів [10]. Проте така позиція наразі є досить суперечною, оскільки законодавчо врегульованою є лише дисциплінарна відповідальність представника-адвоката. Також слід звернути увагу на те, що за Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та іншими правовими актами адвокати мають додаткові гарантії, а у разі, якщо застосовуються інші види юридичної відповідальності, адвокат притягується як звичайна фізична особа.

Дуже часто поняття дисциплінарної відповідальності представників у судовому процесі пов'язують з предметом регулювання трудового права. Це пояснюється тим, що категорія дисциплінарної відповідальності детально вивчалась та була розроблена саме в межах трудового права. Слід зазначити, що нині в чинному законодавстві відсутнє чітке визначення цієї категорії відповідальності. Звертаючись до наукової літератури, можна знайти визначення дисциплінарної відповідальності як обов'язок працівника нести покарання за дисциплінарне порушення, що передбачено нормами трудового права. Інші дослідники пропонують розглядати дисциплінарну відповідальність як особливий правовий стан певного суб'єкта охорони правовідносин, встановлений на законодавчому рівні та проявляється тоді, коли суб'єкт отримує незадовільну оцінку протиправної поведінки суб'єкта, призначаючи примусові заходи за порушення [11, с. 730]. Повніше дає визначення дисциплінарній відповідальності Ю.В. Дем'янчук, визначаючи її як особливий правовий стан суб'єкта дисциплінарних відносин, встановлений нормами трудового, інформаційного й адміністративного права, що зобов'язує порушника зазнати несприятливих з юридичної точки зору наслідків. Формою таких наслідків може бути втрата особистого характеру. Дисциплінарна відповідальність направлена на охорону та забезпечення реалізації на законодавчо визначених умовах прав та обов'язків суб'єктів правовідносин [12, с. 110].

Зазначимо, що передумовою виникнення закріпленої на законодавчому рівні дисциплінарної відповідальності стало формування правил та певних вимог в адвокатській етиці, які спиралися на традиції адвокатури як інституту права. Після нормативного закріплення відповідних

положень вимоги стали обов'язковими для будь-якого адвоката. Порушення таких вимог слугує підставою для настання юридичної відповідальності представника.

Аналізуючи наведені визначення, можна зробити висновок, що під час дослідження питання юридичної відповідальності основою більшість правників використовують саме негативний аспект відповідальності. Проте ми вважаємо, що таке уявлення є досить обмеженим та не дозволяє повністю дослідити питання відповідальності представників в адміністративному процесі. Видається доцільною думка деяких авторів, які розглядають і позитивний аспект відповідальності. Прикладом цього можуть бути дослідження колективу авторів, які виділяють схвалення, заохочення та виправдання як невід'ємний елемент юридичної відповідальності [13, с. 357]. Аналогічні заходи можуть застосовуватись і до представників в адміністративному судочинстві.

За ч. 1–2 ст. 34 Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвоката як представника у судовому процесі може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку, підставою для чого є вчинення особою дисциплінарного порушення. Частиною 1 ст. 35 цього ж Закону України визначено види дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного порушення. До таких належать такі:

- 1) попередження;
- 2) тимчасове призупинення права на адвокатську діяльність терміном від одного до двадцяти місяців;
- 3) позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України тощо [14].

У разі застосування дисциплінарної відповідальності до адвокатів як представників в адміністративному процесі слід розрізняти відповідальність за професійні порушення та за безпосередню шкоду клієнту. Так, до порушень, які не стосуються належного виконання обов'язків адвоката щодо клієнта можна включити такі: порушення вимог несумісності, ігнорування або неналежне виконання рішень та вимог органів адвокатського самоврядування, порушення передбачених законодавчо обов'язків адвоката тощо. До порушень, які завдають шкоди клієнту, слід віднести порушення присяги адвоката України, порушення правил адвокатської етики, розголошення адвокатської таємниці тощо.

Отже, виділимо основні ознаки дисциплінарної відповідальності представників в адміністративному процесі:

- 1) дисциплінарна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності;
- 2) до дисциплінарної відповідальності притягаються представники за скоєння дисциплінарного порушення, тобто неналежного виконання чи невиконання адвокатом чи іншим представником своїх професійних обов'язків;
- 3) застосовуються законодавчо передбачені заходи дисциплінарного впливу з дотриманням правил особливої процедури.

Адвокат може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності лише рішенням кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури за місцем роботи. Подати скаргу (заяву) щодо неналежної поведінки адвоката в адміністративному процесі може як особа, яку представляє адвокат, так і будь-яка інша, яка володіє інформацією щодо скоєння правопорушення адвокатом. Ця скарга має містити відомості про ознаки дисциплінарного порушення адвоката та дані про особу, яка подає скаргу. У такому разі проводиться перевірка відомостей про дисциплінарне порушення адвоката, розглядається дисциплінарна справа, приймається рішення у дисциплінарній справі стосовно адвоката.

На нашу думку, досить важливим аспектом є не лише дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до адвокатів як представників в адміністративному судовому процесі, а й моральний аспект, тобто суспільна відповідальність. Якщо звернутися до літературних даних, суспільний аспект відповідальності виражається ступенем відповідності дій певної особи вимогам суспільства, законодавчим нормам та загальним інтересам. Цей вид слугує засобом підтримки цілісності суспільства та справедливості [15, с. 94]. Отже, можливість особи дотримуватись вимог суспільства відображається настанням суспільної відповідальності.

Досліджуючи питання відповідальності представників в адміністративному процесі, нами виявлено, що вона не обмежується лише дисциплінарними санкціями. Цивільно-правова відповідальність виникає в результаті цивільного правопорушення. Серед таких порушень варто виділити порушення майнового та немайнового характеру, неналежне виконання зобов'язань чи неналежне надання правової допомоги (договірна відповідальність), заподіяння позадоговірної шкоди здоров'ю або особистому майну особи, інтереси якої представляє представник в адміні-

стративному процесі [16, с. 469–470]. Загалом норми позадоговірної відповідальності регламентуються положеннями Цивільного Кодексу України. Якщо звернутися до наукової літератури, можна знайти такий розподіл підстав виникнення цивільно-правової відповідальності представника:

- 1) протиправна поведінка представника;
- 2) заподіяння шкоди особі, яку представляє або надає юридичну консультацію представник;
- 3) наявність причинного зв'язку між попередніми двома підставами;
- 4) вина представника, який заподіяв шкоду клієнту тощо [17, с. 869].

Проте п. 14 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не передбачено іншої, крім дисциплінарної, відповідальності для адвоката як представника в адміністративному процесі. Окрім цього, вказаним Законом заборонено притягнення чи погроза до застосування адвоката до кримінальної чи іншої відповідальності. Тобто цим положенням законодавець фактично унеможливило притягнення адвоката як представника до цивільно-правової відповідальності, а отже, відшкодування матеріальних збитків, які були завдані особі під час представництва діями представника, є неможливим.

На нашу думку, такий підхід є некоректним та призводить до порушення низки норм, наприклад, принципу рівності сторін в адміністративному процесі. А також може призвести до зловживання представником свого становища, оскільки на законодавчому рівні не передбачено компенсації та відповідальності, окрім дисциплінарної. Ми погоджуємося з думкою науковців, які зазначають, що можливість притягнення представника, зокрема адвоката, лише до дисциплінарної відповідальності є не лише порушенням принципу рівності сторін цивільно-правових відносин, а й свободи договору, викликає сумніви щодо можливості застосування правових наслідків, передбачених законодавством.

Щодо застосування відповідальності до представників в адміністративному процесі, які діють на основі статутів та внутрішньо-організаційних положень підприємства чи організації (установи), відзначимо, що до них застосовуються загальні положення щодо відповідальності за неналежне виконання своїх обов'язків або порушення норм корпоративної етики. Зауважимо, що особа, яку представляють в адміністративному суді, має право особисто бути присутньою в суді та обмежити повноваження свого представника та контролювати його правову поведінку протягом всього процесу.

Для прокурорів та інших службових осіб, які виступають в ролі представника в адміністративному процесі, застосовується підвищена юридична відповідальність. Це пов'язано з тим, що наслідки скоєння посадовою особою правопорушення в судовому процесі негативно проявляються поза межами безпосередньої посади.

Правовою основою діяльності та юридичної відповідальності прокурорів як представників в адміністративному процесі є законодавчі акти нашої держави, зокрема Закон України «Про прокуратуру», типові правила внутрішнього трудового розпорядку, посадові інструкції, статuti тощо, якими передбачено дисциплінарну відповідальність за правопорушення під час судового процесу.

Під час дослідження юридичної відповідальності представників в адміністративному процесі, які обіймають державну посаду, зокрема й прокурорів, слід звернути увагу, що вони несуть відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків у багатьох аспектах. Зауважимо, що притягнення прокурора як представника можливе не лише до дисциплінарної відповідальності, а й до адміністративної чи кримінальної у разі, якщо це передбачено законом.

Висновки. Отже, відповідальність є обов'язком суб'єкта адміністративного процесу відповідати за свої вчинки перед громадою та законом. Тобто відповідальність представника в адміністративному судочинстві є вимогою соціуму, зумовленою необхідністю дотримання етичних та правових норм і правил, що існують, необхідністю усвідомлення негативних наслідків за свої протиправні діяння чи бездіяльність. Юридична відповідальність є однією з форм контролю правової поведінки різних суб'єктів правовідносин, яка може здійснюватися іншими суб'єктами за допомогою юридичних засобів впливу. Результатом відповідальності є досягнення та забезпечення відповідної поведінки певного суб'єкта правовим нормам.

Список використаних джерел:

1. Словарь русского литературного языка. Т. 8. М.: Изд-во АН СССР, 1958. 483 с.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. 6-е вид. Х.: Консум, 2002. 160 с.
3. Месрович Н.А. Відповідальність адвоката. Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки» 2013. № 3. С. 172–177.
4. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Республика, 2001. 719 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т.1. 360 с.
6. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 520 с.
7. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
8. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: очерк теории. М.: «Юридическая литература», 1976. 215 с.
9. Кравченко В.М. Щодо відповідальності адвокатів за порушення зобов'язань за договором з надання правової допомоги. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2014. № 3. С. 130–134.
10. Кухар А.В. Професійна відповідальність адвоката: поняття, форми та місце в системі юридичної відповідальності. Науковий вісник НУБіП України. Серія «Право». 2012. № 173. Ч. 1. С. 63–72.
11. Курс порівняльного трудового права: підручник / за ред. акад. А.Р. Мацюка. Х., 2011. 980 с.
12. Дем'янчук Ю.В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності в у мовах законодавства про працю. Молодий вчений. 2014. – № 6(2). с. 108–111.
13. Теория государства и права: учебник / под ред. А.И. Королева, Л.С. Явича. Л., 1982. 382 с.
14. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-УІ / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
17. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. / за ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. 3-є вид., перероб. і доп. К.: Юрінком Інтер, 2008. Т. II. 1088 с.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглянуто основні проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України. Узагальнено та проаналізовано правові акти, що регулюють виконання поліцією службових завдань, надано пропозиції щодо їх удосконалення. Запропоновано прийняти інструкції, статuti, які б визначали алгоритм дій поліцейських у типових і екстремальних ситуаціях.

Ключові слова: *Національна поліція України, нормативно-правове забезпечення, нормативно-правовий акт, тактична підготовка, типові й екстремальні ситуації.*

В статье рассмотрены основные проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности Национальной полиции Украины. Обобщены и проанализированы правовые акты, регулирующие выполнение полицией служебных задач, поданы предложения по их усовершенствованию. Предложено принять инструкции, уставы, определяющие алгоритм действий полицейских в типичных и экстремальных ситуациях.

Ключевые слова: *Национальная полиция Украины, нормативно-правовое обеспечение, нормативно-правовой акт, тактическая подготовка, типичные и экстремальные ситуации.*

The article deals with the main problems of the normative and legal support of the activities of the National Police of Ukraine. The legal acts regulating the fulfillment of official tasks by the police have been generalized and analyzed, and proposals for their improvement have been submitted. It is proposed to accept instructions, statutes, defining the algorithm of actions of policemen in typical and extreme situations.

Key words: *National police of Ukraine, normative-legal support, normative-legal act, tactical preparation, typical and extreme situations.*

Вступ. Зміни в законодавчому полі у сфері правоохоронної діяльності відбулися шляхом ухвалення парламентом Закону України «Про Національну поліцію» 02 липня 2015 р. [1]. Це стало початком нового історичного витка розвитку правоохоронної системи України в цілому.

Реалізація поліцейської реформи має на меті змінити роботу правоохоронних органів, що в майбутньому повинне вплинути на імідж і довіру до працівників поліції серед населення. Поряд із цим функціонування Національної поліції України передбачає вирішення низки питань, що стосуються нормативного регулювання цього процесу. На цьому етапі анонсовано докорінні зміни як у правовому регулюванні діяльності поліції, так і законодавства в цій галузі.

Водночас реформування поліції продемонструвало низку проблем щодо організації її діяльності, виникнення певних прогалин щодо правового забезпечення, які потребують негайного обговорення та практичного вирішення.

За час роботи Національної поліції України можна підбити певні підсумки та виділити позитивну сторону реформи, а також деякі аспекти, над якими ще доведеться працювати. Отже, до позитивного боку реформування слід віднести насамперед підвищення авторитету й довіри серед населення.

У той же час залишаються прогалини в законодавстві, яке регламентує діяльність підрозділів Національної поліції України. Це пов'язано насамперед із недосконалістю нормативно-правових актів, які регламентують повноваження поліцейських і виконання службових завдань. Так,

прийнято Закон України «Про Національну поліцію» [1], але низка нормативно-правових актів, передусім підзаконних, не відповідає цьому Закону. Нині правове регулювання діяльності поліції перебуває на початковому етапі, хоча пройшов значний відрізок часу з моменту її створення. Варто зазначити, що скасування підзаконних нормативно-правових актів, які регламентували діяльність органів внутрішніх справ і відсутність нових актів, призвело до великої кількості проблем, колізій і прогалин у діяльності нової поліції.

Означеній проблематиці щодо нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, Національної поліції України приділялося багато уваги, зокрема такими вченими, як В. Білик, С. Городянюк, В. Грохольський, К. Гусєва, Р. Демків, В. Дубінчак, В. Заросило, І. Зозуля, Д. Калаянов, Л. Кацалап, Ю. Касараба, А. Куліш, А. Кучук, Ю. Корнев, М. Корнієнко, М. Лошицький, О. Проневич, І. Петрова, А. Рибалкін, О. Фролов, С. Шатрава та ін.

Проте, урахувавши створення нового центрального органу виконавчої влади (Національної поліції України), у такій постановці зазначене питання розглядалося лише в загальному контексті, а тому є об'єктивна потреба у всебічному його дослідженні. Попри значну кількість різних наукових підходів, потребує дослідження питання нормативно-правового забезпечення щодо виконання поліцією службових завдань.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд нормативно-правового забезпечення виконання структурними підрозділами Національної поліції службових завдань, визначення прогалин законодавства та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких задач:

- проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують діяльність структурних підрозділів Національної поліції України щодо виконання службових завдань і практику їх застосування;
- з'ясувати прогалини, що виникли внаслідок скасування нормативних актів, які регламентували виконання органами внутрішніх справ службових завдань, і відсутності нової правової бази із зазначеного питання в діяльності нової поліції;
- ознайомитися з міжнародними нормативно-правовими актами, що регламентують роботу поліції зарубіжних країн і можливість використання міжнародних норм щодо дій поліцейських у типових і екстремальних ситуаціях у службовій діяльності підрозділів Національної поліції України;
- визначити недоліки правових норм, що визначають службову діяльність підрозділів поліції, і надати пропозиції щодо їх удосконалення.

Результати дослідження. У складі поліції функціонують кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення [1]. Структурні підрозділи Національної поліції виконують покладені на них завдання згідно із Законом України «Про Національну поліцію» та положеннями про підрозділи, затвердженими наказами Національної поліції України.

Новоствореним структурним підрозділом Національної поліції є патрульна поліція, яка виконує завдання із забезпечення публічного порядку й громадської безпеки; забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод і законних інтересів; запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням; попередження, виявлення та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень, випадків насильства в сім'ї, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню; забезпечення безпеки дорожнього руху; організації контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів із питань безпеки дорожнього руху.

У той же час залишаються прогалини в законодавстві, яке регламентує діяльність патрульної поліції. Так, досі не прийнято нового нормативного акта, який регламентує діяльність патрульної поліції. Наказ МВС України від 02 липня 2015 р. № 796 [2], який визначає Положення про патрульну службу МВС, суперечить нормам, які містяться в Законі України «Про Національну поліцію». Згідно з п. 2 ч. 3 ст. 13 у складі поліції функціонує «патрульна поліція» як структурний підрозділ Національної поліції України. Унаслідок цього виникла колізія у вживаннях у нормативно-правових актах понять «патрульна служба» та «патрульна поліція» як окремих структурних підрозділів.

Наступний відомчий нормативно-правовий акт – це Наказ Національної поліції України від 06 листопада 2015 р. № 73 (у редакції Наказу Національної поліції України від 31 жовтня 2016 р. № 1114) [3], який затверджує Положення про Департамент патрульної поліції. У цьому Наказі зазначено, що Департамент патрульної поліції – це міжрегіональний територіальний орган Національної поліції, який створюється, реорганізовується та ліквідується

Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України в установленому законом порядку [3]. Необхідно зазначити про важливість цього нормативного документа, оскільки Положення регулює питання повноважень Департаменту патрульної поліції в організації діяльності його структурних підрозділів і територіальних (відокремлених) підрозділів. Проте норми Положення не регламентують питань сьогодення щодо організації роботи патрульної поліції.

Необхідним кроком є також прийняття нормативних актів, які будуть детально врегулювати окремі аспекти виконання підрозділами Національної поліції службових завдань. На прикладі патрульної поліції можна констатувати відсутність нового нормативного акта, який регламентує порядок організації й несення служби із забезпечення публічної безпеки та порядку, виконання інших завдань поліції, алгоритми дій працівників поліції в типових і екстремальних ситуаціях. Норми Статуту патрульно-постової служби [4] не відповідають змінам, які відбулися в законодавстві, і не мають свого використання в службовій діяльності поліцейських. На основі цього нормативно-правового акта потрібно розробити новий, який би регламентував діяльність патрульної поліції з урахуванням змін у чинному законодавстві.

Окрему увагу слід приділити насамперед інституту дільничних офіцерів поліції як основній ланці співпраці з населенням. Так, розроблення нової Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої Наказом МВС України від 28 липня 2017 р. [5], є певним кроком щодо усунення прогалин у діяльності поліції. Вищезазначеним Наказом визначені завдання, основні напрями діяльності та повноваження дільничних офіцерів поліції, органи, які здійснюють управління та координацію роботи дільничних офіцерів поліції у системі Національної поліції України. Необхідно констатувати той факт, що протягом тривалого часу залишався чинним Наказ МВС України від 10 жовтня 2010 р. № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції», хоча такої служби вже не існувало.

Запорукою результативної діяльності дільничних інспекторів поліції у виконанні службових завдань є ефективне законодавство. На сучасному етапі виникає необхідність у розробленні низки правових актів, які б регламентували виконання службових завдань дільничними офіцерами поліції, успішне впровадження нових механізмів у їхню службову діяльність. Це насамперед стосується питань щодо вжиття заходів для взяття на облік осіб, щодо яких здійснюється превентивна робота; здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; співпраці з групами реагування патрульної поліції щодо застосування превентивних заходів стосовно осіб, які схильні до вчинення правопорушень або перебувають на превентивному обліку поліції; вжиття заходів для запобігання вчиненню насильства в сім'ї та його припинення; охорони публічного порядку. Передумовою успішного виконання завдань дільничними офіцерами поліції є розроблення інструкцій із вищевказаних питань. Тому зазначена діяльність МВС України та Національної поліції України для вирішення нормативних питань має відбуватися систематично та на постійній основі.

Зі стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. вбачається, що МВС формує державну політику й забезпечує її узгоджену реалізацію Національною поліцією України. Серед пріоритетів розвитку органів системи МВС на цьому етапі є такі: безпечне середовище; протидія злочинності; дотримання та забезпечення прав людини органами системи МВС; ефективне інтегроване управління кордонами й збалансована міграційна політика; якість і доступність послуг; ефективне врядування, прозорість і підзвітність; розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників [6].

Забезпечення безпечного середовища як одного з пріоритетів розвитку органів системи МВС, зокрема й Національної поліції України, є проблемою, яка завжди була й залишається актуальною для людини й суспільства в цілому.

Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3 Конституції України) [7]. Дієвий захист прав людини належить до найгостріших питань української дійсності. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції) [7]. Отже, держава зобов'язана проявляти активність у забезпеченні прав людини, створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для реалізації людиною своїх прав і свобод.

Рівень задоволення прав людини в широкому розумінні зумовлений рівнем соціально-економічного розвитку, досконалістю й стабільністю в організації державної влади. У більш вузько-

му аспекті він залежить від наявності ефективно діючого механізму забезпечення прав і свобод людини. Ідеться не тільки про чисельність правоохоронних та інших державних органів, а й про якість їхньої правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності [8, с. 92–93].

Людина постійно дбає про збереження своїх прав і свобод від тих чи інших посягань, небезпечних явищ, прагне до безпеки. Безпека є найнеобхіднішою з потреб людини. Тому в Україні безпека людини визнається однією з найвищих соціальних цінностей (ч. 1 ст. 3 Конституції України) [7].

Безпека людини – це об'єктивний стан і суб'єктивне відчуття фізичної, майнової, соціальної (матеріальної), психологічної й моральної захищеності людини, її прав і свобод. Людина перебуває в безпеці, коли вона, її права й свободи надійно захищені (забезпечені, гарантовані). Інакше кажучи, саме права й свободи людини та їх гарантії й забезпечують її безпеку, адже права людини притаманні її природі, без них вона не може існувати як людська істота [9, с. 36–37].

Таким чином, проблема безпеки завжди була й залишатиметься актуальною для людини й суспільства в цілому. Унаслідок цього забезпечення особистої безпеки людини, особливо безпеки життя, є пріоритетами в службовій діяльності Національної поліції України. Справді, створення безпечного середовища передбачає забезпечення надійної безпеки для громадян, яка може бути досягнута шляхом запобігання й усунення різного роду загроз. При цьому законодавство та діяльність із забезпечення безпеки людини повинні бути, з одного боку, достатніми, а з іншого – не порушувати прав і свобод людини. Із метою збереження безпеки людей держава не має права звертатися до засобів, які загрожують їхній свободі. Рівень безпеки людини повинен бути щонайменше таким, щоб у суспільстві була створена атмосфера миру та спокою, щоб кожний був упевнений у тому, що його правам і свободам, життю й здоров'ю, честі й гідності, свободі й власності не загрожує небезпека, що він надійно захищений державою й суспільством [9, с. 40].

Тому, на наш погляд, на сучасному етапі перед Національною поліцією України стоїть першочергове завдання – забезпечити безпечні умови для громадян, що дасть змогу підвищити рівень довіри громадян до поліції. Проте однією з проблем, які необхідно вирішити в процесі забезпечення безпечного середовища, є вдосконалення нормативно-правового регулювання й підвищення спроможностей Національної поліції України забезпечувати публічний порядок і безпеку під час масових заходів, що виникла внаслідок недосконалості чинного законодавства. Необхідними кроками для успішного виконання поліцією службових завдань, насамперед інститутів дільничних поліцейських і патрульної поліції як основної ланки співпраці з населенням, є покращення їхньої діяльності та нормативно-правового забезпечення, що дасть змогу підвищити якість поліцейських послуг, покращити оперативне реагування на різні загрози та профілактичну діяльність.

Окремо слід зупинитися на взаємодії підрозділів поліції із забезпечення публічної безпеки та порядку, протидії злочинності як пріоритетів стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. і основних завдань Національної поліції України. В умовах сьогодення внаслідок значної кількості кримінальних правопорушень, які вчиняються в громадських місцях, гостро постає питання розроблення відомчого акта на зразок Наказу МВС України від 30 вересня 2008 р. № 505 «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку», в якому було прописано порядок взаємодії підрозділів поліції із забезпечення публічної безпеки та порядку. Викликає занепокоєння питання правового регулювання щодо забезпечення поліцією публічного порядку під час проведення масових заходів. Нормативно-правові акти, які регулювали питання організації охорони громадського порядку органами внутрішніх справ, не відповідають положенням Закону України «Про Національну поліцію», а нові нормативні акти не прийняті. Це створило прогалину в законодавстві, що позначається на ефективному виконанні службових повноважень працівниками поліції. МВС України та Національною поліцією України проводиться робота щодо усунення таких колізій шляхом участі їх представників у розробленні проекту Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань», у створенні правових актів.

На практиці виникла ситуація, що кількість злочинів, учинених у громадських місцях, становить значну кількість у загальній кількості вчинених злочинів. Зазначене свідчить про наявність суттєвих недоліків в організації роботи поліції щодо забезпечення публічного порядку й громадської безпеки. Вимоги керівництва Національної поліції України та пріоритети стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. щодо безпеки середовища, протидії злочинності, особливо в громадських місцях, виконуються повільно,

а в окремих випадках – незадовільно. Причиною цьому стала неналагоджена взаємодія між підрозділами поліції щодо проведення профілактичних заходів і оперативного реагування на різного виду загрози.

Наступним питанням, яке, на нашу думку, потребує вирішення, є правове забезпечення діяльності підрозділів патрульної поліції та моніторингу відокремлених структурних підрозділів (відділів, відділень поліції) територіальних органів Національної поліції України. На території районів, міст, районів у містах, де не створені підрозділи патрульної поліції Департаменту патрульної поліції Національної поліції України, поліцейські послуги надаються відокремленими структурними підрозділами головних управлінь Національної поліції в областях, які функціонують за новою структурною побудовою. Це стало можливим завдяки Наказу Національної поліції від 22 січня 2016 р. № 53 «Про запровадження нових форм і методів роботи територіальних підрозділів ГУНП у Київській, Львівській та Харківській областях» [10]. Необхідно зазначити, що організація роботи вищезазначених підрозділів патрульної поліції здійснюється відповідно до методичних рекомендацій Національної поліції України «Щодо організації діяльності підрозділів патрульної поліції та моніторингу відокремлених структурних підрозділів (відділів, відділень поліції) територіальних органів Національної поліції України» від 25 січня 2016 р. [11]. Проте виникла проблема практичної реалізації повноважень підрозділів патрульної поліції, відокремлених структурних підрозділів територіальних органів Національної поліції України. Так, не прийнятий нормативно-правовий акт, який би регламентував порядок дій підрозділів патрульної поліції в типових і екстремальних ситуаціях. У методичних рекомендаціях зазначається лише порядок реагування груп реагування патрульної поліції на повідомлення про правопорушення чи на іншу подію. Необхідно прийняти структурований нормативний акт у вигляді інструкції, статуту, який би визначав організацію роботи підрозділів патрульної поліції відокремлених структурних підрозділів територіальних органів Національної поліції України, регламентував тактику дії в типових і екстремальних ситуаціях.

Важливу роль у покращенні діяльності поліції може відіграти досвід із нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських систем провідних країн світу. Організація діяльності поліції щодо забезпечення публічного правопорядку та громадської безпеки, протидії злочинності в кожній країні має свою специфіку й особливості, однак деякі елементи можуть бути використані в діяльності Національної поліції України.

Поліцейські системи розвинутих країн світу, насамперед таких, як Сполучені Штати Америки, Великобританія, Франція, Федеративна Республіка Німеччина, мають довготривалу історію, великий досвід забезпечення публічного порядку та протидії злочинності, тісної взаємодії.

Для України, яка обрала курс на євроінтеграцію, дуже важливо використовувати позитивний досвід реформування правоохоронних органів у державах Заходу й адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Водночас необхідно розуміти, що адаптація законодавства є досить складним і тривалим процесом, який вимагає багато зусиль, знань і досвіду від суб'єктів, що займаються узгодженням законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Кожний упроваджений нормативно-правовий акт, у якому передбачене обмеження певних прав і свобод людини для виконання певними органами своїх повноважень (а особливо це стосується правоохоронної діяльності), повинен відповідати законодавству Європейського Союзу. Розбіжності в тлумаченні правових норм можуть призвести до негативних наслідків.

В Україні правовими основами діяльності Національної поліції України є Конституція України, Закони України та постанови Верховної Ради України, окремі укази Президента України, відповідні постанови уряду та відомчі нормативні акти.

Правова база діяльності поліції Сполучених Штатів Америки, Канади, Великобританії, Франції, Федеративної Республіки Німеччина представлена низкою законодавчих актів, але є певні відмінності в нормативно-правовому забезпеченні провідних країн світу.

У Великобританії офіційної Конституції немає. Тому вся діяльність державних органів, зокрема й поліції, визначається окремими актами парламенту або статутами, які існують протягом століть. Окрім того, у правовому полі Великобританії є безліч судових прецедентів, що містять у собі норми, які визначають основи адміністративної діяльності поліції.

У США правовими основами адміністративної діяльності поліції є Конституція країни, Федеральний кримінальний кодекс і правила, кримінальні кодекси окремих штатів, судові прецеденти, а також так звані збірники стандартних ситуацій, розроблені на основі законодавства кожного штату, які визначають діяльність поліції в кожному окремому штаті.

Поліція Канади також діє на підставі статутів, прийнятих парламентом. Основними тут можна вважати Канадський білль про права та Конституційний статут 1987 р. На відміну від Великобританії, у Канаді в 1893 р. прийнято Кримінальний кодекс, який також можна вважати правовою основою діяльності поліції. Підставами для адміністративної діяльності поліції є й судові прецеденти, які застосовуються судами під час розгляду справ і відповідно впливають на діяльність поліції.

Нормативною основою адміністративної діяльності поліції Франції є Конституція Франції, Декрети уряду Франції, кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси. Крім цього, є багато інших нормативних актів [12, с. 7–8].

Висновки. Таким чином, здійснення низки системних цілеспрямованих заходів щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України, систематизація нормативної бази дадуть можливість вирішити питання організації діяльності структурних підрозділів поліції та практичної реалізації їх повноважень. Водночас необхідно використовувати досвід провідних країн світу щодо правового регулювання службової діяльності, що відповідає загальносвітовим стандартам.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. Голос України. Київ. С. 141–142.
2. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 02 липня 2015 р. № 796. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.
3. Положення про Департамент патрульної поліції: Наказ Національної поліції від 06 листопада 2015 р. № 73 (у редакції Наказу Національної поліції від 31 жовтня 2016 р. № 1114). URL : <https://patrol.police.gov.ua/faq/normativno-pravova-baza-diyalnosti-patruyno-y-politsiyi/>.
4. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28 липня 1994 р. № 404. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.
5. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ МВС України від 28 липня 2017 р. № 650. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10/page3>.
6. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. Київ, 1996. № 30. С. 141.
8. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини. Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: матеріали наукової конференції (м. Харків, 21–22 червня 2001 р.). Харків, 2001. С. 92.
9. Тихий В. Безпека людини: поняття, правове забезпечення, значення, види. Вісник Національної академії правових наук України. 2016. № 2. С. 31–46.
10. Про запровадження нових форм і методів роботи територіальних підрозділів ГУНП у Київській, Львівській та Харківській областях: Наказ Національної поліції України від 22 січня 2016 р. № 53. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/normativna-baza/vidomchi-akti.html>.
11. Методичні рекомендації Національної поліції України «Щодо організації діяльності підрозділів патрульної поліції та моніторингу відокремлених структурних підрозділів (відділів, відділень поліції) територіальних органів Національної поліції України» від 25 січня 2016 р. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/normativna-baza/vidomchi-akti.html>.
12. Заросило В. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 19 с.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ГАЛУЗІ ВИДОБУВАННЯ НАДР У РЕСПУБЛІЦІ УЗБЕКИСТАН
ТА КИРГИЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

У статті автором розглянуто основні засади правового регулювання державного управління у сфері використання, відтворення й охорони надр у Республіці Узбекистан та Киргизькій Республіці. Проведений компаративний аналіз адміністративно-правового регулювання подібних адміністративних механізмів в Україні, Узбекистані та Киргизстані.

Ключові слова: державне управління, адміністративне право Республіки Узбекистан і Киргизької республіки, надродобування.

В статье автор рассмотрела основы регулирования государственного управления в сфере использования, охраны и воспроизводства недр в Республике Узбекистан и Киргизской республике. Осуществлен компаративный анализ административно-правового регулирования сходных административных механизмов в Украине, Узбекистане и Кыргызстане.

Ключевые слова: государственное управление, административное право Республики Узбекистан и Киргизской республики, недродобыча.

In this article the author examined the fundamentals of regulation of public administration in the sphere of subsoil use, renewal and protection in the Republic of Uzbekistan and the Republic of Kyrgyzstan. A comparative analysis of administrative and legal regulation of similar administrative mechanisms in Ukraine, Uzbekistan and Kyrgyzstan is carried out.

Key words: public administration, administrative law of the Republic of Uzbekistan and the Republic of Kyrgyzstan, mining.

Вступ. Дослідження організаційно-правових механізмів державного управління, які є тотожними в аналогічних інститутах адміністративного права різних зарубіжних країн, сприяє кращому розумінню юридичної природи явищ управлінського характеру в правовідносинах, пов'язаних із видобуванням, відтворенням і охороною надр. Особливо важливим у цьому контексті видається вивчення досвіду країн зі схожими правовими системами, які проходили подібні шляхи становлення та розвитку адміністративного законодавства.

Вивчення досвіду країн Середньої Азії (Узбекистану та Киргизстану) дозволяє не тільки зважувати на позитивні сторони розвитку адміністративного права у відповідній сфері різних країн, але й уникати невиправданих колізій і суперечностей у вітчизняному адміністративному законодавстві шляхом зіставлення досвіду.

Питаннями управління в галузі видобування надр і гірничого права Республіки Узбекистан і Киргизької республіки у свій час плідно займалися та продовжують займатися такі вчені, як І.Н. Байназаров, Д.Д. Джураєва, Ю.А. Жураєв, А.Т. Мадалінов.

Постановка завдання. У той же час наразі бракує досліджень у сфері компаративного аналізу законодавства щодо державного управління надровидобуванням саме на сучасному етапі, оскільки більша частина робіт була виконана в минулий період розвитку відповідних правовідносин.

Результати дослідження. Конституція Республіки Узбекистан [1] у ст. 55 проголошує, що земля, її надра, води, рослинний і тваринний світ та інші природні ресурси є загальнонаціональним багатством, підлягають раціональному використанню й охороняються державою.

Відповідно до ст. 4 Закону Республіки Узбекистан «Про надра»[2], надра є власністю Республіки Узбекистан, підлягають раціональному використанню й охороняються державою. Аналогічне положення містить Закон Республіки Узбекистан «Про власність» [3]. Важлива роль надр у Республіці Узбекистан зумовлена закріпленням їх у виключній (монопольній) власності держави й обмеженням їх обороту, із чого випливає, що ділянки надр не можуть бути предметом купівлі, продажу, дарування, вивчення, вкладу, застави, тобто не можуть бути товаром; надра Республіки Узбекистан складають державний фонд, що включає в себе використовувані й невикористовувані ділянки надр, а також техногенні мінеральні утворення в межах Республіки Узбекистан [4, с. 48].

Закон Республіки Узбекистан «Про надра» в попередній редакції [2] визначав такі завдання державного управління гірничими відносинами (чинна редакція не містить таких положень): забезпечення розвитку мінерально-сировинної бази; визначення обсягів видобутку основних видів корисних копалин на поточний період і перспективу; установлення плати за користування надрами й цін на визначені види мінеральної сировини; установлення норм і правил у галузі геологічного вивчення й охорони надр, раціонального комплексного використання мінеральних ресурсів, безпечного ведення робіт, що пов'язані з користуванням надрами; організацію системи контролю й нагляду за використанням і охороною надр, геологічним вивченням надр і раціональним використанням мінеральних ресурсів.

Чинний Закон Республіки Узбекистан «Про надра» [2] не містить наведених вище положень, у той же час у ст. 1 визначає завдання цього закону, а саме: забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині й інших цілей, охорони надр, навколишнього середовища, безпеки ведення робіт під час використання надр, а також охорону прав надрокористувачів, захист інтересів особи, суспільства й держави.

Закон Республіки Узбекистан «Про надра» закріплює чіткий перелік органів державного управління в гірничій галузі та відносить до них органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів Республіки Узбекистан; органи державної влади на місцях), спеціально уповноважені державні органи (Державний комітет Республіки Узбекистан по екології й охороні навколишнього середовища; Державний комітет Республіки Узбекистан по геології й мінеральних ресурсах; Державна інспекція з нагляду за геологічним вивченням надр, безпечним веденням робіт у промисловості, гірничій справі та комунально-побутовому секторі при Кабінеті Міністрів Республіки Узбекистан).

З одного боку, таке чітке закріплення в законодавчому акті назв органів державного управління мало б свідчити про досконалість, сталість і стабільність нормативного регулювання галузі, проте необхідно враховувати, що гірничу галузь перебуває в постійному розвитку, відбуваються утворення нових органів державного управління, реорганізація наявних. Отже, таке закріплення, на нашу думку, свідчить про недоліки законодавчої техніки країни, оскільки створення нового органу (що здійснюється підзаконним актом) за логікою законодавця має бути відображене в законі.

Компетенція Кабінету Міністрів закріплена у ст. 8 Закону «Про надра» [2] і полягає в такому: розпорядження державним фондом надр; затвердження державних програм розвитку й відтворення мінерально-сировинної бази, охорони надр і здійснення контролю за їх реалізацією; установлення порядку надання надр у користування й здійснення моніторингу надр; здійснення державного обліку ділянок надр, наданих у користування, і державної реєстрації прав користування ділянками надр; установлення порядку затвердження запасів корисних копалин і ведення державного балансу запасів корисних копалин, державного кадастру родовищ, проявів корисних копалин і техногенних мінеральних утворень; установлення порядку користування ділянками надр, що містять загальнопоширені корисні копалини; організація державного контролю за геологічним вивченням, використанням і охороною надр тощо.

До повноважень органів державної влади на місцях Законом віднесені такі: участь у розробленні та реалізації на відповідній території державних програм розвитку й відтворення мінерально-сировинної бази, охорони надр і здійснення контролю за їх виконанням; погодження умов користування надрами під час видобування загальнопоширених корисних копалин; здійснення державного контролю за використанням надр тощо.

Повноваження органів спеціальної компетенції відображені у відповідних положеннях про них. Державний комітет Республіки Узбекистан з охорони природи в галузі використання, відтворення й охорони надр має такі повноваження (визначені Положенням від 26 квітня 1996 р. [5]):

– координує діяльність Міністерства охорони здоров'я, Державної інспекції з нагляду за геологічним вивченням надр, безпечним веденням робіт у промисловості, гірничій справі й комунально-побутовому секторі при Кабінеті Міністрів Республіки Узбекистан, Міністерства внутрішніх справ Республіки Узбекистан, Міністерства сільського й водного господарства Республіки Узбекистан, Державного комітету Республіки Узбекистан по земельних ресурсах, геодезії, картографії й державному кадастру в частині державного екологічного контролю, а також інших органів державного й господарського управління в галузі охорони природи та використання природних ресурсів (п. 8 Положення);

– здійснює комплексне управління природоохоронною діяльністю на основі широкого застосування переважно економічних методів охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів, стимулювання застосування ресурсозберігаючих маловідходних і безвідходних технологій, залучення до господарського обігу відходів, упровадження досягнень науково-технічного прогресу у сфері охорони природи й використання природних ресурсів (п. 12 Положення);

– видає у встановленому законом порядку дозволи, зокрема на викиди та скидання забруднюючих речовин у навколишнє середовище, буріння свердловин на воду, право користування надрами для захоронення шкідливих речовин, радіоактивних відходів і відходів виробництва.

Отже, діяльність цього органу державного управління спрямована передусім на здійснення державного управління охороною навколишнього природного середовища та надр як його частини, природних ресурсів, наявних у надрах.

Центральним державним органом, який безпосередньо здійснює державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, є Державний комітет Республіки Узбекистан по геології й мінеральних ресурсах (Держкомгеології).

Відповідно до п. 2 Положення про Держкомгеології [6], Держкомгеології є органом державного управління у сфері геологічного вивчення, використання й охорони надр, а також управління гірничими відносинами. Відповідно до покладених на нього завдань Держкомгеології здійснює функції державного управління за такими напрямками:

1) у сфері реалізації державної політики щодо геологічного вивчення, використання й охорони надр, а також управління гірничими відносинами (проводить аналіз стану геологічної вивченості та забезпеченості економіки запасами корисних копалин, надає пропозиції щодо державної стратегії використання, відтворення мінерально-сировинної бази держави; здійснює державний облік ділянок надр (усіх видів); реалізовує право власності на геологічну й іншу інформацію про надра; веде державний реєстр родовищ, державний баланс запасів корисних копалин, державний кадастр родовищ і техногенних проявів мінеральних утворень, інші реєстри та кадастри; забезпечує взаємодію між державними органами й відомствами щодо використання, відтворення й охорони надр);

2) у сфері випереджаючого розвитку мінерально-сировинної бази (насамперед підземних вод, дорогоцінних, кольорових, рідких, рідкоземельних металів і урану, прискореного пошуку нових видів мінеральної сировини та їх родовищ): розробляє та погоджує з іншими органами державного управління довгострокові, середньострокові державні програми розвитку та відтворення мінерально-сировинної бази і вносить їх на затвердження до Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан; організує формування проектів державного замовлення приросту запасів корисних копалин, розміщує та фінансує такі замовлення за рахунок державного бюджету й інших незаборонених джерел фінансування; розробляє та затверджує норми й правила у сфері проектування та проведення геологорозвідувальних робіт;

3) у сфері підвищення ефективності й результативності геологорозвідувальних робіт, забезпечення приросту корисних копалин і відновлення мінерально-сировинної бази економіки визначає перспективні на виявлення родовищ корисних копалин території та забезпечує на них пріоритетне проведення геологорозвідувальних робіт;

4) у сфері підготовки пропозицій із диверсифікації сировинних джерел діючих галузей промисловості, насамперед у регіонах республіки, для організації виробництва з випуску конкурентоспроможної продукції вивчає загальносвітові тенденції використання мінеральної сировини; проводить аналіз забезпеченості виробничих потужностей республіки запасами корисних копалин; визначає перспективні напрямки використання нових видів мінеральної сировини, вносить пропозиції з диверсифікації сировинних джерел переробних галузей економіки;

5) у сфері забезпечення моніторингу й контролю реалізації довгострокових, середньострокових і щорічних державних програм розвитку й відтворення мінерально-сировинної бази:

координування проведення геологорозвідувальних робіт відповідно до затверджених програм; забезпечення контролю з виконання державних замовлень; здійснення моніторингу та контролю стану реалізації затверджених програм; контроль за цільовим використанням коштів, виділених на реалізацію відповідних програм;

6) у сфері ефективної реалізації заходів із модернізації геологічної галузі за рахунок прискореного впровадження сучасного геологорозвідувального й лабораторного обладнання, забезпечення передовою технікою й інноваційними технологіями: упроваджує сучасні науково обґрунтовані методи й обладнання в геологорозвідувальне виробництво; уживає заходів модернізації технічної бази підприємств, підконтрольних Держкомгеології;

7) у сфері реалізації системних заходів із підвищення професійного рівня кадрів, упровадження ефективного механізму стимулювання праці: обґрунтовує, розробляє пропозиції зі встановлення розмірів доплат за ведення робіт в екстремальних умовах; проводить роботу з підготовки та підвищення кваліфікації кадрів геологічної промисловості; упроваджує ефективні механізми стимулювання праці в геологічній промисловості.

Державна інспекція з нагляду за геологічним вивченням надр, безпечним веденням робіт у промисловості, гірничій справі й комунально-побутовому секторі при Кабінеті Міністрів Республіки Узбекистан [7] є спеціально вповноваженим органом державного управління у сфері промислової й радіаційної безпеки, гірничих відносин, що здійснює державний нагляд за дотриманням усіма юридичними та фізичними особами на території республіки законодавства й нормативно-технічних документів із промислової та радіаційної безпеки, користування й охорони надр, а також інші заходи державного регулювання у встановленому порядку.

Проведений аналіз законодавства Республіки Узбекистан дозволяє зробити висновок, що в цій країні відсутній орган державного управління, функціонування якого забезпечує комплексне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр. Державне управління кожною складовою частиною гірничої галузі фактично здійснюється різними державними органами в межах своєї компетенції. Необхідно звернути увагу на те, що всі повноваження в гірничій галузі, навіть ті, що пов'язані з розпорядженням загальнопоширеними корисними копалинами, зосереджені в органах виконавчої влади, будь-яких повноважень у досліджуваній сфері органам місцевого самоврядування (зібранням громадян селищ, кишлаків, аулів, а також махаллів міст, селищ, кишлаків і аулів [8]) не надано.

Киргизька Республіка також є однією з пострадянських країн, надрове законодавство якої має історичним джерелом законодавство СРСР. Після здобуття країною незалежності державне управління в гірничій галузі зазнало істотних змін і було актуалізоване відповідно до сучасних реалій. Киргизстан [9] має великі родовища кам'яного вугілля, ртуті, сурми, урану, олова, цинку, свинцю, вольфраму й інших корисних копалин.

Відповідно до ст. 12 Конституції Киргизької Республіки, земля, її надра, повітряний простір, води, ліси, рослинний і тваринний світ, інші природні ресурси є виключною власністю Киргизької Республіки, використовуються задля збереження єдиної екологічної системи як основи життя й діяльності народу Киргизстану й знаходяться під особливим захистом держави [10]. Аналогічне положення містить Закон Киргизької Республіки «Про надра» [11].

Закон Киргизстану «Про надра» є комплексним нормативним актом, який визначає основні положення державного управління використанням, відтворенням і охороною надр у країні, установлює структуру органів державного управління галуззю та визначає повноваження органів державного управління.

Так, до органів загальної компетенції закон відносить Уряд Киргизької Республіки, який у галузі використання, відтворення й охорони надр має такі повноваження: розпоряджається й управляє Державним фондом надр; забезпечує реалізацію й удосконалення державної політики й законодавства у сфері надрокористування; визначає ділянки надр і родовища, що призначені для задоволення державних потреб у стратегічних видах мінеральної сировини; установлює обмеження та заборони на користування надрами задля забезпечення національної безпеки, безпеки населення й охорони навколишнього середовища; затверджує перелік ділянок надр, родовищ, що мають стратегічне значення; затверджує положення про Державну комісію щодо запасів корисних копалин Киргизької Республіки, технічні регламенти у сфері надрокористування, положення про першовідкривачів родовищ Киргизької Республіки тощо.

Цікавим аспектом структури органів державного управління в гірничій сфері Киргизстану є законодавче закріплення за різними органами управління функцій розроблення державної політики з надрокористування (до вересня 2016 р. це було Міністерство економіки Киргизької

республіки [12]) і реалізації державної політики з надрокористування (до липня 2016 р. це було Державне агентство з геології й мінеральних ресурсів при Уряді Киргизької республіки [13]).

Уповноважений державний орган із реалізації державної політики про надрокористування згідно із законом має таку компетенцію: реалізує державну політику в цій сфері; організує систему надання прав користування надрами й земельними ділянками Державного резерву земель родовищ корисних копалин; регулює геологічне вивчення надр; веде Державний баланс запасів корисних копалин Киргизької Республіки та Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин Киргизької Республіки; організує роботу з Управління Державним геологічним інформаційним фондом; роботу Державної комісії із запасів корисних копалин Киргизької Республіки; здійснює державну реєстрацію прав користування надрами. Крім того, видає, призупиняє й припиняє право користування надрами й користування землями державного резерву земель родовищ корисних копалин; проводить експертизу гірничих і геологічних проєктів; розробляє технічні регламенти, правила в цій сфері; здійснює контроль за використанням і охороною надр під час геологічного їх вивчення й промислового освоєння.

Функції розроблення державної політики у сфері надрокористування та функції реалізації державної політики з надрокористування віднесені до компетенції одного органу державного управління – Державного комітету промисловості й надрокористування [14].

Контрольні функції за раціональним використанням і охороною надр здійснюються вповноваженим державним органом з екологічної та технічної безпеки – Державною інспекцією з екологічної та технічної безпеки при Уряді Киргизької Республіки [15].

Також Закон закріплює функції державного управління в гірничій галузі за органами місцевих державних адміністрацій і органами місцевого самоврядування, до яких належить контроль за наданням, використанням і рекультивацією геологічних ділянок і територій (за ліквідацією геологічного майна); припинення самовільного видобутку корисних копалин тощо.

Як зазначають дослідники проблематики, повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надрокористування часто мають декларативний характер через неузгодженість, протиріччя й прогалини у відповідних нормативних актах, що породжує конфлікти між надрокористувачами (наприклад, під час користування землями пасовищ), гальмує розвиток гірничодобувної галузі (зокрема, має місце неузгодженість взаємодії між органами місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування тощо) [16].

Факт неефективності державного управління у гірничодобувній галузі Киргизстану визнаний державою у затвердженій Урядом Програмі розвитку країни «Стабільність і достойне життя» [17] і є одним із негативних факторів, що стримує розвиток галузі.

Висновки. Проведений аналіз адміністративно-правового регулювання державного управління в гірничодобувній галузі в деяких пострадянських країнах дає підстави стверджувати, що незважаючи на спільність історії формування державного управління в галузі, спільність першоджерел походження нормативно-правового регулювання галузі, за роки незалежності в пострадянських країнах сформувалось автентичне державне управління, особливості якого детерміновані менталітетом народу, видами корисних копалин (нафта, газ, рудні й нерудні корисні копалини), системою державного устрою.

Список використаних джерел:

1. Конституція Республіки Узбекистан. Принята 08 декабря 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двадцатого созыва. URL: <http://constitution.uz/ru>.
2. О недрах: Закон Республики Узбекистан от 23 сентября 1994 г. № 2018-XII. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=77646.
3. О собственности в Республике Узбекистан: Закон Республики Узбекистан № 152-XII от 31 октября 1990 г. URL: http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=111455.
4. Джураева Д.Д. Горное право. НАВОИ, 2012. С. 48.
5. Положение о Государственном комитете Республики Узбекистан по охране природы: Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 26 апреля 1996 г. № 232-I URL: http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=229125.
6. Положение о Государственном комитете Республики Узбекистан по геологии и минеральным ресурсам: приложение № 1 к Постановлению Кабинета Министров от 13 июля 2017 г. № 494. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=3267603.
7. Положение о Государственной инспекции по надзору за геологическим изучением недр, безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе

при Кабинете Министров Республики Узбекистан: приложение № 3 к Постановлению Кабинета. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=1797236#1797271.

8. Об органах самоуправления граждан: Закон Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 г. № 758-I. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=86238.

9. Назва країни «Киргизстан» використовується на рівні з назвою «Киргизька Республіка» відповідно до статті першої Конституції Киргизької Республіки. URL: <http://www.sac-geoportal.org/ru/index.php/geological-information/kyrgyzstan>.

10. Конституция Кыргызской Республики. Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 г. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru.

11. О недрах: Закон Кыргызской Республики от 9 августа 2012 г. № 160. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203760>.

12. Положение о Министерстве экономики Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 117. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93802/100?cl=ru-ru>.

13. О Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 127. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92912?cl=ru-ru>.

14. О Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 июля 2016 г. № 401. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99446/30?mode=tekst>.

15. Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 136. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93510/90?mode=tekst>.

16. Байназаров И.Н. Полномочия и бессилие органов местного самоуправления в сфере недропользования. URL: <http://www.ucentralasia.org/Resources/ItemRussian/1444>.

17. Программа Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь», утвержденная постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 23 декабря 2011 г. № 1451-V. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/71340>.

УДК 342.951:351.77(477)

МАРКІНА А.М.

СТАНДАРТИ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті визначено стандарти надання медичних послуг. Під ними розуміється сукупність нормативно-правових актів, прийнятих із метою регулювання питань учинення різноманітних дій уповноважених суб'єктів у сфері надання матеріальних чи нематеріальних благ, пов'язаних із покращенням фізичного й психічного здоров'я населення (різновидів медичної допомоги), як одиничному отримувачу, так і необмеженому колу споживачів із метою забезпечення останніх у кінцевому підсумку корисним ефектом.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, медична допомога, медичні послуги, охорона здоров'я, стандарти.

В статті определены стандарты оказания медицинских услуг. Под ними понимается совокупность нормативно-правовых актов, принятых с целью регулирования вопросов совершения различных действий уполномоченных субъектов в сфере предоставления материальных или нематериальных благ, связанных с улучшением

физического и психического здоровья населения (разновидностей медицинской помощи), как единичному получателю, так и неограниченному кругу потребителей с целью обеспечения последних полезным эффектом.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, здравоохранение, медицинская помощь, медицинские услуги, стандарты.

The article defines the standards for the provision of medical services. By them is understood the totality of normative legal acts. These assets regulate the issue of performing various actions by authorized entities in the provision of tangible or intangible benefits associated with improving the physical and mental health of the population.

Key words: administrative and legal relations, health care, medical care, medical services, standards.

Вступ. Створення і впровадження медичних стандартів у системі охорони здоров'я є дуже відповідальним процесом, неправильна організація якого може негативно відбитися на здоров'ї населення країни. Стандартизація є лише однією з ланок безперервного процесу управління якістю надання медичної допомоги [1].

Розроблення та впровадження стандартів надання медичних послуг у контексті уніфікованості конкретних правил, об'єктивованих у вигляді медичних стандартів із їх економічним складником, є основою для надання якісних послуг.

Аналізовану проблематику суміжно чи опосередковано досліджували такі вчені: В.Г. Дьяченко, Ю.В. Ермолова, Г.Ф. Ігнат'єва, Л.П. Клименко, З.О. Надюк, Л.В. Пізінцалі, А.В. Степаненко, Н.П. Ярош та ін. Однак безпосередньо стандарти надання медичних послуг вищенаведені науковці не досліджували, що й зумовлює необхідність розгляду цього питання.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць учених та інших джерел визначити стандарти надання медичних послуг.

Результати дослідження. Розглядаючи систему комплексної стандартизації, слід уточнити визначення стандарту. Стандарт – це зразок, якому щось має відповідати, задовольняти що-небудь за своїми ознаками, властивостями, якість, а також документ, що містить у собі відповідні відомості. Останніми роками в реальних умовах галузі охорони здоров'я найчастіше під час обговорення проблеми стандартизації розглядаються технологічні стандарти, а інші категорії стандартів (структурні, економічні, соціальні та ін.), як правило, виключаються з обговорення [2].

Основні терміни зі стандартизації встановлені Міжнародним комітетом із вивчення наукових принципів стандартизації, що створений Радою міжнародної організації зі стандартизації (ІСО), і стандартами Державної системи стандартизації України (ДСТУ 1.0-93; ДСТУ 1.293; ДСТУ 1.3-93; ДСТУ 1.4-93 і ДСТУ 1.5-93). Згідно з державними стандартами, стандартизацією називають діяльність із метою досягнення оптимального ступеня впорядкування в певній галузі шляхом установаження положень для загального й багаторазового використання щодо реально наявних чи можливих завдань [3, с. 103]. Вона може мати обов'язковий і добровільний характер. Останнім часом обов'язкова сертифікація часто називається сертифікацією в законодавчо регульованій сфері, а добровільна сертифікація – у законодавчо нерегульованій сфері. На відміну від обов'язкової сертифікації, об'єкти якої й підтвердження їх відповідності пов'язані із законодавством, добровільна сертифікація стосується видів продукції (процесів, робіт, послуг), що не увійшли до обов'язкового переліку й визначаються замовником [4].

Таким чином, стандартами надання медичних послуг можна вважати нормативно-правові акти, прийняті з метою регулювання питань учинення різноманітних дій уповноважених суб'єктів у сфері надання матеріальних чи нематеріальних благ, пов'язаних із покращенням фізичного й психічного здоров'я населення (різновидів медичної допомоги), як одиничному отримувачу, так і необмеженому колу споживачів із метою забезпечення останніх у кінцевому підсумку корисним ефектом.

Сьогодні до стандартизації медичної допомоги висуваються вимоги щодо задоволення попиту населення на безпечні та якісні медичні послуги; упровадження нових прогресивних технологій; регулювання витрат на охорону здоров'я; сприяння конкурентоспроможності видів медичної допомоги на внутрішньому та зовнішньому ринках медичних послуг [5, с. 95].

Отже, стандарти надання медичних послуг мають бути одними з елементів управління якістю, безпечністю, економічністю медичної допомоги й охорони здоров'я загалом.

Зрозуміло, що ефективне, грамотне управління медичною організацією неможливе без забезпечення якості медичних послуг. Безперечний факт, що медичні працівники та пацієнти оцінюють якісну послугу по-різному. Медичні працівники, як правило, звертають більше уваги на професійну компетенцію, ефективність і безпечність. На їхній погляд, якість медичної допомоги означає наявність у медпрацівника навичок, ресурсів і умов, необхідних для покращення здоров'я пацієнтів, знання і вміння виконувати професійні обов'язки. Для пацієнтів забезпечення якості оцінюється не тільки з погляду отримання ними кваліфікованої медичної допомоги, але й в аспекті оцінки взаємопов'язаних процесів обслуговування, що в комплексі й складає поняття «медична послуга». Пацієнтам нашої клініки ми задали запитання: «Що для вас означає поняття «якість медичної послуги?» Опитування показало, що важливими складовими частинами якості медичної послуги є такі: зручність розташування клініки та запису на прийом до лікаря, чистота та безпека, відсутність черг, ввічливість персоналу, грамотні відповіді співробітників клініки на поставлені запитання, нове обладнання, комфортне перебування в палаті, наявність аптеки та кафе, і, звичайно, кваліфікована медична допомога, відсутність ускладнень, можливість консультацій із лікарем після виписки зі стаціонару. Якість медичної послуги може бути визначена як виконання професійних стандартів медичної допомоги й відповідність наданої медичної допомоги очікуванням пацієнта [6]. Тому слід констатувати, що якість медичної послуги є суб'єктивним поняттям, однак, незважаючи на це, держава повинна весь час контролювати окремі аспекти, що входять до розуміння надання якісної послуги, розробляючи при цьому єдині уніфіковані та стандартизовані вимоги.

Перші державні соціальні стандарти медичної допомоги (Тимчасові галузеві уніфіковані стандарти медичних технологій діагностично-лікувального процесу стаціонарної допомоги дорослому населенню в лікувально-профілактичних закладах України та Тимчасові стандарти обсягів діагностичних досліджень, лікувальних заходів і критеріїв якості лікування дітей) МОЗ затвердило Наказом від 27.07.1998 р. № 226. Зазначені стандарти стосуються виключно стаціонарної допомоги як найбільш вартісної в медичній галузі та з огляду на першочерговість потреби в ній хворих, які перебувають у важкому стані та стані середньої важкості. Ці стандарти визначають мінімально необхідний перелік медичних заходів для забезпечення належної якості допомоги [5, с. 96].

Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» визначено, що систему стандартів у галузі охорони здоров'я складають державні соціальні нормативи та галузеві стандарти, останні включають у собі клінічні протоколи та лікарські формуляри. В Україні Наказом № 529 від 22.07.2009 р. «Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров'я» розроблений порядок створення Державного формуляра як основного компонента формулярної системи, положення щодо формулярів державного, регіонального, локального рівнів. Методика створення формулярів лікарських засобів визначає механізм створення ефективної національної формулярної системи в Україні з метою оптимізації використання лікарських засобів у закладах охорони здоров'я для підвищення якості лікування, його уніфікації й економії ресурсів [7; 8, с. 37].

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV) передбачає гармонізацію національної системи стандартизації з європейськими принципами. Сьогодні стандартизація в охороні здоров'я України здійснюється шляхом розроблення й упровадження в повсякденну медичну практику клінічних настанов (рекомендацій) і клінічних протоколів, гармонізації стандартів медичної допомоги з міжнародною системою стандартизації тощо [9].

Галузевими стандартами у сфері охорони здоров'я є такі:

– стандарт медичної допомоги (медичний стандарт) – сукупність норм, правил і нормативів, а також показники (індикатори) якості надання медичної допомоги відповідного виду, які розробляються з урахуванням сучасного рівня розвитку медичної науки й практики;

– клінічний протокол – уніфікований документ, який визначає вимоги до діагностичних, лікувальних, профілактичних і реабілітаційних методів надання медичної допомоги та їх послідовність;

– таблиць матеріально-технічного оснащення – документ, що визначає мінімальний перелік обладнання, устаткування та засобів, необхідних для оснащення конкретного типу закладу охорони здоров'я, його підрозділу, а також для забезпечення діяльності фізичних осіб – підприємців,

що провадять господарську діяльність із медичної практики за певною спеціальністю (спеціальностями);

– лікарський формуляр – перелік зареєстрованих в Україні лікарських засобів, що включає ліки з доведеною ефективністю, допустимим рівнем безпеки, використання яких є економічно прийнятним [10].

Як бачимо, спеціалізований закон в аналізованій сфері дає чітке уявлення про систему стандартів охорони здоров'я, однак не всі вони стосуються надання медичних послуг. Проте суб'єкти надання медичних послуг мають неухильно дотримуватися всіх стандартизованих вимог у сфері охорони здоров'я.

Так, впровадження певних практик здійснюється за допомогою Методик, які встановлюють основні етапи реалізації конкретного механізму. А ось уніфіковані клінічні протоколи медичної допомоги слугують допоміжним елементом системи стандартизації медичної послуги, оскільки містять перелік етапів надання конкретної медичної послуги та слугують для єдності лікувального процесу. Центральним суб'єктом, покликаним забезпечувати єдність розуміння уніфікованих клінічних протоколів, є Міністерство охорони здоров'я України.

Цим суб'єктом публічного адміністрування були затверджені такі уніфіковані клінічні протоколи, медичні стандарти та медико-технологічні документи: 1) при органічних ураженнях головного мозку в дітей, що супроводжуються руховими порушеннями; 2) при хронічному обструктивному захворюванні легень; 3) при неходжкінських лімфомах і лімфомі Ходжкіна; 4) при бронхіальній астмі; 5) при гастроєзофагеальній рефлюксії хвороби; 6) первинної, вторинної (спеціалізованої) і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; 7) із питань передачі ВІЛ від матері до дитини узгодження з ними нормативно-правових документів; 8) із питань планування сім'ї; 9) із питань антиретровірусного лікування та здійснення медичного спостереження за дітьми, хворими на ВІЛ-інфекцію; 10) із лікування опортуністичних інфекцій і ВІЛ-асоційованих захворювань у ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД дітей; 11) із початкової, реанімаційної й післяреанімаційної допомоги новонародженим в Україні; 12) при дисплазії та раку шийки матки; 13) при раку передміхурової залози; 14) при ревматоїдному артриті; 15) при епілепсіях; 16) при геморагічному інсульті; 17) при раку легенів; 18) при туберкульозі; 19) при гострому коронарному синдромі з елевацією сегмента ST; 20) при грипі та гострих респіраторних інфекціях; 21) із питань антиретровірусного лікування, лікування опортуністичних інфекцій і супутніх захворювань у людей (дорослих), які живуть із ВІЛ; 22) при пептичній виразці шлунка та дванадцятипалої кишки; 23) при саркоїдозі; 24) при хронічному панкреатиті; 25) при хронічному лімфоїдному лейкозі; 26) при депресії; 27) при ко-інфекції (туберкульоз/ВІЛ-інфекція/СНІД); 28) при кашлі; 29) при розладах аутистичного спектра; 30) при раку молочної залози; 31) при хворобі Гоше; 32) при синдромі Дауна; 33) при множинній мієломі; 34) при хронічному мієлоїдному лейкозі; 35) при залізодефіцитній анемії; 36) при псоріазі, включаючи псоріатичні артропатії; 37) при вірусному гепатиті С; 38) при аномальних маткових кровотечах; 39) при атопічному дерматиті; 40) при первинному, постполіцитемічному та посттромбоцитемічному мієлофіброзі.

Із цього випливає, що надання медичної послуги при вищенаведених захворюваннях має здійснюватися в рамках, передбачених конкретним протоколом.

Слід указати й на медико-економічні стандарти, які наразі є в стоматології й дають змогу скласти конкретизований обсяг послуг кожному хворому відповідно до стану його здоров'я, підрахувати трудові, матеріальні й інші витрати лікувальної установи, деталізувати обсяг допомоги під час укладання угоди з організаціями й окремими фізичними особами на надання стоматологічних послуг, проводити калькуляцію тарифів стоматологічної допомоги, оцінку якості стоматологічних заходів, здійснювати ліцензування й акредитацію лікувально-профілактичних установ. Медико-економічні стандарти затверджені для лікарських спеціальностей виключно стоматологічного профілю. Сьогодні медико-економічні стандарти використовуються під час проведення взаєморозрахунків між медичними закладами й страховими компаніями, для стримування приросту ліжко-днів у лікувально-профілактичних закладах, для попередження необґрунтованого призначення дорогих діагностичних методів, малоефективних медикаментів, зайвих лікувальних процедур, що має забезпечити відповідність обсягу і якості медичної допомоги стану здоров'я пацієнта й одержати позитивний медико-економічний ефект [5, с. 96]. Медико-економічні стандарти мають бути розроблені для кожного профілю діяльності лікарів-спеціалістів.

Декілька слів доцільно сказати про Реєстр медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги. Він ведеться з метою забезпечення розроблення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги, прозорості процесу їх

розроблення та затвердження, а також підтримки єдиного інформаційного середовища для членів мультидисциплінарних робочих груп із розроблення медичних стандартів (уніфікованих клінічних протоколів) медичної допомоги на засадах доказової медицини, дотримання ними Методики розробки та впровадження медичних стандартів (уніфікованих клінічних протоколів) медичної допомоги на засадах доказової медицини, затвердженої Наказом Міністерства охорони здоров'я від 28.09.2012 р. № 751; узгодження на єдиних методичних засадах медико-технологічних документів, розроблених за однією темою; загального доступу до медико-технологічних документів для користувачів, зокрема працівників системи охорони здоров'я, пацієнтів [11].

Окремо слід сказати про клінічні настанови, які пропонується розглядати як інформаційне джерело щодо вибору методу діагностичної та лікувальної тактики. Вони не призначені для застосування в якості стандарту лікування. Стандарти лікування визначаються на основі всіх клінічних даних, доступних для кожного окремого випадку відповідно до вдосконалення наукових знань і технологій, а також розроблення моделей лікування. Виконання рекомендацій настанови не є гарантом успішного результату лікування захворювання, їх також не варто інтерпретувати як такі, що включають усі відповідні методи лікування або виключають інші можливі методи лікування для досягнення результатів. Остаточне рішення щодо вибору певних клінічних процедур і плану лікування має бути ухвалене відповідними працівниками охорони здоров'я з урахуванням клінічних даних, отриманих у конкретного пацієнта, результатів діагностики й прийнятних методів лікування [12].

На сайті Реєстру медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги [12] можемо ознайомитися з такими клінічними настановами: клінічна настанова «Акне»; адаптована клінічна настанова «Алкогольна хвороба печінки», заснована на доказах; клінічна настанова «Медикаментозна профілактика інфікування ВІЛ»; клінічна настанова «Зведене керівництво з профілактики ВІЛ-інфекції, діагностики, лікування та догляду для ключових груп населення»; клінічна настанова «Послуги з тестування на ВІЛ»; клінічна настанова «ВІЛ-інфекція в дорослих і підлітків»; клінічна настанова «Гемофілія», заснована на доказах; клінічна настанова «ВІЛ-інфекція в дітей», заснована на доказах; клінічна настанова «Гіпертензивні розлади під час вагітності, пологів і в післяпологовому періоді»; адаптована клінічна настанова «Якість ендоскопічних гастроінтестинальних втручань»; клінічні настанови «Урогенітальний хламідіоз», «Урогенітальний кандидоз», «Захворювання шкіри та слизових оболонок, що спричинені вірусами папіломи людини», «Урогенітальний мікоплазмоз», «Сифіліс» «Гонококова інфекція», «Урогенітальна трихомонадна інфекція»; клінічна настанова «Профілактика, діагностика та лікування опортуністичних інфекцій і супутніх хвороб у ВІЛ-інфікованих осіб»; проект адаптованої клінічної настанови «Психічні та поведінкові розлади (синдром залежності) внаслідок уживання опіоїдів»; клінічна настанова «Хвороба Віллебранда», заснована на доказах. Під час розроблення таких настанов найчастіше використовується прототип настанови, яка успішно функціонує за кордоном.

Окремо слід сказати декілька слів про тарифи на послуги, які також затверджує МОЗ України. У 2017 р. було прийнято такі документи:

1) тарифи на послуги з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги державної установи «Національний науковий центр «Інститут кардіології імені академіка М.Д. Стражеска НАМН України»;

2) тарифи на послуги з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги державної установи «Національний інститут серцево-судинної хірургії імені М.М. Амосова НАМН України»;

3) тарифи на послуги з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги державної установи «Інститут нейрохірургії ім. акад. А.П. Ромоданова НАМН України»;

4) про затвердження тарифів на послуги з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги учасниками пілотного проекту;

5) про затвердження Розрахунку тарифів на послуги з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги учасниками пілотного проекту.

Затвердження вищенаведених тарифів оформлене внесеннями змін до відповідних нормативно-правових актів, що регулюють аналізоване питання.

Таким чином, проаналізовані вище нормативи й стандарти у сфері охорони здоров'я є основою для впровадження стандартів надання медичних послуг.

Висновки. Усе вищенаведене дає можливість підбити підсумок, згідно з яким стандартами надання медичних послуг можна вважати нормативно-правові акти, прийняті з метою ре-

гулювання питань учинення різноманітних дій уповноважених суб'єктів у сфері надання матеріальних чи нематеріальних благ, пов'язаних із покращенням фізичного й психічного здоров'я населення (різновидів медичної допомоги), як одиничному отримувачу, так і необмеженому колу споживачів із метою забезпечення останніх корисним ефектом.

В умовах сучасності гостро стоїть потреба уніфікації та стандартизації надання медичних послуг, основою для впровадження яких є нормативи й стандарти у сфері охорони здоров'я. Саме ж розроблення та впровадження стандартів надання медичних послуг у контексті уніфікованості конкретних правил, об'єктивованих у вигляді медичних стандартів із їх економічним складником, є основою для надання якісних послуг в аналізованій сфері.

Список використаних джерел:

1. Надюк З.О. Удосконалення державного контролю за дотриманням стандартів надання медичних послуг. Державне будівництво. 2007. № 2.
2. Дьяченко В.Г. Якість в сучасній медицині. Відомості із сайту MEDBIB. 2007. URL: <http://medbib.in.ua/razrobotka-primenenie-standartov-pri.html>.
3. Клименко Л.П., Пізінцалі Л.В. та ін. Метрологія, стандартизація та управління якістю. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. С. 243.
4. Види сертифікації. Схеми, засоби і методи здійснення сертифікації. Відомості із сайту STUDOPEDIA. 2014. URL: https://studopedia.eu/11_105646_lektsiya--vidi-sertifikatsii-shemi-zasobi-i-metodi-zdiysnennya-sertifikatsii.html.
5. Ярош Н.П. Сучасний стан, проблеми стандартизації медичної допомоги та шляхи їх вирішення в умовах реформування системи охорони здоров'я України. Україна. Здоров'я нації. 2012. № 1. С. 95–100.
6. Стандарти управління якістю медичних послуг. Відомості із сайту ISIDA. 2011. URL: <https://isida.ua/uk/article/standartyi-upravleniya-kachestvom-meditsinskih-uslug/>.
7. Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров'я: Наказ МОЗ України від 22.07.2009 р. № 529. Відомості із сайту ВРУ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1003-09>.
8. Степаненко А.В. Роль галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я у забезпеченні принципів раціональної фармакоterapiї. Клінічна фармація, фармакоterapiя та медична стандартизація. 2013. № 1. С. 37–40.
9. Єрмолова Ю.В. Медичні стандарти та клінічні протоколи: імплементація світового досвіду у вітчизняну охорону здоров'я. МОПІОН. 2011. С. 12–30.
10. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 4, ст. 19.
11. Положення про реєстр медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги: Наказ МОЗ України від 28.09.2012 р. № 751. Офіційний вісник України. 2012, № 95, с. 174.
12. Клінічні настанови. Реєстр медико-технологічних документів. Відомості із сайту MTD.DEC. 2017. URL: <http://mtd.dec.gov.ua/index.php/uk/klinichni-nastanovy>.

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АКЦІОНЕРНОЇ УГОДИ АКЦІОНЕРНИХ ТОВАРИСТВ В УКРАЇНІ ТА ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

Статтю присвячено правовому аналізу акціонерної угоди акціонерних товариств. Досліджено особливості укладання акціонерної угоди як в Україні, так і щодо досвіду зарубіжних держав. Проаналізовано та визначено поняття акціонерної угоди. Розглянута динаміка ключових показників функціонування акціонерної угоди щодо захисту прав акціонерів.

Ключові слова: акціонерна угода, акціонерне товариство, захист прав акціонерів.

Статья посвящена правовому анализу акционерного соглашения акционерных обществ. Исследованы особенности заключения акционерного соглашения как в Украине, так и относительно опыта зарубежных стран. Проанализированы и определены понятия акционерного соглашения. Рассмотрена динамика ключевых показателей функционирования акционерного соглашения относительно защиты прав акционеров.

Ключевые слова: акционерное соглашение, акционерное общество, защита прав акционеров.

The article is devoted to the legal analysis of the joint-stock company joint stock company agreement. The peculiarities of concluding a joint stock agreement both in Ukraine and in the experience of foreign countries are explored. The concept of a joint stock agreement has been analyzed and defined. The dynamics of key indicators of functioning of the stock agreement concerning the protection of shareholders rights is considered.

Key words: stock agreement, joint-stock company, protection of shareholders rights.

Вступ. Особливості векторних процесів глобалізації впливають на кожну державу у світі та вимагають наявності гнучкості в законодавстві для захисту прав акціонерних товариств (далі – АТ). Відповідні дослідження зарубіжних держав дають змогу зробити правовий аналіз інституту захисту прав акціонерів в акціонерних правовідносинах і, відповідно, можуть стати фундаментальним і ключовим поштовхом до поліпшення питань захисту прав АТ в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу особливостей укладання акціонерної угоди в Україні та порівняльно-правовий досвід зарубіжних держав.

Результати дослідження. Поява АТ була визначена історичним процесом розвитку продуктивних сил і необхідністю об'єднання капіталів для здійснення спільної широкомасштабної діяльності. Безумовно, АТ, які є основною формою організації сучасних великих підприємств і організацій у всьому світі, є найбільш досконалим правовим механізмом з організації економіки на основі об'єднання майна приватних осіб, корпорацій різного виду й інших органів.

У свою чергу можливість укладання акціонерних угод для АТ передбачає своєрідний контроль і захист урегулювання потенційних виникаючих проблем, які можуть мати місце в майбутньому.

Проблематиці акціонерних угод приділяють увагу багато науковців, серед них – О. Вінник, Т. Грибкова, Р. Ібрагімов, А. Жаворонков, О. Молотніков. Досить вагомий вклад у дослідження питань акціонерних товариств внесли Д. Богомолець, А. Гаврилова, К. Майєр, А. Бардаченко, Л. Венгер, Д. Задихайло, О. Кібенко, К. Майєр, Г. Назарова, О. Шеремет та інші дослідники.

На етапі заснування АТ акціонерна угода фіксує можливі нюанси майбутнього співробітництва акціонерів, на етапі функціонування – вирішує низку питань стосовно корпоративного управління з урахуванням інтересів акціонерів, зокрема, забезпечує розподіл місць у товаристві, а також вирішення можливих конфліктних ситуацій тощо.

Так, акціонерні угоди (shareholders' agreements) щораз частіше стають одним з інструментів запобігання корпоративних конфліктів, що є широко застосовуваним за кордоном. Такі угоди в теорії можуть укладатися між усіма або кількома акціонерами або між акціонерами (усіма або декількома) й акціонерним товариством і регулювати досить широкий спектр адміністративно-правових питань [2, с. 82–83].

Для визначення поняття акціонерної угоди, наприклад, у розумінні права Англії та Уельсу – це зобов'язальний договір, який укладається між акціонерами компанії (усіма або деякими), встановлює взаємні права та обов'язки акціонерів, привілеї акціонерів, одержувані в результаті укладення акціонерної угоди, а також захист прав акціонерів [3].

Необхідно підкреслити, що акціонерну угоду з англійського права, як правило, регламентують взаємні права й обов'язки акціонерів, заборона на відчуження акцій (lock-up provisions), відмова від права переважної купівлі акцій (pre-emptive rights), право приєднатися до продажу акцій іншим акціонером за ціною продажу першого акціонера (tag-along right), право вимагати в інших акціонерів продажу акцій за ціною придбання (drag-along right), право вимагати продажу або викупу певного активу (option call, option pull), механізми вирішення корпоративних тупикових ситуацій (dead-lock), а також інші питання [3].

Відповідно до ст. 29 Закону «Про акціонерні товариства» укладення договору між акціонерами можливе у випадках, якщо це передбачено статутом АТ, але з виконанням акціонерних угод на території України можливі проблеми, пов'язані з їхнім цілковитим неприйняттям з боку судової гілки влади. Дане положення не дає нам відповіді на питання, що ж таке акціонерна угода, а також не розкриває її можливостей [1].

За визначенням О. Молотнікова, угода між акціонерами – це договір, що закріплює порядок дій і обов'язки сторін у процесі управління акціонерним товариством, включно з обов'язками з голосування при прийнятті важливих управлінських рішень органами управління товариства; порядок врегулювання корпоративних конфліктів; порядок і умови виходу учасників зі складу акціонерів та інші питання [4, с. 44–45].

Говорячи про зв'язок і відмінності акціонерної угоди і статуту, необхідно відзначити, що в юридичному середовищі як у країнах загального права, так і в країнах континентальної системи права немає розбіжностей із приводу того, що статут компанії визнається конституцією компанії і є публічним документом. Тому акціонерна угода, навпаки, має приватний характер і не передбачає втручання ззовні у зв'язку з тим, що регулює відносини обмеженого кола осіб учасників угоди (акціонерів компанії).

Звертаючись до досвіду Фінляндії, перш за все необхідно зазначити, що АТ (Osakeyhtio) – така організаційно-правова форма, що підходить для ведення будь-якої господарської діяльності, і таку компанію можуть заснувати одна або кілька фізичних осіб або організацій. При установах АТ його засновники підписуються на всі акції компанії [8].

За законодавством Фінляндії визначено, що якщо в компанії більше ніж один засновник, то є сенс скласти письмову акціонерну угоду. Зважаючи на це, акціонерна угода – це договір між акціонерами, що регулює їхні взаємини і права та обов'язки перед компанією. В акціонерній угоді може, наприклад, міститися інформація про розподіл завдань між акціонерами, положення про обмеження кола акціонерів або про функціонування компанії.

Так, акціонерна угода може містити положення про викуп акцій у разі їх переуступки третій особі, якщо таке положення не міститься в статуті. Акціонерна угода може регулювати й такі моменти, як розподіл прибутку, положення про заборону на конкуренцію, а також вказівки про те, що має статися з акціями в разі смерті акціонера [8].

Необхідно зазначити, що в разі суперечностей між акціонерною угодою і статутом компанії, міжнародна практика не однакова в розумінні того, який із документів буде превалювати.

В Індії, наприклад, позиція Верховного суду така, що в разі, якщо положення акціонерної угоди вступають у протиріччя зі статутом компанії, то положення статуту є вищими, ніж положення акціонерної угоди, а в тому випадку, якщо положення акціонерної угоди не суперечать статуту компанії, але водночас статут компанії в цій частині не містить певних норм, позиція судів Індії не однозначна. Наприклад, Вищий суд Делі у справі World Phone і Верховний суд Індії у справі VB Rangaraj v. VB Gopalakrishnan дійшли висновку, що навіть якщо положення такої

акціонерної угоди не суперечать нормам закону та не вступають у протиріччя з положеннями статуту, проте не є частиною статуту, то і в цьому випадку такі положення акціонерної угоди є дійсними й законними, але не мають юридичної сили у зв'язку з тим, що статут замовчує про такі положення [7].

Вищий суд Бомбея на противагу Верховному суду Індії та Вищому суду Делі у справі *Messer Holdings Limited vs. Shyam Madanmohan Ruia and Ors.* дійшов висновку, що договір, укладений певним акціонером або між двома акціонерами, який стосується тільки права акціонерів щодо їхніх власних акцій (застави акцій, відчуження або права переважної покупки), є добровільною угодою сторін щодо того, як ці сторони бажають розпоряджатися своїми правами щодо їхніх акцій, і, отже, вільний обіг акцій не може бути обмежений [9].

Концепція вільного обігу акцій публічної компанії не порушується, якщо акціонер висловив готовність продати акції, що належать йому, іншому акціонеру, у якого у зв'язку з такою згодою виникає право переважної покупки цих акцій за ринковою вартістю. Той факт, що акції публічних компаній обертаються на вільному ринку й на акції публічної компанії, на відміну від приватних компаній, може підписатися будь-яка особа, яка не є акціонером компанії, це не обмежує права акціонера публічної компанії на укладення угоди з іншим акціонером при умові відповідності цієї угоди вимогам існуючих правил й регулюючого закону, а також статуту компанії щодо типу акцій, які належать йому, і така угода може бути виконана, як і будь-яка інша угода. Тому для акціонерної угоди в Індії, як правового інституту, має місце бути, але не повинно суперечити статуту компанії. У разі суперечності перевага віддається статуту [9].

Так, наприклад, у Греції, широко застосовується принцип англійського права *RE DUOMATIC*, при якому рішення, прийняті акціонерами компанії шляхом укладення акціонерних угод з порушенням встановленого в установчому договорі порядку та процедури голосування з питань компанії, є легітимними й обов'язковими для виконання. В основі даного принципу лежить судово-справа під назвою *RE DUOMATIC*, розглянута у Великобританії в 1969 році [6].

У справі *RE DUOMATIC* суддя постановив, що якщо всі акціонери компанії, які мають право брати участь і голосувати на загальних зборах акціонерів, досягли певного порозуміння шляхом укладення акціонерної угоди з питань, що належать до компетенції загальних зборів, без дотримання процедури проведення загальних зборів акціонерів і видавання протоколу загальних зборів акціонерів, як того вимагають установчі документи компанії, то така угода не повинна визнаватися недійсною тільки через недотримання формальностей. Незважаючи на недотримання встановленого порядку прийняття рішення, на думку суду, акціонери компанії все ж висловили свої умовиводи з даного питання, з чого випливає, що суд вважає акціонерну угоду в даному випадку рівною за силою протоколу загальних зборів.

Захист під час правової відповідальності акціонерів є проявом елементу диспозитивності, оскільки відповідальність настає у зв'язку із застосуванням відповідних положень договору, а отже, на рівні акціонерної угоди можна передбачити лише ті положення, які не суперечать чинному законодавству.

У контексті зазначеного варто звернути увагу на Закон України «Про акціонерні товариства», відповідно до якого за статутом товариства може бути передбачена можливість укладення договору між акціонерами, за яким на акціонерів покладаються додаткові обов'язки, зокрема обов'язок участі в загальних зборах, і передбачається відповідальність за їхнє недотримання. Привертає увагу невичерпність переліку умов акціонерної угоди, що дає самим акціонерам широкі можливості в питаннях закріплення відповідальності [1].

Тому в питаннях відповідальності свобода обмежується ймовірно з метою уникнення випадків зловживання окремими учасниками правовідносин інститутом відповідальності.

Висновки. Отже, можливості з укладення і виконання акціонерних угод між акціонерами українських АТ залишаються, адже ніщо не заважає укладати акціонерні угоди між іноземними акціонерами українських АТ. У цьому випадку їхнє виконання може проводитися за межами України відповідно до законодавства тієї держави, яку сторони самі для себе визначили.

Захист АТ під час укладання на практиці акціонерної угоди передбачає заздалегідь максимальну відповідальність акціонерів і є найбільш оперативним інструментом захисту, хоча на практиці існують проблеми, пов'язані з майже повною відсутністю законодавчих орієнтирів такої відповідальності.

Проаналізовані нами положення законодавства зарубіжних держав свідчать про деякі системні недоліки та дають змогу зробити правовий аналіз захисту прав акціонерів в акціонерних правовідносинах, що в майбутньому призведе до поліпшення питань захисту прав АТ в Укра-

їні. Удосконалюючи правові механізми захисту прав акціонерів, Україна впевненими кроками йде до досягнення інвестиційної привабливості.

Список використаних джерел:

1. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 року. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 514-VI. Ст. 384.
2. Жорнокуй Ю. Окремі питання застосування категорії «акціонерний договір». Корпоративні правочини: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (27–28 вересня 2013 р.). Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2013. С. 82–87.
3. Близнюк О., Сидорова Т., Зубов В. Сучасні тенденції розвитку акціонерних товариств в Україні. Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг. 2013. Вип. 1(1). С. 155–163. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/esprstrp_2013_1%281%29__24. (дата звернення: 27.02.2018).
4. Молотников А. Соглашение акционеров. Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2014. №9. С. 44–53.
5. Юркевич Ю. Договір про реалізацію прав та виконання обов'язків між засновниками (учасниками) господарських товариств. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 1. С. 88–91.
6. Греція, публікація справ. URL: <http://pittaslegal.com/en/publications/publications-2011/83-publications/publications-2011/134-cyprus-company-s-constitutions-shareholders-agreements-and-pontential-conflicts> (дата звернення: 28.02.2018).
7. Конфлікти між угодами з акціонерами та статтями компанії. URL: <https://indiacorplaw.in/2013/06/conflicts-between-shareholders.html> (дата звернення: 25.02.1018).
8. Відкриття бізнесу в Фінляндії: Акціонерне товариство. URL: https://static1.squarespace.com/static/5850057429687f064fe6bcea/t/587e24a217bffc62eab715a5/1484661997086/IF_business_guide_RU_RU_050117.pdf(дата звернення: 28.02.2018).
9. Юридична сила обмежень на передачу акцій публічних компаній. URL: <https://www.ilntoday.com/2013/12/legal-validity-of-restrictions-on-transfer-of-shares-of-public-companies/> (дата звернення: 28.02.2018).

УДК 342.9

ПАЛАГНЮК Д.В.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТІЛООХОРОНЦІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що адміністративно-правовий статус тілоохоронця полягає в системі адміністративно-правових статичних елементів, які визначають потенційну взаємодію з особами, які посягають на права, свободи людей, що перебувають під охороною, а також деякими іншими особами, що визначаються на основі норм адміністративного права з метою непорушності життя, здоров'я, честі, гідності людей і перебувають під охороною при умові непорушності прав і свобод третіх осіб і забезпечення публічного інтересу суспільства загалом.

Ключові слова: особистий охоронець, охоронець, охоронник, охорона фізичних осіб, тілоохоронець.

В статті определено, что административно-правовой статус телохранителя заключается в системе административно-правовых статических элементов, которые определяют потенциальное взаимодействие с лицами, посягающие на права, свободы людей, находящихся под охраной, а также некоторыми другими лицами, определяющимися на основе норм административного права с целью незаблемости жизни, здоровья, чести, достоинства людей и находящихся под охраной при условии незаблемости прав и свобод третьих лиц и обеспечения публичного интереса общества в целом.

Ключевые слова: личный охранник, охранник, охрана физических лиц, телохранитель.

The article determines that the administrative and legal status of the body guard is in the system of administrative and legal static elements that determine the potential interaction with individuals who encroach upon the rights, freedoms of persons being protected, as well as some other persons, determined on the basis of administrative norms rights with the aim of inviolability of life, health, honor, dignity of people and protected under the condition of inviolability of the rights and freedoms of third parties and ensuring public interest of society as a whole.

Key words: personal guard, guardian, physical guard, bodyguard.

Вступ. Конституцією України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Для досягнення цієї основоположної норми держава повинна створювати систему гарантій, які надійно захищають основні права та інтереси як фізичних і юридичних осіб, так і суспільства загалом. У демократичних країнах найбільш важливі громадські діячі, такі як глави держав, керівники урядів і губернатори охороняються підрозділом особистих охоронців (наприклад, у США особисті охоронці можуть належати до Секретної служби Сполучених Штатів або Служби дипломатичної безпеки Державного департаменту США). Крім того, особиста охорона може здійснюватися й щодо інших людей: «зірок», осіб, які займають найвищі виконавчі посади у компаніях, організаціях або агенціях та інше. Актуальним цей інститут суспільних відносин є і для нашої країни, яка намагається стати на шлях розвитку демократичних країн. Незважаючи на це, нині особисті охоронці в Україні не мають профільного правового поля. З огляду на вищезазначене дана проблематика є актуальною.

Кожен суб'єкт адміністративно-правових відносин має свій адміністративний статус, тілоохоронці не є винятком із цього правила. Тож на основі чинних адміністративних норм права

та законодавства, пов'язаного з цією сферою, проаналізуємо особливості їхнього правового статусу класифікацію кожного з них.

Огляд останніх досліджень. До проблематики поняття та класифікації адміністративно-правового статусу тілоохоронців в Україні звертали свою увагу вчені, серед них найбільший вклад у досліджувану тему зробили: Ю. Битяк, Н. Вапнярчук, В. Галунько, В. Гаращук, О. Єщук, О. Зайчук, М. Іншин, М. Карпа, Л. Кожура, В. Копейчиков, А. Малько, Н. Оніщенко, В. Пашинський, О. Скакун, Н. Шульгач та інші дослідники.

Проте вищезазвані науковці досліджували дану проблематику поверхнево, вивчаючи ширші або суміжні питання.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту адміністративно-правового статусу тілоохоронців в Україні та здійснення їхньої класифікації на основі положень чинного законодавства та доктринальних положень теорії адміністративного права.

Результати дослідження. На думку С. Козуліної, одним із найгостріших питань державної правової політики сьогодні є ефективність реалізації громадянами своїх прав і свобод, яка безпосередньо залежить від ступеня забезпечення їхньої надійної охорони та захисту, що здійснюється відповідними органами держави [1].

Зазначимо, що права і свободи громадянина стоять на першому місці в законодавстві ЄС та Конституції України. За ліберальною концепцією людина наділена основними правами та свободами з народження незалежно від статусу в суспільстві, безпосередньо ст. 3 Конституції України зазначає: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2].

Згідно із тлумачним словником української мови поняття «статус» – це певний стан чого-небудь [3, с. 420]. Згідно з теорією права правовий статус людини – це юридично закріплене становище людини в суспільстві, відповідно до якого фізична особа, як суб'єкт права, вступає у правовідносини, координує свою діяльність і поведінку в суспільстві [4, с. 60]. У загальнонауковому розумінні під статусом (від лат. status – «положення, становище») розуміють правове положення (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи [5, с. 1263]. Таке загальне поняття статусу корелює із правовим – як сукупності прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб [6, с. 626].

Проте в юридичній літературі вчені-правники наповнюють зазначене вище додатковими елементами залежно від предмета дослідження. Так, В. Миколенко вважає, що адміністративно-правовий статус – це наявність у конкретної особи суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права [7, с. 14]. О. Музичук під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин визначає систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, указують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [8, с. 320].

Загалом владні повноваження визначаються адміністративно-правовим статусом, тобто передбаченими законодавством правами й обов'язками. Варто зазначити, що органи публічної адміністрації також наділені адміністративно-правовим статусом і мають свої специфічні елементи.

На думку Б. Ринажевського, правовий статус суб'єктів права складається з об'єктивних, фактично існуючих елементів, виявивши та проаналізувавши які, можна пізнати явище комплексно. Усвідомивши правовий статус як цілісну систему, серед його структурних елементів можна виділити головні та з'ясувати характер їхніх взаємозв'язків із середовищем функціонування. Застосовуючи системний метод дослідження, можна визначити поняття «правовий статус» як комплексне юридичне явище, що визначає статус (становище) суб'єкта у відповідній системі, відокремити його статистичні й допоміжні елементи [9].

Куліш А. зазначає, що питання правового статусу державного органу в юридичній літературі донедавна зводилося головню до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків [10, с. 86], що не розкриває повністю зміст поняття «правовий статус». Частина вчених під правовим статусом державного органу, як правило, розуміють певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [11, с. 95]. Але О. Бандурка застерігає, що таке визначення є досить вузьким, воно не охоплює значної частини питань організації та діяльності державних органів,

які визначають їхній правовий стан або статус (ці два поняття часто ототожнюються, розглядаються як синоніми) [12, с. 125].

З вищесказаного можна зрозуміти, що в науковців існують розбіжності з приводу визначення «правовий статус». Оскільки насправді сьогодні немає його законодавчого оформлення. А в науковій літературі думки вчених різняться.

Тож поняття адміністративно-правового статусу є складним і багатогранним, яке потребує досить детального наукового аналізу. Петришин О. зазначив, що адміністративно-правовий статус – це сукупність прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності [13], з чим цілком доречно було б частково погодитись і взяти за основу, доповнивши деякими іншими вагомими для предмета нашого дослідження елементами.

На нашу думку, адміністративно-правовий статус органу публічної влади – це взаємопов'язаний комплекс завдань, прав і обов'язків, покладених на них у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності на надання адміністративних послуг і підстав адміністративної відповідальності, основною метою якого є формування належних умов для забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Перейдімо до аналізу другої складової нашого предмета, «охоронець» це: 1) той, хто охороняє, стереже кого-, що-небудь; 2) той, хто піклується про збереження чого-небудь, оберігає щось; 3) той, хто захищає кого-небудь, дбає про його безпеку, добробут і таке інше; 4) той, хто стежить за дотриманням чогось, піклується про непорушність, недоторканність чого-небудь (звичаїв, законів і таке інше). Охоронник – те саме, що охоронець [14, с. 824].

У новому тлумачному словнику української мови наводиться майже ідентичне визначення слова «охоронець», але зауважується, що одним з еквівалентів його першого значення є слово «охоронник». Слово «охоронник» самостійного визначення не має [15, с. 507].

У словнику української мови 2016 року видання «охоронець» визначений ідентично. «Охоронник» – еквівалент «охоронцю» в його першому значенні [16, с. 707].

Слово «тілоохоронець» у зазначених словниках відсутнє. Кодекс честі суспільної організації «Національна професійна ліга тілоохоронців України» містить таке визначення: «телохранитель – кваліфікований спеціаліст в області персональної безпеки, взявший на себя ответственность за жизнь и здоровье охраняемого лица и непосредственно обеспечивающий его личную охрану» [17].

Треба зауважити, що в цьому джерелі зазначається, що при виконанні своїх обов'язків дана особа зобов'язана дотримуватися суворих правил кодексу професійної честі, а саме: мати професійну ідею й почуття професійного обов'язку; виконуючи свої обов'язки, докладати всіх зусиль із метою їхньої компетентної реалізації; бути тактовним, коректним і комунікабельним, але дисциплінованим і рішучим при виконанні своїх обов'язків; забезпечувати безпеку всіх осіб незалежно від їхнього соціального статусу; не розголошувати відомості, отримані при забезпеченні безпеки особи, що охороняється; постійно підвищувати свій професійний та інтелектуальний рівень; поважати колег незалежно від їхнього віросповідання, расової та статевої приналежності; не мати близьких контактів, що ганьблять честь і гідність охоронця, з оточенням особи, що охороняється; ніколи не брехати щодо свого професійного досвіду; не нехтувати інформацією, що стосується зміни оперативної обстановки; в жодному разі не втрачати імідж охоронця; шанувати пам'ять загиблих товаришів і колег; при збільшенні ступеня загрози поводитися, як належить в оперативній обстановці й вести себе гідно; при явній загрозі життя особи, що охороняється, бути готовим виконати свій обов'язок до кінця [17].

Класифікатор професій ДК 003:2010 (розділ – працівники сфери торгівлі та послуг; підрозділ – працівники, що надають персональні та захисні послуги; клас – працівники служб, що надають захисні послуги; підклас – працівники захисних та охоронних служб), який затверджено та надано чинності наказом від 28 липня 2010 року № 327 Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, у переліку професійних назв робіт містить, зокрема, професії «охоронець» та «охоронник» [18].

Наступним етапом нашого дослідження є з'ясування порядку та підстав виникнення правосуб'єктності охоронців в Україні, зокрема, п. 1 ст. 11 Закону України «Про охоронну діяльність» визначає умови залучення громадян до охоронної діяльності: персоналом охорони можуть бути дієздатні громадяни України, які досягли 18-річного віку, пройшли відповідне навчання або професійну підготовку, уклали трудовий договір із суб'єктом господарювання та подали документи, що вони: 1) не перебувають на обліку в органах охорони здоров'я з приводу психічної хвороби, алкоголізму чи наркоманії; 2) не мають непогашеної чи незнятої судимості за скоєння

умисних злочинів; 3) не мають обмежень, установлених судом, щодо виконання покладених на них функціональних обов'язків; 4) не мають обмежень за станом здоров'я для виконання функціональних обов'язків; 5) зареєстровані за місцем проживання в установленому законодавством порядку [19].

Також, наприклад, для військовослужбовців Управління державної охорони (далі – УДО) України відповідно до Наказу «Про затвердження Інструкції про порядок застосування Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України» він полягає в тому, що на військову службу за контрактом в УДО України приймаються: а) на військову службу осіб рядового, сержантського і старшинського складу: військовослужбовці, які прослужили на строковій військовій службі не менше ніж три місяці; особи рядового, сержантського і старшинського складу Збройних сил України та інших військових формувань, які проходять військову службу за контрактом і не досягли граничного віку перебування на військовій службі осіб рядового, сержантського і старшинського складу; громадяни призовного віку, які мають вищу, професійно-технічну або повну загальну середню освіту й не проходили строкової військової служби; військовозобов'язані, а також жінки, які не мають військових звань офіцерського складу, з відповідною освітою та спеціальною підготовкою віком від 18 до 40 років; б) на військову службу осіб офіцерського складу (п. 2.2) [20].

Контракт про проходження військової служби в Управлінні – письмова угода, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає УДО України, для встановлення правових відносин між сторонами під час проходження військової служби. Контракт є підставою для видання наказу про прийняття особи на військову службу за контрактом чи продовження військової служби (п. 2.1) [20].

Загалом порядок і підстави виникнення правосуб'єктності для тілоохоронців (працівників УДО, ДСО та інших приватних охоронних структур) полягають у таких критеріях: 1) медичний (не мати обмежень, встановлених судом, щодо виконання покладених на них функціональних обов'язків, тобто бути придатним за станом здоров'я); 2) юридичний (бути громадянином України, не мати непогашеної чи незнятої судимості за скоєння умисних злочинів); 3) психологічний (не перебувати на обліку в органах охорони здоров'я з приводу психічної хвороби); 4) організаційний (бути прийнятим на роботу)

Загалом владні повноваження визначаються адміністративно-правовим статусом, тобто передбаченими законодавством правами й обов'язками. Варто зазначити, що тілоохоронці також наділені адміністративно-правовим статусом і мають свої специфічні елементи.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охоронну діяльність» персонал охорони – працівники, які безпосередньо виконують функції з охорони майна або фізичних осіб відповідно до свого кваліфікаційного рівня. Суб'єкт охоронної діяльності на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії надає такі охоронні послуги: 1) охорона майна громадян; 2) охорона майна юридичних осіб; 3) охорона фізичних осіб (п. 1 ст. 5). Права суб'єкта охоронної діяльності визначені ст. 9 Закону України «Про охоронну діяльність», згідно з якою суб'єкт охоронної діяльності має право: 1) для забезпечення охоронної діяльності придбавати, зберігати та використовувати в установленому законодавством порядку спеціальні засоби, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; 2) для забезпечення радіозв'язку використовувати в установленому порядку радіочастоти; 3) використовувати в охоронній діяльності службових собак; 4) використовувати в охоронній діяльності технічні засоби охоронного призначення; 5) використовувати транспорт реагування; 6) одержувати за своїм письмовим запитом від замовника послуг з охорони відомості та копії документів, необхідні для здійснення заходів охорони на об'єкті охорони; 7) за згодою замовника послуг з охорони (його представника) оглядати територію, будинки, приміщення, майно, що охороняються (ст. 9) [19].

У п. 1 ст. 12 цього ж Закону визначено права персоналу охорони, який під час виконання функціональних обов'язків має право: 1) вимагати від осіб припинення протиправних дій, дотримання законності та правопорядку; 2) вимагати від службових осіб об'єктів охорони та інших осіб дотримання пропускового та внутрішньооб'єктового режимів; 3) не допускати проникнення осіб і затримувати тих, які намагаються проникнути (проникли) на об'єкт охорони або залишити його, порушуючи встановлені правила, з обов'язковим негайним повідомленням про це територіального органу Національної поліції; 4) протидіяти правопорушникам і негайно повідомляти органи Національної поліції про вчинення цими особами кримінального або адміністративного правопорушення; 5) застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та використовувати службових собак відповідно до цього Закону; 6) під час здійснення пропускового режиму на

об'єктах охорони проводити огляд речей фізичних осіб (за їхньою добровільною згодою), транспортних засобів, вилучення речей і документів, що є знаряддями або предметами правопорушення, перевірку документів, що засвідчують особу, дають право на вхід (вихід) осіб, внесення (винесення), ввезення (вивезення) майна, в'їзд (виїзд) транспортних засобів, зокрема щодо їхньої відповідності складу матеріальних цінностей, що переміщуються на об'єкти охорони (з об'єктів охорони); 7) проводити відкриту відео- та фотозйомку подій як допоміжний засіб запобігання протиправним діям з обов'язковим оприлюдненням на об'єкті, що охороняється, інформації про здійснення таких заходів. Суб'єкт охоронної діяльності зобов'язаний забезпечити належне зберігання відео- та фотоматеріалів, отриманих під час здійснення заходів охорони, протягом одного року з можливістю використання їх виключно у службовій діяльності. Після закінчення строку зберігання зазначених матеріалів проводиться їх знищення комісією у складі трьох представників суб'єкта охоронної діяльності із складенням акта знищення відео- та фотоматеріалів [19].

П. 1 ст. 13 визначає обов'язки персоналу охорони, який під час виконання функціональних обов'язків зобов'язаний: 1) забезпечувати цілісність об'єктів охорони та недоторканність майна, що на них зберігається, недоторканність фізичних осіб; 2) припиняти шляхом здійснення заходів реагування правопорушення проти власності, фізичних осіб, порушення режиму роботи об'єктів охорони; 3) негайно в будь-який спосіб повідомляти відповідні правоохоронні органи про вчинення протиправних дій щодо власності, фізичних осіб та інших незаконних дій, що мають ознаки кримінального правопорушення, у місцях здійснення заходів охорони; 4) зберігати таємницю, що охороняється законом, а також конфіденційну інформацію про господарську діяльність суб'єктів господарювання, оголошену такою в установленому порядку, відомості про особисте й сімейне життя фізичних осіб, що стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, крім випадків, передбачених законодавством; 5) не вчиняти дій, що порушують громадський порядок [19].

Особливу увагу варто приділити відповідальності тілоохоронців. Загалом у ст. 15 визначено, що персонал охорони за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків несе дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну (Перевищенням меж необхідної оборони визнається умисне заподіяння тому, хто посягає, тяжкої шкоди, яка явно не відповідає небезпечності посягання або обставинці захисту (п. 3 ст. 36)) відповідальність, встановлену законом [19].

При цьому треба зазначити, що тілоохоронцю, як суб'єкту адміністративно-правових відносин, притаманні такі особливості: професійна (службова) діяльність тілоохоронця пов'язана з високим рівнем соціальної небезпеки для його життя і здоров'я, він завжди має розуміти, що може бути поранений, а й то вбитий при виконанні свого професійного (службового) обов'язку; тілоохоронець після спеціального відбору обов'язково проходить підготовку, здає іспити та отримує відповідне посвідчення й тільки після цього отримує право здійснювати заходи зі здійснення охорони фізичних осіб; володіє необхідними знаннями й навиками: юридичними, первинними медичними та психологічними, спеціально тактичними, вмінням щодо володіння засобами фізичного та технічного захисту й вогнепальною зброєю; здійснює заходи з фізичної охорони у складі певної охоронної структури з різною юридичною природою (Управління державної охорони, поліції охорони, недержавних суб'єктів охоронної діяльності) на основі договору про охорону та / чи відповідного розпорядження; зобов'язаний здійснювати охорону й захист увіреної фізичної особи на основі спеціальних норм адміністративного права або загальних – кримінального права (необхідна оборона); до основних норм адміністративного права, які визначають адміністративну діяльність тілоохоронців належать Закони України від 4 березня 1998 р. № 160 «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», від 22 березня 2012 р. № 4616-VI «Про охоронну діяльність», від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію»; при здійсненні охорони фізичних осіб мають адміністративні права й обов'язки, а також несуть за перевищення визначених законом повноважень юридичну відповідальність.

На думку М. Горбач, адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права є сукупністю філософсько-правових чинників його «народження» і «смерті», правових статичних правил, потенційної взаємодії з іншими суб'єктами й об'єктами права, що здійснюється на основі норм адміністративного права з метою забезпечення прав, свобод та / або законних інтересів за умови недопущення створення передумов щодо порушення загальноновизначених цінностей інших суб'єктів права [21].

Зважаючи на вище наведений матеріал, а також теоретичні положення, що розкривають інститут адміністративно-правового статусу, ми вважаємо, що до його змісту належать такі юридичні елементи: 1) підстави й порядок виникнення правосуб'єктності тілоохоронця як специфіч-

ного суб'єкта адміністративного права, який у деяких випадках набуває ознак суб'єкта публічної адміністрації; 2) завдання, адміністративні обов'язки, заборони; 3) адміністративні права, гарантії безпеки та соціального захисту; 4) юридична відповідальність за перевищення меж необхідної оборони чи за непропорційне застосування фізичної сили або спеціальних засобів.

Висновки. Отже, адміністративно-правовий статус тілоохоронця полягає в системі адміністративно-правових статичних елементів, які визначають потенційну взаємодію з особами, які посягають на права, свободи людей, що перебувають під охороною, а також деякими іншими особами, що визначаються на основі норм адміністративного права з метою непорушності життя, здоров'я, честі, гідності людей і перебувають під охороною при умові непорушності прав і свобод третіх осіб і забезпечення публічного інтересу суспільства загалом.

Список використаних джерел:

1. Козуліна С. Сучасні проблеми та основні шляхи вдосконалення правового статусу органів міністерства юстиції України. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Випуск. 14. С. 65–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2014_14_7.
2. Конституція України. Верховна Рада України. Закон від 28 червня 1996 р. № 254. Офіційний вісник України від 01.10.2010. № 72.
3. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови: у 3 т. Київ: Аконті, 2008. 864 с.
4. Скакун О. Теорія прав і держава: підручник. Київ: Алерга, 2011. 524 с.
5. Авер'янов В. Державне управління в Україні. Київ: Юрінком Інтер. 1999. 432 с.
6. Щодо окремих питань стосовно контролю за додержанням податкового законодавства платниками податків – юридичними особами. Лист ДПС України від 6 липня 2009 р. № 14082/7/23-4017/354.
7. Миколенко В. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ. 2011. 19 с.
8. Музичук О. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права. Харків: 2008. № 1. С. 316–321.
9. Ринажевський Б. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних силах України. Право і безпека. 2010. Вип. 1. С. 15–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_1_5.
10. Куліш А. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України. Видавництво Сумського державного університету. Суми. 2007. 220 с.
11. Резнік О., Шкрумада Б. Правові основи діяльності сил цивільного захисту в зоні проведення антитерористичної операції. Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Суми: Сумський державний університет. 2015. 374 с.
12. Бандурка О., Бугайчук К., Гуменюк В. та ін. Адміністративне право України: підручник. Харків: Видавництво Нац. університету внутрішніх справ. 2004. 480 с.
13. Голосніченко І. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник. Київ: ГАН. 2005. 232 с.
14. Білодід І., Бурячок А. Словник української мови в 11 томах. Київ: Наукова думка. 1974. Т. 5.
15. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови в 3 томах. Київ: Аконті, 2008. Т. 2.
16. Жайворонок В. Словник української мови в 3 томах. Київ: Просвіта. 2016. 1316 с.
17. Общественная организация «Национальная Профессиональная Лига Телохранителей Украины». URL: <http://npblukraine.com/2008/04/28/code-of-honour/>
18. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010. Державний Класифікатор професій. Затверджено та надано чинності Наказом Держспоживстандарту України 28 липня 2010 р. № 327. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/file/text/31/f335720n10.zip>
19. Про охоронну діяльність. Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 2, ст. 8. Голос України. 2012. № 70.
20. Про затвердження Інструкції про порядок застосування Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України. Офіційний вісник України. 2011., № 74, стор. 117, стаття 2791, код акта 58397/2011.
21. Горбач М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2017. 20 с.

ОСОБЛИВОСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулюють порядок повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України. Звертається увага на недосконалість такого порядку. Визначаються конкретні пропозиції до законодавства по їх усуненню.

Ключові слова: *конфлікт інтересів, центральні органи виконавчої влади, Державна прикордонна служба України, повідомлення про конфлікт інтересів, врегулювання конфлікту інтересів.*

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов, регулирующих порядок уведомления о конфликте интересов и его урегулирование в деятельности военнослужащих Государственной пограничной службы Украины. Обращается внимание на несовершенство такого порядка. Определяются конкретные предложения в законодательство по их устранению.

Ключевые слова: *конфликт интересов, центральные органы исполнительной власти, Государственная пограничная служба Украины, сообщение о конфликте интересов, урегулирование конфликта интересов.*

The article is devoted to the analysis of normative and legal acts regulating the order of notification of a conflict of interests and its settlement in the activities of servicemen of the State Border Service of Ukraine. Attention is drawn to the imperfection of this order. Specific proposals are proposed in the legislation on their elimination.

Key words: *conflict of interests, central bodies of executive power, State Border Service of Ukraine, report on conflict of interests, conflict of interest settlement.*

Вступ. У ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що відносини, які виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. Водночас деякі положення діючого законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України, з одного боку, не знайшли свого відображення у відповідних нормативно-правових актах, з іншого – запроваджують спеціальні процедури вирішення конфліктів інтересів, що можуть створювати ситуації корупційних ризиків у їхній діяльності.

Постановка завдання. З огляду на викладене метою статті є визначення на основі аналізу діючого законодавства, наукових поглядів учених конкретних заходів щодо усунення прогалин і колізій правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів і його врегулювання в діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України.

Результати дослідження. Варто констатувати низьку активність науковців і практиків стосовно дослідження проблем врегулювання конфлікту інтересів. Серед праць, присвячених означеному питанню, можна виділити таких авторів, як: Т. Василевська, В. Галунько, О. Єщук, О. Онишук, С. Рівчаченко, О. Токар-Остапенко. Загалом проблемами протидії корупції займалися В. Александров, В. Колпаков, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та інші науковці. Водночас питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України спеціально не досліджувались.

© ПАСТУХ І.Д. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

Відповідно до положень Закону «Про Державну прикордонну службу України» [1] на цей правоохоронний орган спеціального призначення покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Основними функціями Держприкордонслужби визначено такі: 1) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; 2) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; 3) охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; 4) ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; 5) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; 6) участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп і злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України та інші.

Також Закон містить низку норм права, що стосуються необхідності дотримання законодавства у сфері запобігання корупції, зокрема, щодо проведення спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції», стосовно осіб, які претендують на службу в Держприкордонслужбі; подання за місцем майбутньої служби до призначення на відповідну посаду декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; зобов'язання повідомити керівництву органу чи підрозділу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі чи підрозділі близьких їм осіб та деякі інші. Крім того, зазначається, що «на службу в Державній прикордонній службі України не може бути прийнята особа, на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення». З цього приводу варто зауважити, що сьогодні ситуація, при якій на особу накладається адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення, є юридично неможливою, оскільки відповідно до абзацу 5 ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» [2] корупційним правопорушенням визнається діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність. Тобто адміністративна відповідальність за корупційне правопорушення з 26 квітня 2015 р. (день набуття чинності Закону) не встановлена. У даному випадку треба вести мову про правопорушення, пов'язане з корупцією, як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність. Тому дане положення Закону потребує приведення до сучасних реалій антикорупційного законодавства.

Окремо варто звернути увагу на два положення Закону «Про Державну прикордонну службу України»: перше – стосується загального правила, що на військовослужбовців Держприкордонслужби, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр і відділень військової підготовки, поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції»; друге, навпаки, вводить спеціальне регулювання стосовно дотримання вимог конфлікту інтересів: «у разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень військовослужбовці Державної прикордонної служби України зобов'язані негайно доповісти про це своєму безпосередньому начальникові. Безпосередній начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством» (ст. 14-1).

Розглянемо, як дане питання урегульовано Законом «Про запобігання корупції». Варто зауважити, що він не містить загального поняття конфлікту інтересів, а зміст цього явища пропонується визначати з огляду на законодавчо визначені види конфліктів інтересів: потенційний і реальний. Потенційний конфлікт інтересів визначається як наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій

під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів має місце за наявності суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ч. 1 ст. 1 Закону).

Також у Законі визначено заходи по запобіганню конфліктів інтересів та алгоритми дій осіб, які про них повідомляють, відповідні дії керівників щодо їх вирішення. Так, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також осіб, які прирівнюються до такої категорії осіб, покладено обов'язки щодо вжиття заходів по недопущенню виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Крім того, Закон зобов'язує зазначених осіб повідомляти не пізніше ніж наступного робочого дня з моменту, коли вони дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі — Національному агентстві України з питань запобігання корупції чи іншому, визначеному законом, органі або колегіальному органі, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів. З цього приводу варто зазначити, що для військовослужбовців Держприкордонслужби встановлений значно коротший строк повідомлення про конфлікт — негайно. І такий строк може бути встановлений з огляду на специфіку проходження мілітаризованої служби, а також включення до антикорупційного законодавства інших, крім Закону «Про запобігання корупції», нормативно-правових актів. По-іншому треба підходити до визначення адресату повідомлення про конфлікт. Для Держприкордонної служби він визначений однозначно — доповісти про це своєму безпосередньому начальникові. Відповідно до ст. 6 Закону Державна прикордонна служба України має таку загальну структуру: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; 2) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону. Керівництво Держприкордонслужбою та діяльністю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, здійснює Голова Державної прикордонної служби України, якого призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України та припиняє його повноваження на цій посаді. Голова Державної прикордонної служби України має заступників, які призначаються Президентом України за поданням Голови Державної прикордонної служби України. Водночас аналіз положень ст. 116 Конституції та ст. 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» свідчить про те, що всі без винятку керівники центральних органів виконавчої влади, їхні заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України. Подібна норма закріплена й у Положенні про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533 [3]. Де-юре у даному випадку маємо колізію норм Конституції і законів, що визначають повноваження різних суб'єктів влади на призначення керівника Адміністрації Держприкордонслужби. Де-факто діючий керівник Держприкордонслужби всупереч положенням Основного Закону призначений на посаду Президентом України (див. Указ Президента України від 25 липня 2017 р. № 195/2017).

Дана ситуація розглядається автором не з точки зору нагальної проблеми безсистемності та неузгодженості внесення змін до діючого законодавства, а з позиції повідомлення про конфлікт інтересів, що може мати місце в діяльності Голови Адміністрації Держприкордонслужби. Відповідно до структури розглядуваного нами правоохоронного органу він є єдиначальним. Якщо переважна більшість військовослужбовців можуть виконувати положення вище згаданої ст. 14-1 Закону щодо повідомлення про конфлікт інтересів своєму безпосередньому начальникові, то стосовно такого повідомлення з боку керівника Держприкордонслужби виникають певні проблеми, оскільки безпосереднього керівника для такої посадової особи розглядуваний закон не визначає.

Розглядаючи заходи щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, варто звернути увагу на положення ст. 35 Закону «Про запобігання корупції», яка присвячена особливостям врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, у ч. 1 цієї статті зазначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу

Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних і районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб і засади організації відповідних органів. Для керівника Адміністрації Держприкордонслужби таким нормативно-правовим актом є Закон «Про Державну прикордонну службу України», який питання повідомлення про конфлікт інтересів, зважаючи на положення ст. 14-1, не врегулював.

Водночас у ч. 6 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» містяться норми, які вказують на те, що в разі виникнення в керівника центрального органу виконавчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше ніж наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, крім керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, який зобов'язаний поінформувати у вказаному випадку Кабінет Міністрів України. За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їхньою реалізацією. Інших положень щодо врегулювання конфліктів інтересів у діяльності таких керівників Закон не містить. Тобто можна констатувати, що Закон чітко прописує тільки порядок повідомлення про конфлікт інтересів відповідного міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади. Водночас, яких саме заходів має вживати міністр для врегулювання конфлікту інтересів, якими нормативними актами треба керуватися, Закон не визначає.

Відповідно до Схеми спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442, через Міністра внутрішніх справ спрямовується й координується діяльність Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України.

Відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 Положення Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Серед повноважень Міністра внутрішніх справ відсутні ті, що стосуються обов'язку прийняття рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів керівника центрального органу виконавчої влади, який звернувся з відповідним повідомленням, та здійснення контролю за його реалізацією. З огляду на це положення ст. 14-1 Закону «Про Державну прикордонну службу України» не відповідають вимогам законодавства і, як наслідок, потребують відповідних змін.

Ще одним проблемним питанням порушеної автором проблеми є порядок вжиття відповідних заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, що виник у діяльності службовця. Як правило, майже всі конфлікти інтересів врегульовуються безпосереднім керівником особи або керівником органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання відповідного повідомлення про конфлікт інтересів, про що повідомляється особа, у якої такий конфлікт виник.

Ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає дві форми врегулювання конфліктів інтересів: зовнішню та самостійну. Як свідчить практика, здебільшого конфлікт інтересів вирішується зовнішніми засобами шляхом:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняттям рішень;
- 3) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 4) перегляду обсягу службових повноважень особи;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи.

Аналіз зазначених варіантів врегулювання конфліктів інтересів показує, що воно здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у якої виник конфлікт. Аналіз Положення про Адміністрацію Держприкордонслужби свідчить, що питання повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, а також заходів

щодо його врегулювання ним також не охоплені. Крім того, ні Закон «Про центральні органи виконавчої влади», ні відповідні положення про МВС, про центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, не вказують, як треба врегулювати конфлікти інтересів. Про це має бути окреме правове регулювання або відповідне посилання на діючі процедури вирішення конфліктів, оскільки зміст згаданої вище ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначила, що «правила врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, у діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб і засади організації відповідних органів», означає, що зазначені конфлікти мають регулюватися спеціальним порядком. Суперечливою у такій ситуації є норма вищезгаданої ст. 14-1 Закону «Про Державну прикордонну службу України», у якій, зокрема, зазначається, що «безпосередній начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством». У цій нормі є два моменти – негативний і позитивний. Негативний – вказівка на те, що «начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів». Це неправильно, оскільки попередити (запобігти) конфлікт, який вже стався і про який вже було повідомлено, неможливо, його можна тільки врегулювати (вирішити). Саме на це вказують такі словосполучення норми «шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством», які є заходами зовнішнього врегулювання конфлікту. Позитивний – поява нового заходу вирішення конфлікту – особистого виконання службового завдання, поширення якого на конфлікти в діяльності інших суб'єктів владних повноважень може бути доцільним.

Висновки. Зважаючи на викладене, з метою усунення проблем правового регулювання порядку повідомлення про конфлікт інтересів і його врегулювання в діяльності військовослужбовців Держприкордонслужби варто внести такі зміни до Закону «Про Державну прикордонну службу України»: а) ч. 2 ст. 8 викласти у такій редакції: «Голова Державної прикордонної служби України та його заступники призначаються в порядку, визначеному Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»; б) ч. ст. 14-1 викласти у такій редакції: «У разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень військовослужбовці Державної прикордонної служби України зобов'язані негайно доповісти про це своєму безпосередньому начальникові, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України. Безпосередній начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на врегулювання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством у сфері запобігання корупції»; в) у тексті Закону словосполучення «адміністративне корупційне правопорушення» у всіх відмінках замінити на ««адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією»».

Частина 11 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533, доповнити пунктом такого змісту: «у разі виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів не пізніше ніж наступного робочого дня інформує про це Міністра внутрішніх справ України».

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.
2. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
3. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533. Урядовий кур'єр від 22.10.2014. № 195.

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

У статті розглянуто питання щодо повноважень Президента України як суб'єкта забезпечення оборони держави. Визначено місце та роль Президента України серед суб'єктів забезпечення оборони держави. Обґрунтовано необхідність уточнення та законодавчого закріплення повноважень Президента як Верховного Головнокомандувача під час проведення оборонної реформи.

Ключові слова: оборона держави, сектор безпеки і оборони, адміністративно-правове забезпечення оборони, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони, повноваження Президента України.

В статье рассмотрены вопросы полномочий Президента Украины как субъекта обеспечения обороны государства. Определено место и роль Президента Украины среди субъектов обеспечения обороны государства. Обоснована необходимость уточнения и законодательного закрепления полномочий Президента как Верховного Главнокомандующего в ходе проведения оборонной реформы.

Ключевые слова: оборона государства, сектор безопасности и обороны, административно-правовое обеспечение обороны, субъекты административно-правового обеспечения обороны, полномочия Президента Украины.

The article deals with the powers of the President of Ukraine as a subject of defense of the state. The place and role of the President of Ukraine among the subjects of defense of the state are determined. The necessity of clarification and legislative consolidation of powers of the President as the Supreme Commander in the course of carrying out defensive reform is substantiated.

Key words: defense of the state, security and defense sector, administrative-legal protection of defense, subjects of administrative-legal protection of defense, powers of the President of Ukraine.

Вступ. Сьогодні для України, як держави, що зазнала російської збройної агресії, створення та наявність ефективної системи оборони стає визначальним чинником забезпечення національної безпеки. Водночас для створення сучасної та ефективної системи оборони держави під час оборонної реформи потребують подальшого наукового дослідження та вирішення питання щодо визначення, розмежування та законодавчого закріплення повноважень усіх суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, серед яких провідне місце належить Президенту як гаранту державного суверенітету, територіальної цілісності України.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичні питання щодо повноважень суб'єктів публічного управління у своїх наукових працях розглядали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик, С.І. Стеценко, В.В. Цветков та інші вчені. Безпосередньо питання щодо повноважень суб'єктів адміністративно-правового забезпечення національної безпеки й оборони, зокрема повноважень Президента України, досліджували В.П. Горбулін, В.Л. Зьолка, В.А. Ліпкан, В.В. Сакурченко, Г.П. Ситник та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження повноважень Президента України як суб'єкта забезпечення оборони держави та обґрунтування пропозиції щодо необхідності їхнього уточнення та законодавчого закріплення під час проведення оборонної реформи.

Результати дослідження. Систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони України складають суб'єкти публічного управління, що за допомогою адміністратив-

но-правових засобів, методів і процедур визначають та організують реалізацію державної політики у сфері оборони. Повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, до яких належить широке коло суб'єктів адміністративних правовідносин, наділених правами, обов'язками та відповідальністю у сфері оборони, визначаються законами України [1, с. 148–151]. Суб'єкт забезпечення, оцінюючи рівень загроз національним інтересам у сфері оборони, розробляє комплекс заходів і ухвалює відповідне державно-управлінське рішення про їхнє виконання у межах повноважень, визначених законодавством. Президент України, як один із суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, здійснює повноваження у сфері оборони відповідно до Конституції та законів України. Під повноваженнями публічних органів управління у сфері оборони, які є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення оборони, треба розуміти систему прав та обов'язків (власних або делегованих), наданих державою органам публічної адміністрації, що здійснюють адміністрування у сфері оборони, їхнім посадовим і службовим особам із метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства [2, с. 265].

Згідно з Конституцією України до повноважень Президента України, як глави держави та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, належить забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони [3]. Конституційні повноваження Президента України у сфері оборони, як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України, деталізовано у відповідних законодавчих актах із питань оборони держави. Для здійснення визначених Конституцією та законами України повноважень у сфері оборони Президент України видає укази і розпорядження, а як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України – видає накази й директиви з питань оборони.

Загалом, як зазначають науковці, Президент України, як глава держави, може здійснювати загальне керівництво у всіх сферах суспільного життя. Його статус дозволяє здійснювати координацію між усіма гілками влади щодо забезпечення національної безпеки й оборони [4, с. 47; 5, с. 157]. Функція із забезпечення оборони держави належить до однієї із загальних функцій, у межах якої Президент України, як один із суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, наділений відповідними повноваженнями. До повноважень Президента України з реалізації функції оборони держави, на наш погляд, належать:

- внесення до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України. Зауважимо, що норма стосовно цього повноваження Глави держави у вітчизняній практиці неодноразово змінювалась, коли вносилися зміни до Конституції України у 2010 та 2014 рр. Варто наголосити, що в нинішніх умовах збройної агресії з боку Росії щодо України надання Президенту України, як Верховному Головнокомандувачу, права призначення на посади та звільнення не тільки вищого командування Збройних сил України, а також Міністра оборони, дає змогу, з одного боку, забезпечити єдину ефективну систему військово-політичного керівництва та управління обороною з дотриманням єдиначальності як принципу військового управління, з іншого – гарантує забезпечення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони;
- призначення на посади та звільнення вищого командування Збройних сил України, інших військових формувань;
- здійснення загального керівництва у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації держави;
- забезпечення через Раду національної безпеки і оборони України координації та контролю діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних сил України, інших військових формувань у сфері оборони;
- визначення структури та затвердження мобілізаційного плану України на особливий період, затвердження Положення про мобілізаційну підготовку Збройних сил України, Положення про порядок проведення мобілізації в Україні, Положення про територіальну оборону України, Положень про Генеральний штаб Збройних сил України тощо;
- затвердження подання Кабінету Міністрів України про військово-адміністративний поділ території України для організації оборони держави;
- внесення на затвердження Верховної Ради України пропозицій щодо загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
- розгляд перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблених Кабінетом Міністрів України загальнодержавних програм у сфері національної безпеки й оборони

(зокрема Державних програм розвитку Збройних сил України, розвитку озброєння і військової техніки, Державного оборонного замовлення), програм військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва України з іншими державами та інше [3; 6; 7; 8].

Також Президент України, як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України, здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки та оборони у разі збройної агресії проти України, загрози нападу на неї, внутрішнього збройного конфлікту чи масштабних проявів тероризму, а також в межах своїх повноважень:

– вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних сил України у разі збройної агресії України;

– приймає рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України;

– приймає рішення про застосування (залучення) Збройних сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, яке подає Верховній Раді України на схвалення чи затвердження;

– приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, демобілізацію із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України;

– вживає заходів щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих формувань, а також будь-яких спроб використання Збройних сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їхній діяльності;

– приймає рішення (із внесенням їх на схвалення Верховною Радою України) про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави, зокрема для участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки, та про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України [3; 6; 7; 8; 9; 10].

У випадку війни, збройної агресії Президент України може запровадити воєнний стан відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, обумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. При цьому Президент України здійснює загальне керівництво запровадженням і виконанням заходів правового режиму воєнного стану [11].

З приводу оголошення стану війни та запровадження правового режиму воєнного стану варто зауважити, що, на нашу думку, наявність у вітчизняному законодавстві цієї правової норми у нинішньому трактуванні (ст. 106 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про оборону України») є достатньо суперечливою та потребує уточнення. Як показав останній історичний досвід, у випадку незаконної анексії Росією Автономної Республіки Крим, збройної агресії на сході України і окупації окремих районів Донецької та Луганської областей реалізація Президентом України повноважень щодо оголошення війни, воєнного стану потребують більш чіткого законодавчого врегулювання. Вирішення цього питання вимагає прийняття виваженого рішення під час оборонної реформи на основі ґрунтовних наукових досліджень.

Для забезпечення стратегічного керівництва Збройними силами України та іншими військовими формуваннями (силами безпеки й оборони) в особливий період Президент України може створювати Ставку Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави [6]. На виконання завдань оборонної реформи Указом Президента України від 10 жовтня 2017 р. № 313 уведено в дію рішення Ради національної безпеки й оборони України від 13 вересня 2017 р. «Про Ставку Верховного Головнокомандуючого», яким регламентується діяльність ставки Верховного Головнокомандуючого як органу стратегічного керівництва Збройними силами, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період. Із зрозумілих причин текст цього нормативно-правового акта засекречено [12].

Президент України здійснює загальне керівництво сектором безпеки й оборони, контроль за діяльністю Збройних сил України, інших військових формувань і органів виконав-

чої влади у сфері оборони, організовує взаємодію всіх складових сектору безпеки й оборони безпосередньо або через Раду національної безпеки й оборони України, яку очолює та формує її персональний склад. В особливий період для більш оперативного прийняття рішень ще й з використанням потенціалу Военного кабінету РНБОУ та Ставки Верховного Головнокомандувача (у разі її створення), робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних сил України [3; 8; 9].

Із функцією забезпечення оборони держави нерозривно пов'язана та забезпечує виконання повноважень Президента України у сфері оборони нормотворча функція. До повноважень Президента України щодо реалізації нормотворчої функції, як ми вважаємо, належать:

- підписання законів, прийнятих Верховною Радою України;
- право на вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
- видання указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема актів із питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, указів про введення у дію рішень Ради національної безпеки й оборони України (наприклад, про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача, її персонального складу);
- право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;
- видання наказів і директив із питань оборони та інше [3; 6].

Для реалізації Президентом України повноважень у сфері оборони законодавством закріплені основні гарантії його діяльності, зокрема як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України, серед яких варто назвати такі:

- на час виконання повноважень Президент України користується правом недоторканості;
- він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам;
- укази Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію розглядаються Верховною Радою України протягом двох днів із моменту звернення без попередньої підготовки в комітетах та без голосування щодо включення їх до порядку денного сесії;
- в умовах воєнного стану він діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією та законами України [3; 11].

Отже, проведений аналіз повноважень Президента України показує, що, як Верховний Головнокомандувач, він посідає особливе місце та займає ключову позицію серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони України.

Водночас у зв'язку із проведенням оборонної реформи, реорганізацією Военної організації держави у сектор безпеки й оборони питання подальшого визначення та законодавчого закріплення повноважень Президента України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення оборони повинно базуватися виключно на положеннях Конституції України. Найвнесгодні конституційне визначення Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України вже не відповідає реальним суспільним відносинам у сфері оборони держави, не відображає свою сутнісну характеристику та може створити правові колізії, що призведуть до негативних наслідків в оборонній сфері. Тому, на наше переконання, розмежування та законодавче закріплення повноважень суб'єктів забезпечення оборони необхідно розпочинати із внесення змін до Конституції України, де закріпити за Президентом повноваження Головнокомандувача Національними силами оборони України. Пропонуємо п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України викласти у такій редакції:

«17) є Верховним Головнокомандувачем Національними силами оборони України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює стратегічне керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави».

В інших законодавчих актах, що регулюють питання національної безпеки й оборони пропонуємо ввести поняття «Національні сили оборони України», під якими розуміються утворені відповідно до Конституції та законів України військові формування, які забезпечують захист України, її національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, зокрема, у разі збройної агресії проти неї або збройного конфлікту, шляхом ведення воєнних (бойових) дій. Відповідно пропонуємо внести зміни до ст. 1 Закону «Про оборону України», доповнивши її цим терміном, а також у ст. 6 Закону змінити термін «Верховний Головнокомандувач Збройних сил України»

на «Верховний Головнокомандувач Національними силами оборони України» або закріпити ці норми у новому Законі «Про національну оборону України».

Висновки. Отже, проведений аналіз повноважень Президента України у сфері оборони як Верховного Головнокомандувача Збройних сил України говорить про його особливе місце серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони України. Президент України, як найвища посадова особа в системі органів державної публічної влади, як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України, є найвищою посадовою особою, яка здійснює загальне керівництво та управління сектором безпеки й оборони, Збройними силами України, на які покладено завдання оборони держави.

Водночас в умовах проведення оборонної реформи створення системи забезпечення оборони за стандартами НАТО вимагає подальшого визначення та законодавчого закріплення повноважень як Президента України, так і всіх суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, яке повинно базуватися виключно на положеннях Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Пашинський В.Й. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони України: поняття та класифікація. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». № 47. 2017. С. 148–151.
2. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України: дис. ... д-ра. юрид. Наук. К., 2016. 574 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Ліпкан В.А. Національна безпека України: навч. посібник. Київ: Кондор, 2008. 552 с.
5. Богданець Н.В. Компетенція Президента України у забезпеченні національної безпеки України. Правозахисний рух: історія та сучасність: мат-ли VIII Всеукр. студ. наук.-практ. конф. Полтава: Нац. пед. ун-т ім. В.Г. Короленка, 2015. С. 156–157.
6. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
7. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 р. № 3543-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 44. Ст. 416.
8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-ІV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 898.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 78. Ст. 2592.
11. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.
12. Порошенко ввів у дію рішення РНБО про створення Ставки Верховного Головнокомандувача ЗСУ. URL: <https://ukranews.com/ua/news/523626-poroshenko-vviv-u-diyu-rishennya-rnbo-pro-stvorennya-stavky-verkhovnoho-golovnokomanduvacha-zsu>.

УДК 342.9

ПЕТКОВ С.В.

**АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:
МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН**

У статті здійснюється загальний аналіз основного призначення права, а саме забезпечення згоди та миру в контексті прав людини, що стало основою подальшого формування взаємної відповідальності між публічною владою та громадянами. Зазначається, що відкритість має забезпечуватись широким обговоренням із громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення, що цілком відповідає Конституції України та нормативним актам, відповідно до яких уся повнота влади в Україні належить народу.

Ключові слова: громадянський контроль, органи державної влади, правоохоронні органи, громадськість, правопорядок.

В статье осуществляется общий анализ основного назначения права, а именно обеспечения согласия и мира в контексте прав человека, что стало основой дальнейшего формирования взаимной ответственности между публичной властью и гражданами. Отмечается, что открытость должна обеспечиваться широким обсуждением с общественностью, научным сообществом и популяризацией законотворческих действий власти среди населения, что вполне соответствует Конституции Украины и нормативным актам, согласно которым вся полнота власти в Украине принадлежит народу.

Ключевые слова: гражданский контроль, органы государственной власти, правоохранительные органы, общественность, правопорядок.

The article provides a general analysis of the main purpose of law, namely, the provision of consent and peace in the context of human rights, which formed the basis for the further formation of mutual responsibility between public authorities and citizens. It is noted that openness should be ensured by broad discussion with the public, the scientific community and popularization of legislative acts of the authorities among the population, which fully corresponds to the Constitution of Ukraine and normative acts, according to which all the full authority of Ukraine belongs to the people.

Key words: civil control, state authorities, law enforcement agencies, public, rule of law.

Вступ. Зміни, що відбуваються сьогодні в правовому полі України, стосуються якісного оновлення, трансформації, реформування права. Це не просто наміри чи побажання, а гостра життєва потреба, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором нашої країни. Адже національне право в Українській державі істотно відрізняється від права в європейських країнах, передусім – своїм «духом», своєю ідеологією; у країнах Європи воно спрямоване на забезпечення прав та інтересів людини, у нас – на забезпечення потреб держави, державного управління, державного апарату і його чиновників. Складність такого явища, як адміністративна діяльність, полягає в тому, що об'єкт, який вивчається так само, як і безпосередній предмет, перебувають у стані постійних змін, які складно зафіксувати та дати їм відповідну оцінку, зробити правильні висновки.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сутності адміністративної діяльності публічних органів влади в межах моделі публічно-правових відносин.

© ПЕТКОВ С.В. – доктор юридичних наук, професор, заступник директора департаменту, начальник відділу з питань національної безпеки (Департамент антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки Міністерства юстиції України)

Результати дослідження. Дослідження адміністративної діяльності органів публічної влади варто проводити в межах моделі публічно-правових відносин, у яких ця діяльність і відбувається. «Моделлю» зазвичай називають принципи внутрішньої організації або функціонування, певні властивості, ознаки чи / та характеристики явища. Або радше абстрактний еталон певної системи. Публічно-правові відносини визначаються як відносини, що виникають, змінюються та припиняються на підставі норм публічного права між будь-якими суб'єктами, наділеними публічними правами й обов'язками, з ініціативи однієї зі сторін, пов'язані з виконанням публічних завдань і функцій держави чи територіальної громади та спрямовані на реалізацію публічного інтересу [1, с. 54]. Поняття «публічний» (від лат. publicus – суспільний, народний) треба розуміти як «відкритий», «гласний», «суспільний». А отже, можемо констатувати, що публічні правовідносини – це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство загалом або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер [2]. Сфера публічних правовідносин є багатогранною, однак характерною її рисою варто вважати досягнення загальносоціальних цілей [3]. Тому надзвичайно важливим є бездоганний за теоретичною основою механізм забезпечення цього публічного інтересу, розроблення дієвих правових норм, що максимально б захищали права та свободи громадян у відносинах із державою в умовах фактичної нерівності між ними. Адміністративну діяльність усіх органів публічної влади об'єднує спільна мета, пов'язана з виконанням завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення загальнодержавного (публічного) інтересу, який визначається політичною владою у формі загальнообов'язкових правових норм.

Власне, найвагомішим проявом реалізації адміністративно-правових норм є адміністративна діяльність органів публічної адміністрації. Серед науковців склалась певна позиція з приводу сутності діяльності зазначених органів: «управлінської діяльності», «адміністративної діяльності», «адміністративно-правового регулювання діяльності». В.Б. Авер'янов наголошує, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими (наприклад, фінансово-господарські операції), але головним профільним напрямом є власне управлінська діяльність, тобто державне управління як особливий вид діяльності держави [4, с. 255]. Водночас Ю.П. Битяк зазначає, що державно-управлінська діяльність завжди була й буде необхідною, але її форми й методи диктуються умовами суспільного життя, їхній вектор змінюється на зменшення прямого управлінського впливу на деякі сторони суспільного життя, та основне його призначення – виконавча й розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що саме складають адміністративне законодавство [5, с. 22–24].

Саме ж поняття «адміністративна діяльність» здебільшого розглядається науковцями як діяльність правоохоронних органів, урегульована нормами адміністративного права їхня виконавчо-владна діяльність [5, с. 8–14]. Найбільш поширеним визначенням є трактування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ як цілеспрямованої, організуючої, виконавчої та розпорядчої діяльності, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [6, с. 5]. Проте, повертаючись до тлумачення терміна, «адміністрація (від лат. administratio, administratio – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління в різних сферах суспільного життя» [7], тобто дослідження саме адміністративної складової діяльності відповідних органів включає управлінську діяльність у відповідних напрямках розвитку суспільства.

Одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством і громадянами, є публічність. Публічність включає: доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їхній діяльності; прозорість їхнього функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їхніх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [8, с. 53]. Варто погодитись, що лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення» [9, с. 254].

Основою нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів публічної влади є ті положення, які містяться в нормативних актах, що регулюють здійснення адміністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньосистемні (ті, які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньосистемні. Зовнішньосистемні відносини передбачають відносини між державними органами та іншими особами (фі-

зичними та юридичними) [10, с. 112]. Відсутність процедури в застосуванні норми владовідносин призводить фактично або до паралізації її роботи, або до суб'єктивного розсуду чиновників. І те, і інше є неприпустимим у правовій державі. Доти, доки в країні не будуть проведені серйозні заходи з правової процесуалізації матеріальних прав, реальних зрушень щодо захисту прав громадян, наданих Конституцією України та іншими законами, не буде.

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з позицій пріоритетності прав і законних інтересів громадян, які згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість цієї діяльності. Це добре видно із сутності законів, що регулюють адміністративну діяльність. Прикрі помилки проникли в теоретичні праці й законодавство через неправильний переклад, розбіжності в етапах розвитку права. Тому, аналізуючи механізми регулювання публічно-правових відносин, виражених у нормах законів, варто спиратись на перевірені часом постулати теорії права, використовувати правильну термінологію, це усуне можливість викривлень і неправильних трактувань. Необхідно повернутись до практики розроблення та прийняття Основ законодавства у відповідних сферах суспільного життя і в такий спосіб створити підґрунтя для подальшого розвитку законодавства відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві. Це необхідно зробити для формування сучасного законодавства, яке регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів і конституційних положень. Крім того, норми й ряд різних підзаконних актів під час кодифікації знайдуть своє місце в законодавстві, що спростить їхнє застосування.

Врешті-решт, завданням науки є розроблення та вироблення таких інноваційних моделей, які дають суспільству змогу підвищити ефективність діяльності, публічні правовідносини піддаються детальному аналізу вченими-юристами. Модель публічно-правових відносин базується на аксіомах побудови відносин між владою та громадянами:

- 1) забезпечення публічності;
- 2) надання адміністративних послуг;
- 3) забезпечення прав і свобод громадян.

У сукупності завдяки визначеному підходу до адміністративного права і адміністративної діяльності ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням Конституції України. Законодавство відповідатиме сутності права. Простота й зрозумілість законів для громадян буде свідчитиме про демократизацію суспільства.

Облік і контроль – це дві складові будь-якої системи, що дають змогу їй ефективно здійснювати управління наявними ресурсами. Держава, як надскладна система з особливим механізмом, також використовує засоби обліку та контролю для обслуговування власних потреб. Проте вважати їхнє використання лише як забезпечення діяльності держави було б невиправданим звуженням можливостей обліку та контролю як способів, що можуть мати позитивні наслідки для самих громадян. Ми можемо говорити про взаємовигідність аудиторської та контрольної діяльності як для держави, так і для суспільства. Епоха інформаційних технологій надає широкі можливості мінімізувати персональне спілкування представників держави та громадян при наданні останнім більшості адміністративних послуг, зокрема й щодо збирання, акумулювання та використання персональних даних для потреб оподаткування, ліцензійної та іншої дозвільної діяльності, реєстрації актів цивільного стану тощо. З одного боку, це спростить процедуру отримання адміністративної послуги, а з іншого – зведе до мінімуму потужний корупціогенний чинник – залежність громадянина від цілої низки контрольно-наглядових органів, переводячи їх відносини в електронну, безособистісну площину.

Сьогодні в Україні існує цілий ряд реєстрів, до яких вносяться різні дані щодо осіб, установ, фактів: Єдиний державний реєстр судових рішень, Єдиний державний реєстр юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, Єдиний ліцензійний реєстр, Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, Єдиний реєстр громадських формувань, Єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів, Єдиний реєстр адвокатів України, Реєстр адвокатських об'єднань тощо.

Проте така велика кількість реєстрів, інформація в яких жодним чином між собою не корелюється, радше заважає обліку та контролю, аніж їм сприяє. Внесення змін і доповнень в один реєстр не означає автоматичної зміни інформації, пов'язаної з певною подією, в інших реєстрах, а отже, непоодинокими є факти, коли вже давно померла людина роками значиться в реєстрах виборців, діючих підприємців, адвокатів тощо. Для вирішення цієї проблеми досить створити лише декілька глобальних реєстрів відповідно до напрямку – фізична особа / юридична особа / майно. До того ж інформація в цих реєстрах має буди взаємопов'язаною.

Щодо Єдиного реєстру фізичних осіб, то до нього вносяться дані починаючи з народження людини і закінчуючи її смертю. До Реєстру вносяться усі дані про особу, які мають юридичне значення: реєстрація народження, сімейного стану, зміна прізвища, отримання чи вихід із громадянства, отримання паспорту, реєстрація смерті тощо. Це також: повні біометричні дані для отримання паспортів; інформація щодо історії правового статусу громадянина – отримання статусу інваліда, пенсіонера, малозабезпеченого тощо; наявність спеціальних обмежень (судимості, стягнень тощо); інформація про трудову діяльність особи; отримання виборчого права; реєстрація місця проживання; податкові, військові зобов'язання тощо.

На основі даних з Реєстру мають видаватись різноманітні посвідки, наприклад, при досягненні 18-ти років або зміні прізвища – паспорти. Автоматично вноситься інформація в списки виборців. Наприклад, у разі смерті громадянина він буде вибувати з числа виборців і під час виборчого процесу дільниці матимуть максимально точні дані. Крім того, кожна працююча особа повинна мати реєстраційну картку працівника (трудова книжка), яка заповнюється працівниками відділу кадрів з одночасним внесенням відповідних даних до цього Реєстру. У майбутньому органи пенсійного забезпечення за заявою громадянина, використовуючи дані з Реєстру, зможуть зробити нарахування пенсії без вимог у громадянина безлічі довідок з його колишніх місць праці, які вже давно припинили своє існування.

На перший погляд може здатися, що пропонується встановлення тотального контролю за громадянами. Проте вся ця інформація щодо громадян вже перебуває на обліку в державі. Однак, зважаючи на розгалужений, масивний державний апарат, її використання абсолютно хаотичне й не може бути відстежуване перш за все самими громадянами. І цим активно користуються чиновники.

Наступний облік, який має вести держава, – Реєстр землі та нерухомості. До нього вноситься інформація щодо правового статусу всієї землі, яка є в межах України, та споруд, які на ній розташовані: дані про форму власності та власника, перебування в довгостроковій оренді; про обтяження (арешти, іпотека, застава, сервітути) тощо. Звісно, як було вже сказано, сучасні інформаційні технології дають змогу пов'язати дві програми між собою. І в такому разі держава матиме можливість ефективно, вчасно й відповідно до закону здійснювати загальне управління майновим ресурсом.

І, наприклад, у разі смерті громадянина і за відсутності заповіту на державний орган може бути покладено обов'язок автоматично оповістити його родичів про необхідність отримати спадок. Або ж за певних умов при дотриманні всіх, передбачених законодавством процедур, передати державі виморочне майно.

Реєстр юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців – сьогодні діючий реєстр. До нього мають входити дані не тільки про зареєстрованих юридичних осіб, але й дані про самозайнятих осіб, видані дозволи та ліцензії, а також інша інформація, яка стосується правового статусу підприємств, установ, організацій і має юридичне значення.

З огляду на те, що повний доступ до цих реєстрів буде мати один-єдиний державний орган – Державну реєстраційну службу, необхідно пам'ятати про встановлену відповідальність за збереження й використання інформації, що в цих реєстрах міститься. Чинне кримінальне, адміністративне та цивільне законодавство вже зараз встановлює не тільки особливий режим використання інформації, але й відповідальність за порушення законодавства в цій сфері.

Такий механізм контролю та обліку в державі істотно спрощує перш за все систему соціального та пенсійного забезпечення, процедуру отримання будь-яких ліцензій, дозволів тощо. А також значно оптимізує систему оподаткування, робить ведення бізнесу прозорою діяльністю, зменшує, а часто і усуває необхідність перевірок. Адже правоохоронні органи відразу отримують дані, які можуть свідчити про корупційні оборотки. А держава отримує об'єктивні дані про найважливіше для її існування – людський ресурс.

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних і неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні таким діям контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей і захисті інтересів суспільства й окремих його суб'єктів у разі порушення їхніх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями [11].

Згідно зі ст. 38 Конституції України, «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління й місцевого самоврядування [12]. Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Побудова громадянського суспільства, задекларована в багатьох нормативно-правових документах, підзаконних актах, виступах посадових осіб органів державної влади найвищого рівня, часто, окрім усього іншого, є основою для розширення прав і компетенції громадськості та громадських організацій у державному управлінні. Розширення впливу громадськості на реалізацію функцій держави, делегування повноважень від органів державної влади, установ і відомств самодіяльним громадським організаціям, які діють на добровільній безоплатній основі, є реальним вираженням демократизації суспільства. Скорочення штату апарату органів державної влади, закріплення їхніх повноважень, обмеження владних, каральних функцій, значення бюрократичних обмежень тощо приведе до підвищення ефективності діяльності в усіх сферах соціально-економічного життя та економії бюджетних коштів.

Згідно з чинними нормативно-правовими актами, громадськість залучається до сфери охорони правопорядку для сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади з метою запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [13]. Підтвердженням цього є прийнятий у вересні 2011 р. Закон України «Про протидію торгівлі людьми», положення ст. 26 якого передбачають здійснення громадського контролю у сфері протидії цим злочинам шляхом здійснення нагляду за додержанням міжнародних зобов'язань України у сфері протидії торгівлі людьми; відповідністю діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії цим злочинам, чинному законодавству; забезпеченням невідворотності покарання за вищезазначені злочини [14].

Чинне законодавство містить норми стосовно активного залучення громадськості до заходів щодо запобігання та протидії корупції, до контролю у сфері охорони навколишнього середовища [15], до контролю за здійсненням заходів, спрямованих на створення сприятливих для життєдіяльності людини умов (тобто благоустрою населених пунктів) [16]. Останнім часом щораз більшого поширення набувають форми громадського контролю у сфері додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг [17].

Гарантування позитивного ефекту від громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади можна досягти серед іншого й шляхом залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування ними управлінських рішень і впровадження посад із контрольно-консультаційними функціями для роботи на громадських засадах в органах публічної влади представникам політичних партій і громадських об'єднань. На посилення громадського контролю пропонується в межах положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) та Концепції розвитку електронного урядування в Україні (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13 грудня 2010 р.) підтримати прийняття Закону України «Про інформаційну систему – Електронний уряд» (проект Державного комітету інформатизації України, 2008 р.) та передбачити в ньому норму такого змісту: «Обов'язковій передачі (реплікації) до Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів підлягають державні електронні інформаційні ресурси, а саме: реєстри, кадастри, класифікатори, бази даних, звіти про виконання покладених повноважень, використані кошти Державного бюджету України та інші упорядковані державні електронні інформаційні ресурси, які формуються або створюються на підставі нормативно-правових актів за кошти Державного бюджету України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, організаціями та установами у сфері їхнього управління для виконання завдань і повноважень у межах їхньої компетенції».

Висновки. Залучення громадськості до управління цілком відповідає Конституції України та нормативним актам, відповідно до яких уся повнота влади в Україні належить народу. Зважаючи на це, необхідно здійснити рішуче реформування всієї системи державних органів, максимально, тобто, повністю скоротивши всі підрозділи органів державної влади на всіх рівнях, які здійснюють так зване «управління» підприємницькою діяльністю, економічним розвитком,

сільським господарством, освітою тощо, як такі, що діють неефективно, втратили саму необхідність у своєму існуванні після розпаду СРСР, де вся господарська діяльність перебувала у сфері державного управління. Самоорганізація населення, професійні спілки, громадські організації та безпосередньо місцеві (обласні, міські та селищні) ради повністю можуть вирішити всі питання управління в усіх сферах суспільного життя. Податкові органи й органи державного контролю, підпорядковані міністерствам та відомствам, сприятимуть корегуванню дій місцевих рад – реалізації державної політики на місцях.

Список використаних джерел:

1. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірної регулювання адміністративно-правових відносин: монографія. Суми: ВВП «Мрія» ТОВ, 2010. 360 с.
2. Бевзенко В.М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки. Право і безпека. 2009. № 1. С. 6–12.
3. Добробаба М.Б., Лупарев Е.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: монографія. М.: Юрлитинформ, 2011. 280 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 584 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Олефір В.І., Константинов С.Ф., Лошицький М.В. та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посібник / за заг. ред. Є.М. Моїсеєва. К.: Вид-во ТОВ, 2010. 428 с.
7. Юридична енциклопедія / редкол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник. Луцьк: Ред.-вид. від. «Вежа», 2000. 558 с.
9. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія. К.: Ін Юре, 2002. 724 с.
10. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. Х.: Консум, 1996. 398 с.
11. Покатаєв П.С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. URL: <http://www.nbu.gov.ua/>.
12. Конституція України: за станом на 28 квітня 2009 р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
14. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
16. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
17. Про житлово-комунальні послуги: Закон України 24 червня 2004 р. № 1875-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

УДК 342.9

ПИЛИП В.В.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню основних елементів змісту адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. Проведено аналіз норм адміністративного права, які встановлюють їх статус. Автор аналізує нормативно-правові акти стосовно адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, учасник АТО, антитерористична операція, право України, ветерани війни.

Статья посвящена исследованию основных элементов содержания административно-правового статуса участников антитеррористической операции в Украине. Проведен анализ норм административного права, устанавливающих их статус. Автор анализирует нормативно-правовые акты касательно административно-правового статуса участников антитеррористической операции в Украине.

Ключевые слова: административно-правовой статус, участник АТО, антитеррористическая операция, право Украины, ветераны войны.

The article is devoted to the study of the main elements of the content of the administrative and legal status of participants in the antiterrorist operation in Ukraine. The analysis of the norms of administrative law, which establish their status, is carried out. The author analyzes the legal acts regarding the administrative and legal status of the participants in the anti-terrorist operation in Ukraine.

Key words: administrative-legal status, ATO participant, anti-terrorist operation, law of Ukraine, veterans of war.

Вступ. Правосуб'єктність учасника антитерористичної операції (далі – АТО) як передумова його адміністративно-правового статусу дещо відрізняється від загальної правосуб'єктності особи. В.Б. Авер'янов визначає правосуб'єктність як потенційну можливість особи бути носієм певних суб'єктивних прав і обов'язків [1, с. 189]. Деякі вчені схильні включати правосуб'єктність у правовий статус як структурний елемент [2, с. 75], а деякі називають правосуб'єктність об'ємнішою категорією, яка включає правовий статус [3, с. 379]. М.А. Бояринцева визначає правосуб'єктність як передумову та потенційну можливість адміністративно-правового статусу громадянина [4, с. 35]. Здебільшого теорія адміністративного права відносить правосуб'єктність до передумов адміністративно-правового статусу та виокремлює такі її елементи, як адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність [5; 6; 7; 8]. На нашу думку, сутність правосуб'єктності полягає в тому, щоб визначати можливі варіанти поведінки особи для набуття певного адміністративно-правового статусу, тому віднесення її до передумов адміністративно-правового статусу є цілком закономірним.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу змісту адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні.

Результати дослідження. Т. Плугатар визначає загальну правоздатність особи як властивість конкретного громадянина бути носієм певного статусу, що виникає з моменту народження [9, с. 101]. Н.І. Матузов вказує на те, що адміністративна правоздатність виникає з моменту народження громадянина і припиняється з його смертю, обсяг і зміст правоздатності встановлюється і змінюється за допомогою норм адміністративного права, а також адміністративна правоздатність

не може бути відчужена чи комусь передана [10, с. 198]. В.Б. Авер'янов зазначає, що адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права і обов'язки, передбачені нормами адміністративного права, яка виникає з моменту появи суб'єкта і припиняється у момент зникнення суб'єкта [7, с. 193]. Визначення, дане В.Б. Авер'яновим, на нашу думку, найчіткіше формулює поняття правоздатності, оскільки адміністративні правовідносини охоплюють велику кількість суб'єктів, наділених різною правосуб'єктністю. Так, правоздатність особи у сфері проведення АТО, на нашу думку, полягає у здатності особи брати безпосередню участь в АТО та/або забезпеченні її проведення. На нашу думку, основними критеріями правоздатності особи у цій сфері є вік, психічний стан та стан здоров'я. Тобто адміністративна правоздатність особи у сфері проведення АТО виникає тоді, коли певна особа досягає відповідного віку (для різних категорій учасників АТО цей вік різний), а також за умов належного стану психічного та фізичного здоров'я такої особи для участі в АТО. З огляду на такі твердження формулювання «правоздатність особи у сфері проведення АТО» є виправданим, оскільки можливість стати учасником АТО ще не означає, що особа реалізує таку можливість. Тому ми погоджуємося з думкою І. Бойка, який зазначає, що не всі елементи змісту правоздатності виникають водночас, а деякі з них з'являються лише з досягненням певного віку і, виникаючи з моменту народження, адміністративна правоздатність змінюється, доповнюючись новими елементами [11, с. 98]. Однак з огляду на тему нашого дослідження вважаємо, що думку І. Бойка слід доповнити тим, що нові елементи адміністративної правоздатності з'являються не лише з досягненням певного віку, але й у разі досягнення певної стадії психологічної зрілості (не кожен громадянин України бажає брати участь в АТО, а навпаки намагається уникнути цього), у разі досягнення певної стадії психологічної стійкості (не кожна особа готова використовувати зброю для вбивства інших людей), а також у разі виникнення нових для особи адміністративно-правових відносин (наприклад, мобілізація), адже особи могли ніколи і не набувати елементів адміністративної правоздатності у сфері проведення АТО, якби антитерористичні операції не розпочинались.

І ще однією передумовою адміністративно-правового статусу учасника АТО є норми адміністративного права, які встановлюють такий статус. У теорії держави і права, конституційному та адміністративному праві такі норми часто називають статусними нормами. Саме такі норми є передумовами адміністративно-правового статусу учасника АТО, тому що існує низка адміністративно-правових норм, які є основою механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод учасників АТО, юридичної відповідальності учасників АТО, гарантій соціально-правового забезпечення учасників АТО тощо. Статусні адміністративно-правові норми, своєю чергою, є основою адміністративно-правового статусу учасника АТО, регулюють відносини у сфері проведення АТО, підтверджують існування статусу учасника АТО, встановлюють підстави його набуття та припинення. На сучасному етапі кількість таких норм значно зросла порівняно із законодавством щодо проведення АТО зразка 1991–2014 років. Сьогодні до статусних норм щодо адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні слід зокрема включити норми Закону України «Про боротьбу з тероризмом», рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України», затверджене Указом Президента України № 405/2014 від 14 квітня 2014 року, текст якого є таємним, а також норми Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, норми порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 20 серпня 2014 року, норми порядку ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики № 114 від 6 лютого 2015 року тощо.

Отже, з характеристики передумов адміністративно-правового статусу учасника АТО можна зробити висновок, що їх роль полягає у визначенні того, яким буде цей статус учасника АТО і який зміст буде в нього вкладатися. На нашу думку, громадянство, адміністративна правосуб'єктність та «статусні» адміністративно-правові норми визначають орієнтованість адміністративно-правового статусу учасника АТО, впливаючи тим самим на його змістове наповнення, зокрема на сукупність прав, свобод і обов'язків учасника АТО, на систему гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод учасника АТО, а також на заходи юридичної відповідальності учасника АТО в адміністративно-правових відносинах.

Так, першим елементом змісту адміністративно-правового статусу учасника АТО є його права. Слід погодитись з думкою М.А. Бояринцевої, яка зазначає, що права та обов'язки – це ос-

новні елементи правового статусу, які обумовлюють існування інших [12, с. 54]. На нашу думку, права та обов'язки учасника АТО слід вважати основними елементами його адміністративно-правового статусу, тому що саме через них учасник АТО може повністю реалізувати свій статус. Тому слід зазначити, що набір прав та обов'язків учасника АТО залежить від категорії учасника АТО. Тобто такий набір особи-учасника бойових дій відрізняється від набору прав і обов'язків особи-учасника АТО, яка ще не отримала статус відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Теоретична розробка категорії прав учасника АТО в адміністративних правовідносинах знаходиться на стадії становлення, тому чіткого розуміння на сьогодні, на жаль, немає. З огляду на спеціальний адміністративно-правовий статус учасника АТО його права поширюються не лише на сферу адміністративних відносин. Слід розуміти, що права учасника АТО як носія спеціального адміністративно-правового статусу можна поділити на права в період виконання завдань АТО та перебування в зоні АТО, а також права після закінчення виконання завдань АТО та перебування поза зоною АТО. До першої категорії прав, на нашу думку, слід віднести права учасника АТО як безпосереднього суб'єкта виконання завдань АТО та військово-службові права (вони передбачаються статутами, зокрема статутами Збройних Сил України, статутами добровільних формувань тощо). Права учасника АТО як безпосереднього суб'єкта виконання завдань АТО включають, зокрема такі: право на застосування відповідно до законодавства України зброї і спеціальних засобів; право затримувати і доставляти в органи внутрішніх справ осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до антитерористичної операції, право перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, право входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та у разі переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту, а також право проникати на захоплені терористами об'єкти, фізично затримувати терористів, а у разі, коли їх дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників операції або інших осіб, знешкоджувати терористів та інші права, передбачені ст. 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [13]. До військово-службових прав учасника АТО належать права, пов'язані з несенням ним військової служби (в Збройних силах України, Державній прикордонній службі України), служби в правоохоронних органах (органах внутрішніх справ, Національній гвардії тощо) або прирівняної до неї служби (у добровільних формуваннях).

Ми погоджуємось з думкою В.Й. Пашинського, який права військовослужбовців поділяє на загальні, посадові та спеціальні. Загальні військово-службові права – це права, які мають усі військовослужбовці. Посадові права військовослужбовців визначаються посадою, яку обіймає військовослужбовець, і пов'язані з виконанням обов'язків, покладених на нього державою. Ці права військовослужбовців закріплюються у статутах Збройних сил України, а також в інструкціях, положеннях. Спеціальні права пов'язані із перебуванням військовослужбовців на бойовому чергуванні, під час виконання ними обов'язків внутрішньої, гарнізонної та вартової служб, виконання спеціальних завдань [14, с. 12]. Слід відзначити, що спеціальні права військовослужбовців-учасників АТО тісно переплітаються з правами учасника АТО як безпосереднього суб'єкта виконання завдань АТО. Фактично вони будуть збігатися. Вважаємо, що запропонований поділ прав військовослужбовців можна перенести на класифікацію прав інших учасників АТО, зокрема учасників АТО – працівників органів внутрішніх справ, учасників АТО – членів добровільних військових формувань тощо.

На нашу думку, реалізація окреслених вище прав та виконання визначених обов'язків є неможливим без належного гарантування цих прав і обов'язків. М.А. Бояринцева до юридичних гарантій відносить всю систему діючих у державі правових норм та передбачених юридичних засобів, спрямованих на конкретизацію прав і обов'язків, визначення порядку їх реалізації, охорони, захисту тощо [12, с. 24]. Поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичне забезпечення прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [15, с. 555]. М.С. Малейн визначає гарантії прав та свобод громадян як умови, засоби, способи, які забезпечують повне здійснення і всебічну охорону прав та свобод людини [16, с. 41]. Е.О. Олефіренко зазначає, що гарантії прав громадян – це сукупність соціальних структур суспільства, які є засобами забезпечення їх прав. Але головне у тому, що гарантії повинні бути спрямовані на практичне здійснення прав і свобод громадян [17, с. 73]. З огляду на наведені вище визначення гарантій ми приходимо до висновку, що юридичні гарантії як елемент змісту адміністративно-правового статусу учасника АТО є су-

купністю нормативних та інституційних засобів і способів, спрямованих на належну реалізацію учасником АТО своїх прав та обов'язків, а також на їх охорону.

На нашу думку, можна виокремити загальні та спеціальні гарантії забезпечення прав і обов'язків учасника АТО. До перших належать економічні гарантії (забезпечення належного рівня оплати праці учасників АТО, надання додаткових виплат, пов'язаних з участю в АТО тощо), політичні (визнання прав учасників АТО пріоритетними відносно до державних інтересів), соціальні (забезпечення соціальної захищеності учасників АТО, їх сімей, а також створення системи пільг для таких осіб), ідеологічні (ключовим аспектом є заборона цензури у сфері проведення АТО, тобто недопущення певних обмежень і заборон щодо висловлювань учасників АТО з приводу певних подій під час виконання завдань АТО, в яких вони брали участь, крім випадків, коли це може зашкодити проведенню інших спецоперацій в зоні АТО).

Останнім, на нашу думку, елементом змісту адміністративно-правового статусу учасника АТО є юридична відповідальність. О.Ф. Скакун вважає, що юридична відповідальність передбачає вид та ступінь державно-владного (примусового) зазнавання особою втрат особистого, організаційного та майнового характеру за здійснене правопорушення [3, с. 431]. Юридична відповідальність, на думку В.О. Котюка [18, с. 22], – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних, особистих), які йому належали до факту правопорушення, від імені держави (суспільства) на підставі закону або іншого нормативного акту з метою попередження правопорушення в перспективі і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні чи духовні цінності. М.А. Бояринцева, враховуючи думку О.Ф. Скакуна, під адміністративною відповідальністю розуміє передбачені законом вид і ступінь державно-владного зазнавання особою втрат особистого, організаційного та майнового характеру за вчинене адміністративне правопорушення [4, с. 183].

Висновки. З огляду на аналіз передумов адміністративно-правового статусу учасника АТО та елементів його змісту ми робимо висновок, що учасник АТО характеризується як носій потрібного адміністративно-правового статусу. Перший – це загальний адміністративно-правовий статус, який характеризує учасника АТО як фізичну особу (громадянина України, іноземця, апатрида). Другий – це адміністративно-правовий статус, пов'язаний з професійною (службовою) приналежністю учасника АТО, який характеризує його як військовослужбовця Збройних сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, працівника органів внутрішніх справ тощо. І третій – це спеціальний адміністративно-правовий статус, характерний для учасника АТО, тобто особи, яка безпосередньо брала участь в АТО, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України з усіма юридичними наслідками.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1 / гол. ред. кол. В.Б. Авер'янов. К.: Вид. «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Коваль Л. В. Административное право: курс лекций. К.: Вентури, 1996. 208 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Х.: Консум, 2001. 655 с.
4. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.07. К., 2005. 213 с.
5. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2 т. Т. 1 / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.
6. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 95–97.
7. Адміністративне право України: академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1 / гол. ред. кол. В.Б. Авер'янов. К.: Вид. «Юридична думка», 2004. 584 с.
8. Битяк Ю.П., Богущкий В.В., Гаращук В.М., Дяченко О.В., Зуй В.В. Адміністративне право України. Х.: Право, 2004. 310 с.
9. Плугатар Т. Деякі аспекти адміністративно-правового статусу, прав та свобод громадян. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 2(14). с. 100–108;
10. Матузов Н.И. Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 292 с.

11. Бойко І. Громадянин як суб'єкт адміністративно-правових відносин. Вісник Академії правових наук. 2004. № 1(36). С. 94–102.
12. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів // Право України, 2002. № 8. С. 21-25
13. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
14. Пашинський В.Й. Конституційно-правовий статус військовослужбовців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київський національний університет внутрішніх справ. К., 2007. 22 с.
15. Юридична енциклопедія / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Т. 1. А – Г. К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. 669 с.
16. Малєин Н.С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан. Советское государство и право. 1977. № 6. С. 41–46.
17. Олєфіренко Е.О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь: Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2006. 210 с.
18. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій: навч. посібник для юрид. фак. вузів. К.: Вентурі, 1996. 208 с.

УДК 346.6 336.225.4

ПИРОГА І.С.

ОПТИМІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті досліджено напрями оптимізації податкової системи України. Обґрунтована структура доданої вартості – фонд оплати праці та прибуток – і запропоновано спосіб її визначення за ціною реалізації товарів / послуг і сплаченим ПДВ до бюджету. Виявлено зв'язок між базою основних податків: додана вартість є базою ПДВ, а її складові – базою єдиного соціального внеску й податків на доходи фізичних осіб і на прибуток. Оптимізація ставок податків досягається наближенням пропорцій відрахувань із фонду оплати праці та прибутку, що здійснюється запровадженням неоподаткованого мінімуму доходів фізичних осіб і диференційованих ставок від 10% до 40% з вищих доходів і підвищенням ставки податку на прибуток до 25–30% з одночасним встановленням обґрунтованих податкових пільг.

Ключові слова: *об'єкт оподаткування, база податку, ставка податку, соціальний внесок, ПДВ, податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток.*

В статті досліджені напрями оптимізації податкової системи України. Обґрунтована структура доданої вартості – фонд оплати праці та прибуток – і запропоновано спосіб її визначення за ціною реалізації товарів / послуг і сплаченим ПДВ до бюджету. Виявлено зв'язок між базою основних податків: додана вартість є базою ПДВ, а її складові – базою єдиного соціального внеску й податків на доходи фізичних осіб і на прибуток. Оптимізація ставок податків досягається наближенням пропорцій відрахувань із фонду оплати праці та прибутку, що здійснюється запровадженням неоподаткованого мінімуму доходів фізичних осіб і диференційованих ставок від 10% до 40% з вищих доходів і підвищенням ставки податку на прибуток до 25–30% з одночасним встановленням обґрунтованих податкових пільг.

Ключевые слова: *объект налогообложения, база налога, ставка налога, социальный взнос, НДС, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль.*

© ПИРОГА І.С. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства (Ужгородський національний університет)

The article analyzes the directions of optimization of the tax system of Ukraine. The structure of the added value is justified – the payroll and profit fund – and the method of its determination on the price of sales of goods / services and the VAT paid to the budget is proposed. The link between the base tax base is revealed: the value added is the VAT base, and its components – the basis of a single social contribution and taxes on incomes of individuals and on profits. The optimization of tax rates is achieved by approaching the proportions of deductions from the wage and income fund, which is implemented by introducing non-taxable minimum incomes of individuals and differentiated rates from 10% to 40% from higher incomes and raising the rate of income tax to 25–30% with the simultaneous establishment of reasonable tax privileges.

Key words: *object of taxation, tax base, tax rate, social contribution, VAT, personal income tax, income tax.*

Вступ. Сьогодні податкова система України налічує чималу кількість податків, апробованих світовою практикою і рекомендованих світовим співтовариством як найбільш прийнятних форм перерозподілу коштів суспільства в умовах ринкової конкуренції. Політика запозичення іноземного досвіду в податковій сфері принесла свої позитивні результати для становлення податкової системи України. В українському законодавстві чітко простежується ідентичність у підходах до побудови структури основних видів податків, формування податкової бази, розміру ставок, порядку сплати і таке інше. Однак при перейнятті західних концептуальних підходів у податковій сфері не були враховані особливості національної економіки, рівня її розвитку, зношеність основних виробничих фондів, несприйнятливості економіки до інновацій, рівень податкової культури платників і податкових органів, матеріальне становище більшості громадян України та інші чинники, які вкрай важливі для ефективного функціонування податкової системи. Наслідком цього є дуже низька ефективність існуючої системи оподаткування в нашій країні, а необхідність її кардинального реформування ніколи не зникає з порядку денного.

Відзначимо серйозні недоліки діючої системи оподаткування, зокрема: напрацьовані механізми приховування прибутку підприємств і схеми безпідставного відшкодування ПДВ з бюджету; сформована соціальна група людей, які отримують доходи у фіскальній сфері; доведена неефективність боротьби з тінювими схемами за допомогою адміністративних методів. Щороку ухвалення бюджету супроводжується суттєвими змінами в податковому законодавстві. Проголошеною метою цих змін є легалізація тінювого бізнесу, розширення податкової бази та збільшення доходів бюджету. Декларований результат ніколи не був досягнутий.

Улітку 2017 року міжнародна Асоціація дипломуваних сертифікованих бухгалтерів (ACCA) опублікувала рейтинг країн із найбільшою часткою тінювої економіки. ACCA оцінила рівень тінювої економіки України в 1,95 трлн грн або 45,96% від українського ВВП [1]. В Україні особлива структура тінювої економіки. В Інституті соціально-економічної трансформації дійшли висновку, що наймасштабніші інструменти ухилення від сплати податків застосовують великі й надвеликі підприємства. Для боротьби з тінювою економікою України мало просто механічно перенести досвід інших країн.

Більшість проблем податкового законодавства прямо або побічно пов'язані з податком на додану вартість, зокрема з визначенням об'єкта оподаткування, податкової бази, обґрунтуванням податкової ставки й методами адміністрування податку. Усі ці недоліки, на думку автора, є наслідком неправильного й незаконного визначення об'єкта оподаткування ПДВ. По суті, у законодавстві визначається податок з обороту, доповнений корупційними складовими – податковий кредит і відшкодування з бюджету. Завдяки цим специфічним елементам ПДВ в Україні перетворився в основний вид кримінального бізнесу.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування основних елементів правового механізму ПДВ, визначення структури податкової бази та виявлення її зв'язку з базою основних податків і зборів, оптимізація ставки основних податків, обґрунтування рівноважних цін.

Результати дослідження. За винятком назви податку, ПДВ в Україні не має ніякого відношення до доданої вартості (навіть формального). Об'єктом оподаткування визначено операції поставки товарів і послуг, тобто будь-які операції, що мають економічну сутність. Основні елементи податку позбавлені будь-якого правового або економічного обґрунтування, що не дозволяє вважати податок установленим законно. Поза межне розширення бази оподаткування позбавляє сенсу розмір ставки податку. Відсутність чітко визначеної бази податку робить можливими не-

обмежені маніпуляції її величиною, а отже й розміром податку незалежно від розміру ставки. До того ж розмір податкової ставки ніяк не пов'язаний із доходами платників податків. Ставка ПДВ 20% використовується для оподаткування доходів у розмірі 50% прожиткового мінімуму (вартості товарів / послуг споживчого кошика).

Ситуація ускладнена ще й тим, що внаслідок відсутності конкуренції ціноутворення є переважно монопольним. Звідси й постійне зростання частки непрямих податків, що свідчить про неблагополуччя податкової системи. Податкова система України погано пов'язана з розвитком економіки і діяльністю безпосередніх суб'єктів – підприємств. Вона розвивається сама по собі, а підприємства, відчуваючи її надмірний тиск, – так само. Багато виробників поставлено на межу банкрутства. Підприємства зацікавлені в отриманні мінімального прибутку, щоб уникнути високого оподаткування. Економіка як ніколи стає витратною. У цих умовах корупційна складова податку повинна бути дуже великою.

Податок в існуючому вигляді є чисто монетарною мірою поповнення скарбниці. Можливо, з цих причин багато вчених давно виступають за скасування ПДВ і його заміну податком з обороту. Між ПДВ і податком з обороту існує лише одна істотна різниця – ставка ПДВ фіксується в Податковому кодексі України (ПКУ) [2] та є стабільною, але об'єкт оподаткування визначено неоднозначно, ставка податку з обороту залежить від числа посередників, які доводять товар від виробника до кінцевого споживача. Правда, в умовах вільних цін зазначена різниця носить чисто теоретичний характер. Проблема, однак, не в самому ПДВ, а в тому, що під назвою ПДВ в Україні запроваджено корупційний податок, який за відсутності ринкової конкуренції або її альтернативи, якою може слугувати ефективний контроль цін, працює виключно деструктивно [3].

Основними елементами податку на додану вартість є об'єкт оподаткування, база оподаткування й податкова ставка. Податковий кодекс України визначає об'єкт оподаткування – операції поставки товарів / послуг, базу, що дорівнює вартості товарів / послуг, які поставляються, і ставку податків, яка має три значення 20%, 7% і 0%.

Центральним елементом системи оподаткування має виступати додана вартість, яка використовується як об'єкт оподаткування ПДВ, а її складові точно визначають податкову базу єдиного соціального внеску і податків на прибуток і на доходи фізичних осіб. Додана вартість визначає справедливі ринкові ціни та забезпечує ефективний контроль за цінами. Досягнення поставленої мети передбачає нове визначення об'єкта оподаткування ПДВ – доданої вартості й обґрунтування її складових елементів.

Сьогодні в літературі відсутній єдиний підхід до розуміння об'єкта оподаткування. Поняття «об'єкт оподаткування» в законодавстві та спеціальній літературі не вирізняється єдністю тлумачення, тоді як цей показник вважається основою для виникнення обов'язку сплати податку. Як справедливо зазначає Н.П. Кучерявенко, об'єкт податку фактично формалізує податкове зобов'язання, легітимізує право стягування податків як реалізацію державною владою своїх повноважень щодо зобов'язаних осіб [4]. Якщо вимога реалізації податкового обов'язку передбачає більш складну конструкцію та не завжди обумовлюється існуванням якогось матеріального блага як об'єкта оподаткування, то сплата податку обумовлена саме об'єктом оподаткування. Існує об'єкт оподаткування – виникає обов'язок сплатити податок; немає об'єкта – немає і обов'язку. Об'єкт оподаткування так чи інакше повинен бути пов'язаний із реалізацією права приватної власності, з економічними відносинами, із придбанням матеріальних благ або вигод.

З об'єктом оподаткування пов'язаний такий елемент правового механізму податку, як податкова база. С.А. Герасименко відзначає: «Будь-який об'єкт оподаткування, як зазначено в п. 1 ст. 38 Податкового кодексу РФ, має свою вартість, кількісну або фізичну характеристики [5]. У деяких випадках ця характеристика безпосередньо розглядається як податкова база, до якої застосовується ставка податку» [6]. Переважно думки фахівців зводяться до того, що податкова база – це кількісне вираження об'єкта оподаткування. За обсягом ці поняття можуть або збігатися, або ні [7; 8].

Відповідно до Податкового кодексу України об'єктом оподаткування ПДВ визнаються три відносно самостійні групи господарських операцій, які охоплюють собою операції з поставки товарів і послуг на митній території України, імпорتنі, експортні та інші притримані до них операції. Таке визначення об'єкта оподаткування ПДВ не є ані точним, ані законним. Вибір об'єкта оподаткування орієнтований на метод його обчислення, який не передбачає визначення доданої вартості, а зразу визначається податкова база як різниця між вартістю продажів і вартістю покупок. Зрозуміло, що ця величина залежить від цін. При вільних цінах можна нарахувати будь-яку величину податкової бази на кожній стадії руху товару до кінцевого споживача й ефективно ухи-

лятися від сплати податку. Елементами такої технології є зниження обсягів продажу або фіктивні витрати. Можна навіть отримати відшкодування ПДВ із бюджету тих сум, які ніколи й нікому не сплачувалися. Фіктивний експорт і «податкова карусель ПДВ» дають змогу отримувати великі прибутки у фіскальній сфері [9]. Жодний електронний реєстр податкових накладних такому бізнесу перешкодити не може.

Удосконалення механізму справляння податку передусім стосується внесення змін у ПКУ щодо визначення об'єкта оподаткування. Відповідно до принципу однократності оподаткування кожен податок має самостійний об'єкт оподаткування. Традиційно назва податку або збору пов'язується з економічною підставою – податок на прибуток, податок на майно, земельний податок, податок на доходи фізичних осіб та інше. За цією логікою об'єктом оподаткування ПДВ повинна виступати така економічна категорія, як «додана вартість».

Додана вартість є частиною повної вартості товару або послуги, це та її частина, яка створюється саме на цьому етапі виробництва. Оподаткування доданої вартості створює умови для рівномірного включення податку в ціну товарів і послуг на всіх етапах їхнього виробництва й реалізації. При обчисленні податкової бази додана вартість визначається сумою виручки від реалізації продукції (товарів / послуг) плюс залишок запасів готової продукції та незавершеного виробництва мінус вартість ресурсів, придбаних і використаних на виробництво реалізованої продукції (товарів / послуг). При визначенні ціни реалізації товарів / послуг додана вартість визначається сумою заробітної плати, прибутку, амортизації та непрямих податків (акцизів). Варто зауважити, що включення будь-яких непрямих податків до доданої вартості не має жодного логічного пояснення. Якщо дуже потрібні гроші (як єдине обґрунтування такого кроку), то більш раціональним способом їх отримання є збільшення ставок ПДВ або інших непрямих податків (акцизів), але в жодному разі не нарахування ПДВ на акциз. Включення акцизів у додану вартість спотворює її величину і не дає змоги об'єктивно оцінити її приріст, а отже і стан справ у виробничій сфері та сфері реалізації продукції. Акцизи, як і ПДВ, включаються в ціну, але вони не повинні включатися до новоствореної доданої вартості.

Амортизація включається в ціну товарів / послуг, але не є складовою доданої вартості. На етапі створення об'єктів амортизації їхня додана вартість оцінювалася, а при їх придбанні мала бути сплачена до бюджету. Застосування об'єктів амортизації у виробничому процесі – це споживання вже існуючої вартості, а не створення нової. Об'єктом оподаткування може бути тільки те, що заново створено. Усе, що споживається у процесі виробництва, включається в затрати. Споживання об'єктів амортизації відрізняється від споживання інших товарів / послуг тільки тим, що вартість об'єктів амортизації переноситься на вартість товарів / послуг за певними нормами, а вартість менш цінних товарів переноситься повністю.

Отже додана вартість товарів / послуг визначається сумою заробітної плати і прибутку. Саме ці складові й повинні становити об'єкт оподаткування ПДВ. Запропонований спосіб визначення об'єкта оподаткування дає змогу однозначно визначати податкову базу не тільки ПДВ, але й базу податків складових доданої вартості – на доходи фізичних осіб, на прибуток і базу єдиного соціального внеску (далі – ЄСВ) [10]. Фонд оплати праці є базою ЄСВ; різниця між фондом оплати праці та сплаченим соціальним внеском становить базу податку на доходи фізичних осіб; прибуток – база податку на прибуток. Запровадженням доданої вартості як об'єкта оподаткування ПДВ фактично визначаємо бази оподаткування трьох основних податків: ПДВ, на доходи фізичних осіб (ПДФО), на прибуток (ПП) і базу ЄСВ. Запропонований об'єкт оподаткування ПДВ дає змогу визначати та сплачувати податок на кожній стадії виробничого циклу у бюджет, що усуває неприродні податкові правовідносини між платниками податків і гарантує його сплату до бюджету. Якщо відома додана вартість, можна точно визначити податкові зобов'язання з ПДВ, ПДФО, ПП та ЄСВ.

Додану вартість легко визначити, оскільки вона пов'язана з ціною таким співвідношенням:

$$ДВ = \frac{Ц - \text{Витрати} - \text{Амортизація}}{1 + \frac{С_{ПДВ}}{100}},$$

де $С_{ПДВ}$ – ставка ПДВ; $Ц$ – ціна, за якою фактично реалізується товар. Амортизацію і витрати можна визначити за сумою ПДВ, яка сплачена до бюджету в момент купівлі об'єктів амортизації або факторів виробництва:

$$\text{Витрати (або амортизація)} = \text{ПДВ}_{\text{сплачений}} \left(\frac{100\%}{С_{ПДВ}} + 1 \right),$$

де ПДВ_{сплачений} – ПДВ, сплачений при закупівлі факторів виробництва (або об'єктів амортизації).

З точки зору регулювання економіки додана вартість і її структура є найважливішим показником. Вона визначає структуру ВВП, пропорції розподілу матеріальних ресурсів і доходів працівників, рівень техніки й технології виробництва, конкурентоспроможність економіки, ефективність використання матеріальних ресурсів і багато іншого.

Порахуємо сумарне податкове навантаження на додану вартість, використовуючи діючі ставки основних податків і ЄСВ. Прийнемо додану вартість за одиницю. На додану вартість нараховується ПДВ за ставкою 20%. Складовими доданої вартості є фонд оплати праці і прибуток. Для визначення частки податків ПДФО і ПП у доданій вартості треба мати пропорції розподілу доданої вартості між фондом оплати праці та прибутком. Для розрахунків використаємо такі пропорції: фонд оплати праці – 30%, прибуток – 70%. У цьому випадку відрахування ЄСВ становлять $(0,3 \times 0,22 = 0,066)$, або 6,6% доданої вартості; ПДФО – $(0,3 - 0,066) \times 0,18 = 0,04212$, або 4,212% доданої вартості; ПП – $(0,7 \times 0,2 = 0,14)$, або 14% доданої вартості. Сумарне податкове навантаження на додану вартість: $20\% + 6,6\% + 4,212\% + 14 = 44,812\%$.

Отже, якщо точно визначена додана вартість, то можна точно визначити суму податків, які надійдуть до державного бюджету й Пенсійного фонду, зокрема суму зборів ЄСВ і кожного податку (ПДВ, ПДФО, ПП). Використання доданої вартості як об'єкта оподаткування ПДВ радикально змінює структуру системи оподаткування, спрощує і здешевлює адміністрування основних податків: на прибуток, на доходи фізичних осіб, ПДВ і єдиний соціальний внесок. Хоча в Україні ЄСВ виведений зі складу податків, зміна податкового законодавства повинна його враховувати.

Точне значення доданої вартості не дозволяє жодних маніпуляцій її величиною, оскільки всі розрахунки базуються на величині ПДВ, який уже сплачений до бюджету. Якщо ПДВ не сплачувався, він не може зараховуватися ні до витрат, ні до амортизаційних відрахувань. Ціна реалізації однозначно визначає додану вартість, створену платником податку. Доступні платнику податків маніпуляції в легальному секторі економіки пов'язані з пропорціями розподілу доданої вартості між фондом оплати праці та прибутком. Такі маніпуляції ми пов'язуємо з неправильним вибором ставок податків (ПДФО, ПП) і ЄСВ, оскільки при різних співвідношеннях змінюється сума відрахувань до бюджету і Пенсійного фонду.

Погляньмо на пропорції розподілу, використовуючи діючі ставки податків і ЄСВ. З фонду оплати праці справляється ЄСВ за ставкою 22%. Різниця між фондом оплати праці і сплаченим ЄСВ є базою ПДФО і оподатковується за ставкою 18%, що складає $(0,78 \times 0,18 = 0,1404)$, або 14,04% фонду оплати праці. Отже, фонд оплати праці оподатковується за ставкою $22\% + 14,04\% = 36,04\%$. Прибуток сьогодні оподатковується за ставкою 20%, що істотно нижче. Система оподаткування в Україні налаштована так, що бізнесу економічно вигідно занижувати частку фонду оплати праці в доданій вартості. Чим вища частка прибутку (нижча частка фонду оплати праці), тим нижчі відрахування з доданої вартості. Оскільки розмір бази зафіксований, то мінімальний розмір фонду оплати праці визначається розміром мінімальної зарплати. При законодавчому збільшенні мінімальної заробітної плати для бізнесу доцільно використовувати неповну зайнятість, неоплачувані відпустки працівників тощо. Низькооплачувана праця малопродуктивна, а тому бізнес широко використовує тіньові зарплати, які не оподатковуються. Для тіньових виплат можна використати доходи тіньового виробництва або прибуток, який залишається після сплати податку на прибуток. Для виправлення диспропорцій розподілу доданої вартості необхідно наблизити (в ідеалі вирівняти) ставки ЄСВ плюс ПДФО, з одного боку, і ПП – з другого.

Досягнення оптимального співвідношення вимагає зміни ставок у зустрічних напрямках: сума ЄСВ і ПДФО має знижуватися, а ставка ПП – зростати. Для обґрунтування ставок податків варто враховувати декілька важливих факторів: рівень доходів громадян – з одного боку, і ставки податку на прибуток основних торговельних партнерів – з іншого. Зважаючи на мізерний рівень доходів громадян, ставки ПДФО повинні бути тільки диференційовані, а число ставок – не менше, ніж п'ять. Варто запровадити неоподатковуваний мінімум доходів громадян, який визначається вартістю товарів / послуг споживчого кошика і щоквартально індексується. До вищих доходів застосовуються диференційовані ставки ПДФО в межах від 10% до 40%. Ставки оподаткування повинні вибиратися з урахуванням європейських соціальних стандартів: середня заробітна плата оподатковується за найнижчою ставкою (10%); мінімальна зарплата (40–50% від середньої) має звільнитися від оподаткування; максимальна заробітна плата (шість середніх) оподатковується за найвищою ставкою (40%). Проміжні доходи оподатковуються за ставками 15%, 22% і 30%.

Ставку податку на прибуток бажано підвищити до 25–30%. Одночасно варто запровадити податкові пільги. Звільнити від оподаткування прибутки, використані на науково-дослідні і дослідно-конструкторські розробки (НДДКР), за зниженими ставками (10–15%) оподатковувати доходи, одержані від реалізації інноваційних товарів, високотехнологічного й енергозберігаючого обладнання, ІТ тощо.

Висновки. Обґрунтована виняткова важливість показника доданої вартості для регулювання економіки й доцільність використання доданої вартості як об'єкта оподаткування ПДВ. З'ясована структура доданої вартості – сума фонду оплати праці і прибутку, що автоматично визначає податкову базу єдиного соціального внеску й основних податків: ПДВ, на прибуток, на доходи фізичних осіб. Запропоновано співвідношення для визначення доданої вартості за ціною реалізації товарів / послуг і сплаченим до бюджету ПДВ. Оптимізація податкової системи передбачає вирівнювання ставок ПДФО плюс ЄСВ та податку на прибуток. Запропоновано запровадити диференційовані ставки ПДФО в межах від 0% до 40% з урахуванням європейських соціальних стандартів. Одночасно доцільно підвищувати ставки податку на прибуток до 25–30%, передбачивши обґрунтовані пільги з оподаткування прибутку.

Список використаних джерел:

1. Emerging from the shadows: The shadow economy to 2025. URL: http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf.
2. Податковий кодекс України: за станом на 02.12.2010 № 2755-VI; із змінами, внесеними згідно із Законом N 2856-VI від 23 грудня 2010 р. Голос України: газета Верховної Ради України. 4 грудня 2010 (№№ 229–230 (4979–4980)).
3. Пирога І.С., Пирога С.С. Державне регулювання економіки: від противаг до консенсусу: монографія. 2-е вид, стереот. Луцьк: Вежа, 2012. 201 с.
4. Кучерявенко Н.П. Налоговый процесс: учеб. пособие. К.: Правова єдність, 2010. 392 с.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3341.
6. Герасименко С.А. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: Постатейный комментарий / под ред. проф. В.И. Слома. М.: Статут, 1998. С. 140–141.
7. Брызгалин А.В., Берник В.Р, Головкин А.Н. Постатейный комментарий изменений в Налоговый кодекс РФ. Часть I (в ред. Федерального закона от 27.07.2006 г. N 137-ФЗ). Налоги и финансовое право. 2006. 352 с.
8. Чуркин А.В. Понятие объекта налогообложения и проблемы его определения в законодательстве: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Москва, 2002. 175 с.
9. Длугош І., Вашенко М.М. Способи незаконного отримування ПДВ у Польщі. Економіка розвитку (Economics of Development). 2017. № 1(81). С. 31–28. URL: http://www.ed.ksue.edu.ua/ER/knt/eu171_81/e171dlu.pdf.
10. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). К.: Парлам. вид-во, 2011. № 2–3. С. 11.

УДК 343.137

ПИХТІН М.П.

**ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА:
ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

У статті на основі чинного законодавства та думок науковців у галузі адміністративного права та процесу щодо цієї проблематики досліджено окремі теоретичні аспекти поняття та системи принципів адміністративного судочинства. Автор зосереджує свою увагу на класифікації принципів, їхніх ознаках, наводить різні точки зору в цьому ракурсі.

Ключові слова: *принцип, система, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративно-процесуальне законодавство, законність, верховенство права, рівність, змагальність сторін, гласність, відкритість, оскарження судових рішень, обов'язковість судових рішень.*

В статье на основе действующего законодательства и мнений ученых в области административного права и процесса по данной проблематике исследованы отдельные теоретические аспекты понятия и системы принципов административного судопроизводства. Автор сосредоточивает свое внимание на классификации принципов, их признаках, приводит различные точки зрения в этом ракурсе.

Ключевые слова: *принцип, система, административное судопроизводство, административный процесс, административно-процессуальное законодательство, законность, верховенство права, равенство, состязательность сторон, гласность, открытость, обжалование судебных решений, обязательность судебных решений.*

In the article, based on the current legislation and the opinions of scientists in the field of administrative law and the process on this issue, some theoretical aspects of the concept and the system of principles of administrative legal proceedings are researched. The author focuses his attention on the classification of principles, their features, points to different points of view in this perspective.

Key words: *principle, system, administrative legal process, administrative process, administrative-procedural law, legality, rule of law, equality, competition of parties, transparency, openness, appeal of court decisions, binding decisions of court decisions.*

Вступ. Становлення України як правової європейської держави, у якій надійно захищаються та гарантуються права і свободи людини, органічно пов'язано з формуванням та ефективною діяльністю системи адміністративної юстиції. Як у сфері практичного функціонування адміністративних судів, так і з позицій науки адміністративного права треба виходити з розуміння адміністративного процесу як специфічної правової форми розгляду судом управлінських спорів, котра забезпечує захист прав і свобод громадян і вирізняється своїм власним юридичним характером, змістом, призначенням, цілями та завданнями.

Цілком природно, що процес налагодження функціонування системи адміністративного судочинства, який процесуально виражений у діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому законом (насамперед Кодексом адміністративного судочинства України), виступає одночасно і як засіб посилення уваги суб'єктів виконавчої влади, органів державного управління всіх рівнів та їхніх посадових осіб до прав і свобод громадян України та інших суб'єктів правовідносин, і як необхідна складова загальної системи захисту прав людини і громадянина, наявність якої прямо впливає зі змісту

© ПИХТІН М.П. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

ч. 2 ст. 3 Конституції України, де зазначається, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що в сучасній науковій літературі сьогодні багато уваги приділено проблемам теоретичного визначення принципів та їхнім поняттям взагалі й формуванню системи принципів адміністративного судочинства зокрема. Вони частково висвітлювались у працях багатьох українських дослідників, а саме: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.М. Бевзенка, В.В. Галунька, Т.О. Коломоєць, В.С. Стефанюка, В.А. Сьоміна, М.М. Тищенко, В.М. Шаповала та багатьох інших. Загалом, дуже багато вчених-адміністративістів так чи інакше торкалися визначення принципів. Однак нам треба зазначити, що всі вони розкрили лише деякою мірою своє бачення цієї проблематики. Теоретичні аспекти й окремі питання, що будуть розглядатися у статті, є досить актуальними та потребують подальших теоретичних розробок.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених визначити окремі теоретичні аспекти поняття й системи принципів адміністративного судочинства в сучасному правовому полі України.

Результати дослідження. Поняття «принцип» у перекладі з латинської означає «початок», «першооснова», «первинність». З давніх-давен принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (зокрема правової), вимоги якого поширюються на всі явища, що належали до цієї системи [2, с. 197]. Провідна роль принципів забезпечується їхнім прямим чи непрямым закріпленням у нормах права. Засади, не закріплені у правових приписах, є ідеями права й належать до сфери правосвідомості. Ці ідеї-принципи передують створенню системи права. Принципи права можуть бути прямо сформульовані в законодавстві або ж впливати з його загального сенсу. Хоча здебільшого принципи прямо закріплюються у преамбулах і загальних статтях законодавчих актів, необхідним є процес їхніх розвитку й конкретизації, який здійснюється в окремих правилах поведінки. При цьому принципи стають орієнтиром правотворчої та правозастосовної діяльності органів держави, беззаперечною вимогою до цієї діяльності [2, с. 197–198].

Принципи грають роль несучої конструкції права, правові принципи мають також безпосередньо-регулятивне значення. Вони можуть застосовуватися як обґрунтоване рішення з конкретної справи [3, с. 107].

У працях В.М. Голованова зазначається про те, що принципи, як і закони, є відбиттям об'єктивного змісту дійсності, постають у ролі своєрідних засобів організації будь-якого процесу пізнання. Їхній зміст має низку спільних ознак: логічна форма, об'єктивність змісту, історичність буття та інше. Тож закон є принципом методології пізнання, а принцип, у свою чергу, – законом у гносеологічній функції [3, с. 82].

Характеризуючи адміністративне судочинство як невід'ємний елемент більш загальної системи захисту прав людини, необхідно звернути особливу увагу насамперед на його принципи й особливості їхнього застосування, оскільки саме вони й дають можливість скласти цілісне уявлення про те, як реально діють адміністративні суди для того, щоб бути спроможними реалізувати свої, визначені законом, завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі чинного законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Під принципами здійснення правосуддя в адміністративних справах варто розуміти найбільш абстрактні правила (основні вимоги, засади) щодо справедливого розгляду й вирішення в суді адміністративних справ.

Говорячи про значення принципів організації адміністративного судочинства, варто погодитися з поглядами науковців, згідно з якими засадами (принципами) судочинства взагалі (незалежно від галузевої належності) є передбачені законодавством основоположні ідеї, пов'язані з метою і завданням судочинства, які відображають специфіку його стадій, інститутів, особливості процесуальної діяльності суду та всіх інших учасників процесу. При цьому вчені наголошують, що значення принципів полягає в тому, що їхнє втілення в судочинстві надає йому ознак правосуддя і, навпаки – ігнорування веде до порушення права на судовий захист і, як правило, до неправосудності судових рішень. Крім того, принципи є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їхньому застосуванні, а також усунення прогалин у них [4, с. 93].

Ба більше, цілком слушно здається позиція А.Т. Комзюка, який підкреслює те, що наслідок порушення чи недотримання принципів здійснення судочинства лише один – недійсність, незаконність, безпідставність, необґрунтованість процесуальних дій і рішень, вчинених і постановлених під час вирішення спору по суті [4, с. 102]. Зауважимо, що завдання зі з'ясування значення принципів організації адміністративного судочинства передбачає визначення й аналіз окремо взятих із таких принципів.

Діяльність адміністративних судів ґрунтується на загальних принципах судочинства (наприклад, тих, що властиві лише адміністративному судочинству). До загальних принципів судочинства, що знайшли своє місце й у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), треба віднести принципи верховенства права, законності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін, гласності й відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень, здійснення правосуддя виключно судами та принцип справедливого та поважного суду [7].

Одним з основоположних і головних принципів діяльності всіх державних інституцій виступає принцип верховенства права. Як закріплено у ст. 8 Основного Закону України, в Україні визнається та діє принцип верховенства права [1]. До того ж варто відзначити той факт, що законодавець у наведеному вище випадку обмежився лише згадкою про цей принцип, не розкриваючи його змісту. Більш детально значення вищевказаного принципу, зокрема й для організації адміністративного судочинства, розкрито у ст. 8 КАС України, у якій зазначено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [7].

Отже, значення принципу верховенства права в організації адміністративного судочинства полягає в тому, що при розгляді та вирішенні публічно-правового спору по суті адміністративні суди повинні насамперед виходити з того, що право є вищим за закон, а природні права й свободи людини та громадянина не можуть бути безпідставно порушені або обмежені.

Наступним принципом організації адміністративного судочинства виступає законність. Законність у науково-правових колах розглядають як складне багатоаспектне явище. Як зауважує В.В. Самохвалов, законність є обумовленим закономірностями суспільного розвитку комплексним соціально-правовим явищем, яке складається із трьох взаємопов'язаних складових: принцип, метод і режим існування держави, що полягає в розумінні та суворому й неухильному виконанні всіма суб'єктами правовідносин вимог законодавчих актів, які повинні відповідати принципу справедливості права як у процесі правореалізації, так і в процесі правотворчості [8, с. 89].

Принцип законності має дуже тісний взаємозв'язок із верховенством права, обумовлений ним і походить із нього. Так, у науково-правових колах зазначають, що порівняльний аналіз принципу законності та верховенства права дає змогу підсумувати, що, по-перше, фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу, можуть користуватися в адміністративно-процесуальних правовідносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів формально діючого законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувались заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб. По-друге, суб'єкти державного управління мають чітко діяти в межах законодавства України. Інакше кажучи, суворо дотримуватися принципу законності без права виходу за межі формально встановленої компетенції [9, с. 70–71].

Відповідно до ст. 9 КАС України суд при вирішенні справи керується принципом законності, згідно з яким суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [7]. Отже, законність, як принцип організації адміністративного судочинства, означає, що всі суб'єкти правовідносин, пов'язані з розглядом і вирішенням публічно-правових спорів адміністративними судами, повинні здійснювати свою діяльність відповідно до приписів чинного національного законодавства з урахуванням юридичних зв'язків нормативно-правових актів, що входять до його складу.

Організація адміністративного судочинства, окрім вищевказаних принципів, здійснюється з урахуванням дії принципу рівності. Як зауважує С.Б. Боднар, рівність – це відношення взаємної заміненості об'єктів, які саме через це вважаються рівними [10, с. 13].

На думку А.П. Кравченко, рівність – це характеристика індивідуальної та суспільної свідомості, яка певним чином обумовлена соціобіологічною сутністю людини. У багатьох правових сферах ні справедливість, ні рівність не є складовими елементами правовідносин [11, с. 51].

У ст. 10 КАС України закріплено, що всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору, шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [7]. Отже, принцип рівності під час організації адміністративного судочинства означає, що всі суб'єкти таких правовідносин рівною мірою можуть використовувати надані їм права, незалежно від будь-яких ознак їх правосуб'єктності.

Ще одним конституційним принципом організації адміністративного судочинства України виступає принцип змагальності сторін. Зокрема, у ст. 129 Конституції України встановлено, що змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості виступає однією з основних засад судочинства. Як зазначає Є.А. Чернушенко у своєму дослідженні, що присвячено особливостям апеляційного оскарження в цивільному процесі, принцип змагальності вимагає того, що суд не повинен і не може добиватися істини, якщо сторони цього не бажають [12, с. 81]. Так, як впливає з ч. 1 ст. 11 КАС України, розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості [7].

Наступним принципом організації адміністративного судочинства виступає його гласність і відкритість. Як цілком слушно зауважує О.О. Бандурка під час дослідження особливостей засад гласності та їхнього обмеження в кримінальному судочинстві, гласність – це один із найважливіших проявів демократичності держави, основа демократії, її фундамент, оскільки тільки інформованість громадян надає їм можливість зі знанням справи брати участь в управлінні державою [9, с. 295]. Вищенаведений принцип під час здійснення діяльності з організації адміністративного судочинства знаходить свій прояв у закріпленні за зацікавленими особами права на доступ до необхідної їм інформації. Окрім того, дія вищенаведеного принципу забезпечується функціонуванням автоматизованої системи документообігу суду. Як впливає з аналізу ст. 15-1 КАС України, в адміністративних судах функціонує автоматизована система документообігу суду, що забезпечує об'єктивний і неупереджений розподіл справ між суддями з додержанням принципів черговості й однакової кількості справ для кожного судді; надання фізичним та юридичним особам інформації про стан розгляду справ, у яких вони беруть участь; централізоване зберігання текстів судових рішень та інших процесуальних документів тощо. У свою чергу, відкритість адміністративного судочинства знаходить свій прояв у тому, що згідно з ч. 3 ст. 12 КАС України, розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. При цьому суд ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини й інтересів малолітньої чи неповнолітньої особи [7].

Одним із найважливіших принципів організації адміністративного судочинства виступає забезпечення апеляційного й касаційного оскарження судових рішень. Як впливає зі ст. 13 КАС України, особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду [7].

Обов'язковість судових рішень, як принцип організації адміністративного судочинства, посилає особливе місце, оскільки характеризує адміністративний суд як орган державної влади, що здатний впливати на суспільні відносини шляхом постановлення відповідного судового рішення.

Як зауважує Р.Ф. Гринюк у своєму дослідженні, що присвячено визначенню особливостей теоретичної моделі правової держави та проблемам її реалізації в сучасних умовах, принцип обов'язковості судових рішень означає, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України [13, с. 310]. Так само, як і вищенаведені принципи, принцип обов'язковості судових рішень знайшов своє законодавче закріплення в положеннях Конституції України (п. 9 ч. 1 ст. 129) [1].

Як впливає з аналізу ст. 14 КАС України, судові рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. При цьому постанови й ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом [7]. Отже, обов'язковість судових рішень, як принцип організації адміністративного судочинства, виступає одним з основних владних атрибутів адміністративних судів, оскільки вка-

зує на те, що їхні рішення впливають на відповідні сфери суспільних правовідносин. Дія зазначеного вище принципу забезпечується також закріпленням на рівні Основного Закону України вичерпного переліку підстав, за яких суддю може бути звільнено; закінчення строку, на який його обрано чи призначено; неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення суддею вимог щодо несумісності; порушення суддею присяги тощо [1].

Наступним принципом організації адміністративного судочинства виступає принцип справедливого та поважного суду. Судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи відповідно до Конституції та в порядку, встановленому законами України. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом.

Висновки. Отже, принципи організації адміністративного судочинства – це закріплені в положеннях чинного законодавства керівні, основоположні та непорушні засади функціонування адміністративних судів із розгляду та вирішення публічно-правових спорів, а також державних органів, які відповідно до нормативних приписів зобов'язані забезпечувати таку діяльність. Також необхідно зазначити, що принципи, як основні правила, вимоги, засади щодо здійснення адміністративного судочинства в Україні, поєднані в єдину систему завдяки тому, що кожен із них окремо і всі разом служать спільній меті – захист прав і свобод людини й громадянина в Україні.

Правильне застосування принципів адміністративного судочинства надає йому якості дійсного правосуддя, а ігнорування – веде до порушення права на справедливий судовий захист і неправосудності судових рішень.

Принципи є основними теоретичними категоріями, на яких базується основа адміністративного судочинства, фундаментом, на якому воно тримається. Серед основних галузевих принципів треба назвати такі: верховенство права, законність, гласність і відкритість, рівність, змагальність, забезпечення апеляційного й касаційного оскарження судових рішень, обов'язковість судових рішень, здійснення правосуддя виключно судами, принцип справедливого та поважного суду. Наведений перелік принципів організації адміністративного судочинства не претендує на «стовідсоткову» абсолютність і може бути доповнений.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР. Офіційне видання Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. та ін. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищих навч. закл. / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.
3. Теория государства и права. Государственный экзамен. / Крестовская Н.Н., Оборотов Ю.Н., Крыжановский А.Ф., Матвеева Л.Г. Х.: «Одиссей», 2009. 256 с.
4. Голованов В.Н. Законы в системе научного знания. М.: Мысль, 1972. 232 с.
5. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. 2-е вид., 2, переробл. і доповн. К: Істина, 2011. 304 с.
6. Пасенюк О.М., Панченко О.Н., Авер'янов В.Б. та ін. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Самохвалов В.В. Законність і справедливість: теоретико-правові та методологічні проблеми співвідношення і взаємодії у сфері права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». 2005. 210 с.
9. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Х: Золота миля, 2011. 584 с.
10. Боднар С.Б. Рівність як категорія філософії права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». Чернівці, 2009. 185 с.
11. Кравченко А.П. Антропологічний принцип у філософії права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». Х., 2008. 216 с.
12. Чернушенко Є.А. Апеляційне оскарження в цивільному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Київ, 2003. 176 с.
13. Гринюк Р.Ф. Теоретична модель правової держави і проблеми її реалізації в сучасних умовах: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Острог, 2006. 445 с.

СУЧАСНИЙ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СКЛАДНИК ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Досліджено інформаційно-правову складову публічних закупівель в Україні, розглянуто історію становлення і розвитку державних закупівель в Україні, вимоги, які висувуються до інформаційної діяльності органів публічної влади, основні завдання управління інформаційними ресурсами. Зосереджено увагу на питаннях контролю за проведенням процедури публічних закупівель із застосуванням інформаційно-правових технологій.

Ключові слова: інформаційно-правова складова публічних закупівель, інформаційно-правове забезпечення публічних закупівель, інформаційна діяльність органів публічної влади, система інформаційно-правового забезпечення.

Исследована информационно-правовая составляющая публичных закупок в Украине, рассмотрена история становления и развития государственных закупок в Украине, требования, предъявляемые к информационной деятельности органов публичной власти, основные задачи управления информационными ресурсами. Сосредоточено внимание на вопросах контроля за проведением процедуры публичных закупок с применением информационно-правовых технологий.

Ключевые слова: информационно-правовая составляющая публичных закупок, информационно-правовое обеспечение публичных закупок, информационная деятельность органов публичной власти, система информационно-правового обеспечения.

The information and legal component of public procurement in Ukraine is examined, the history of formation and development of state purchases in Ukraine, requirements for information activities of public authorities, the main tasks of information resources management are considered. The attention is focused on issues of control over the conduct of public procurement procedures with the use of information and legal technologies.

Key words: information and legal component of public procurements, information and legal support of public procurement, information activity of public authorities, system of information and legal support.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами здійснення публічних закупівель, їхнього впливу на розвиток країни вивчали такі вітчизняні вчені, як Ткаченко Н., Міняйло О., Толпиго О., Підмогильний О., Сафонов І. та інші.

У зв'язку із принциповими змінами до механізму здійснення публічних закупівель актуалізується питання становлення здійснення сучасного інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в уточненні змісту інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні.

Результати дослідження. Історія становлення і розвитку державних закупівель в Україні починається з розвитком ринкових відносин і продовжує своє становлення з розвитком інформаційного суспільства в Україні, яке передбачає цілеспрямовану узгоджену діяльність усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, формування та реалізацію державної політики, розбудови інформаційного суспільства як невід'ємної складової державної політики сталого розвитку України. У період 80–90-х років ХХ ст. Комісія ООН почала проводити активну роботу в галузі державних закупівель. У 1993 р. був розроблений і ухвалений Типовий закон

ЮНІСТРАЛ, який рекомендувався як зразок для розроблення або удосконалення національного законодавства про закупівлі для країн, у яких чинне законодавство не відповідало сучасним вимогам міжнародної практики конкурсної форми розміщення державних контрактів на закупівлю продукції, особливо країнам із перехідною ринковою економікою, зокрема й Україні. Оскільки ринок державних закупівель є на стадії формування, то комплекс наукових досліджень усіх аспектів формування сфери державних закупівель практично не ведеться. Чинне законодавство у сфері державних закупівель не є досконалим, тому що є новим напрямом діяльності державного сектора.

Продовженням формування сучасних підходів до розвитку інформаційного суспільства з 1998–2006 рр. є прийняття Законів України «Про Національну програму інформатизації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», низки актів Уряду, які започаткували формування нормативно-правової бази інформатизації, а саме побудову телекомунікаційної системи, національних інформаційних ресурсів, інформатизацію стратегічних напрямів розвитку економіки, безпеки та оборони, соціальної сфери тощо.

Заслужують на увагу Закони України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», а також сукупність інших нормативно-правових актів, спрямованих на конкретизацію та деталізацію вищевказаних законів.

Поряд із прийнятими законодавчими актами поступово почали застосовуватися міжнародні норми у сфері державних закупівель, що сформувалися під впливом найкращої практики їх здійснення у країнах ЄС та визначали основні принципи. Вони акцентують увагу на таких невід’ємних умовах проведення публічних закупівель, які забезпечують належну ефективність використання державних коштів відповідно до правової основи кожної країни.

На нашу думку, відносини України з Європейським Союзом у сфері закупівель – важлива сфера дослідження в науці адміністративного права. Адже гармонізація норм права не може відбуватися без узгодження українського законодавства, зокрема й адміністративного, з основними засадами права ЄС [14]. Адже з ЄС співпрацюють майже всі країни Центральної і Східної Європи. 15 країн-членів Євросоюзу створили єдиний ринок із вільним рухом товарів, послуг, фінансових і людських ресурсів. За підрахунками фахівців загальна вартість контрактів із державних закупівель у межах ЄС перевищує 750 млрд доларів США на рік.

Правова база для здійснення електронних закупівель у Європі визначається Європейськими Директивами – 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС. У названих правових документах електронні публічні закупівлі розглядаються як складники електронного урядування, що ґрунтуються на принципах вільного переміщення товарів, свободи розміщення і свободи надання послуги, рівноправного ставлення, рівня взаємного визнання, пропорційності і прозорості.

Відповідно до Директиви Європейського парламенту та Ради 2004/18/ЄС від 31 березня 2004 р. щодо узгодження процедур укладання контрактів на державні замовлення, державних поставок і контрактів на державні послуги щодо здійснення закупівель, основними принципами, за якими будуються системи державних закупівель у європейських країнах, є принципи підзвітності, чесності, прозорості, конкурентності, економності, ефективності, пропорційності, рівності, стабільності, виконання [12].

Директиви № 2014/24/ЄС від 31 березня 2004 р. стосовно координації порядку присудження державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг є новим актом ЄС у сфері державних закупівель, відмінняє Директиву № 2004/18/ЄС, яку Україна повинна імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію. Україна імплементувала нову Директиву у стислі терміни, зафіксувавши це в «Дорожній карті».

Так, для дослідження питання інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель доцільно сформулювати основоположні принципи їх здійснення, які закріплені у ЗУ «Про публічні закупівлі» з урахуванням змін. Проте варто зазначити, що принципи – достатньо загальна основа як напряму інформаційно-правового розвитку, тому доцільно сформулювати допоміжні до них функції, що слугуватимуть базою для здійснення публічних закупівель (рис. 1).

Процеси проведення процедури закупівель передбачають створення певних алгоритмів оброблення різних видів інформації, що включають: вироблення інформації у вигляді наукових досліджень, винаходів, узагальнення практичного досвіду в різних сферах; збір, відбір, оцінювання інформації, необхідної для управління об’єктами; аналітико-синтетичне оброблення інформації; зберігання та пошук інформації; розповсюдження та використання інформації; контроль за ефективністю використання інформації [1].



Рис. 1. Принципи здійснення публічних закупівель

Основу інформаційно-правового забезпечення з питань публічних закупівель складає інформація та результати її оброблення. Інформаційне забезпечення публічних закупівель пов'язане, з одного боку, з визначенням потреб та інтересів учасників закупівель, а з іншого – з концентрацією і спрямуванням ресурсів суб'єктів на практичну реалізацію цілей і функцій тендерних процедур. Інформація покликана нести достовірні дані для надання об'єктивності й дієвості будь-якому закупівельному процесу.

У публічному секторі інформаційно-правового простору виділяються такі джерела, що об'єктивно породжують інформацію:

- законодавчі й інші акти, що дають право учасникам публічних закупівель на прийняття певних рішень;
- звернення громадян у державні органи щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав (обслуговування та захист прав і свобод громадян);
- обов'язкові розпорядження, вказівки (директиви), які належить виконувати та які забезпечують доцільність системи публічних закупівель;
- відносини, що виявляються в процесах контролю (зворотний зв'язок), що відбивають стан законності та ефективності проведення закупівлі.

Інформацію класифікують для одержання відомостей щодо даних, які містяться у структурних підрозділах апарату держави, рішення багатьох принципових питань проектування інформаційної системи й аналізу відповідного забезпечення його структурних підрозділів.

Існує класифікація інформації на рівні структурного підрозділу державного апарату (виділяють організаційно-функціональний аспект, соціальну точку зору) та державного апарату взагалі [2].

Головна мета системи інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати достовірну вторинну, оброблену інформацію, що є основою для прийняття відповідних рішень. Досягнення цієї мети складається із рішення низки часткових завдань, таких як збір первинної інформації, її класифікація і збереження, розподіл між учасниками публічних закупівель, підготовка для доопрацювання, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у тендерній процедурі.

Важливою умовою побудови ефективної системи публічного адміністрування у сфері публічних закупівель повинно бути створення інтегрованої інформаційної системи, заснованої на принципах прозорості, сумлінної конкуренції, економічності витрат, сприяння ефективності державних договорів, головування закону й інших демократичних принципів і цінностей.

Для аналізу інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель їх доцільно розглядати як елемент усієї інформаційної системи поряд з організацією та методичним забезпеченням. У такому розумінні інформаційне забезпечення буде повністю тотожне поняттю «інформаційна база», під якою потрібно розуміти інформаційні джерела. Інформаційною базою закупівель є сукупність джерел інформації, дані яких використовуються під час його проведення. Від того, наскільки правильно вона сформована, своєчасно поповнюється й оновлюється, від достовірності та надійності її даних багато в чому залежить ефективність аналізу.

Можливе неточне використання інформаційного забезпечення зумовлює необхідність удосконалення існуючої системи інформаційного забезпечення шляхом запровадження безперервного обліку й контролю за станом і рухом товарів на підприємстві та оперативної підготовки аналітичних документів, прогнозів і планів закупівель.

Тож можна сформулювати дефініцію «інформаційне забезпечення публічних закупівель» – це взаємопов'язана, упорядкована, систематизована інформація стосовно публічних закупівель, яка створена, зібрана на законних підставах замовником (тендерним комітетом) на всіх стадіях закупівельного процесу. Вона дає змогу розв'язувати завдання публічного адміністрування, забезпечуючи керівництво повною та достовірною інформацією про процеси та зв'язки із зовнішнім середовищем.

Отже, під інформаційно-правовою складовою публічних закупівель треба розуміти накопичення відомостей про них, їхнє оброблення та оцінку інформації, яка міститься в супровідній документації торгів із метою якісного проведення відповідних процедур. Існуюча інформаційно-правова база є достатньою для здійснення аналізу публічних закупівель. Оскільки рівень якості проведення аналітичної роботи аналізу закупівель обумовлюється його забезпеченням багатогранною системою інформаційного забезпечення, то для дослідження інформаційних потоків необхідно вивчити завдання та умови формування інформаційного забезпечення публічних закупівель. Сукупність усіх даних про закупівлі на підприємстві, установі, організації, їхній аналіз,

структуризацію й оцінку доцільно представити як систему інформаційного забезпечення публічних закупівель, яка сформована на основі дослідження О. Шляги [4].

Інформаційно-технологічні нововведення в сучасному публічному адмініструванні повинні мати комплексний характер, пов'язані з одночасним і погодженим використанням інформаційних, організаційних, правових, соціально-психологічних, кадрових, технічних, логіко-семантичних і багатьох інших факторів. Усе це вимагає комплексного підходу, якісної зміни як системи роботи з інформацією, так і функціональної й організаційної структур управління, складу й структури всієї управлінської діяльності, характеру й побудови управлінських відносин та інших управлінських дій.

Формування сучасної інформаційно-аналітичної та програмно-технічної бази надасть можливість органам державної влади й місцевого самоврядування повно та оперативно аналізувати й оцінювати ситуацію в усіх сферах і галузях діяльності суспільства. Для цього необхідно здійснити інтеграцію вже існуючих інформаційних систем органів державної влади й органів місцевого самоврядування та інформаційних ресурсів, тобто створити єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збору, оброблення та передачі даних, необхідних для прийняття стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики.

До інформаційної діяльності органів публічної влади висуваються такі вимоги: уніфікованість організаційно-технологічних процедур формування інформаційних ресурсів щодо збору інформації, її документування, опрацювання та перетворення в електронну форму; дотримання загальних принципів і вимог нормативно-правових документів щодо створення та використання інформаційних ресурсів, узгодженості форматів і протоколів міжсистемної взаємодії, регулювання відносин суб'єктів у сфері формування, використання й захисту інформаційних ресурсів, зокрема й в організації доступу до них різних категорій користувачів; проведення заходів для послідовної інтеграції державних інформаційних ресурсів у світовий інформаційний простір; демонополізація інформаційних служб і структур, що володіють і розпоряджуються інформаційними ресурсами, дотримання ринкових принципів їх формування, поширення і використання; участь у створенні загальної інфраструктури для адміністрування, координованого розвитку, взаємодії, актуалізації та використання максимально широким контингентом користувачів [5, 6].

До основних завдань управління інформаційними ресурсами належать такі: створення інформаційних ресурсів, необхідних для виконання завдань публічного адміністрування й реалізації конституційних прав різних категорій громадян на інформаційні адміністративні послуги; забезпечення ефективного використання державних інформаційних ресурсів у діяльності органів публічної влади та державних і комунальних підприємств; забезпечення вільного доступу громадян і організацій до інформаційних ресурсів відповідно до чинного законодавства України; створення необхідної нормативно-правової бази; координація галузевих і регіональних державних структур із формування та використання державних інформаційних ресурсів, визначення порядку й умов їх використання; реєстрація та облік державних інформаційних ресурсів, формування і забезпечення доступності інформації про склад, розміщення і умови використання інформаційних ресурсів; установа повноважень та обов'язків органів державної влади, підприємств і організацій, підрозділів і окремих фахівців з формування, захисту й використання державних інформаційних ресурсів; визначення складу державних інформаційних ресурсів, необхідних на кожному рівні державного управління, для забезпечення їх формування, форм подання, збору, введення, збереження, оброблення і використання; організація моніторингу стану інформаційних ресурсів; організація захисту державних інформаційних ресурсів, контроль їхнього стану, цілісності і використання.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону: «електронна система закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією та документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами».

Оприлюднення інформації про закупівлі здійснюється замовниками на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель через авторизовані електронні майданчики. Таким веб-порталом у складі електронної системи закупівель є інформаційно-телекомунікаційна система «ProZorro».

Також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України створило спеціальний інформаційний ресурс для замовників – «Infobox». Завданням ресурсу є забезпечення інформаційної підтримки замовникам під час переведення всіх закупівель в електронну систему «ProZorro».

Тож з 1 серпня 2016 р. всі закупівлі в Україні мають здійснюватися через систему публічних електронних закупівель «ProZorro».

Веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель - інформаційно-телекомунікаційна система, до складу якої входять модуль електронного аукціону й база даних, та який є частиною електронної системи закупівель і забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією та документами й користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет (веб-портал Уповноваженого органу).

Користувач несе відповідальність за зміст інформації, яка оприлюднюється в електронній системі закупівель. Електронний майданчик має право здійснювати контроль за інформацією, що розміщується користувачем, та повідомляти користувачу, що розмістив інформацію неналежного змісту, а також Комісії про такі випадки. У разі розміщення в електронній системі закупівель інформації шкідливого й образливого характеру та інформації, що не має стосунку до проведення закупівлі, Уповноважений орган приймає рішення на підставі рішення Комісії про надання дозволу Оператору Електронного майданчика та / або веб-порталу Уповноваженого органу на зняття з оприлюднення такої інформації. Оператор повідомляє про те, що він не перевіряє та не може перевірити зміст усієї інформації, яка завантажується чи використовується на Електронному майданчику, та повідомляє про відмову від відповідальності у випадку розміщення користувачем матеріалів шкідливого й образливого характеру. Він керується у своїй діяльності законодавством України, зокрема положеннями Законів України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про телекомунікації», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», «Про захист персональних даних», міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до них.

Усі документи, відомості, інформація, персональні дані, отримані Оператором та пов'язані з функціонуванням Електронного майданчика, оброблюються (зокрема зберігаються) з метою забезпечення повноцінного функціонування Електронного майданчика та електронної системи закупівель, забезпечення та задоволення потреб користувачів, замовників та учасників процедур публічних закупівель відповідно до вимог із захисту інформації про публічні закупівлі та конфіденційної інформації (крім такої, яка не може бути визнана конфіденційною), законів України «Про захист персональних даних» та «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Укладаючи Договір приєднання до Регламенту, користувачі дають згоду (дозвіл) Оператору на оброблення, зокрема й поширення (розповсюдження та / або оприлюднення на веб-сайті Електронного майданчика) персональних даних таких користувачів (їхніх уповноважених представників) в обсягах, визначених при реєстрації / авторизації на Електронному майданчику та / або при завантаженні на Електронний майданчик документів, складених від імені користувача, з метою розкриття інформації про закупівлю та / або про склад осіб, зареєстрованих як замовників / учасників на Електронному майданчику [7].

Ми поділяємо думку Белякова К., який аргументовано стверджував, що розвиток сучасної правничої науки є неможливим без повного, комплексного вивчення проблем інформатизації з використанням інформаційного та системного підходів.

Висновки. У сучасних умовах світового розвитку комунікаційних технологій інститут інформації є основою взаємодії держави та суспільства й має пріоритетне значення як для загального прискореного прогресу людства, так і для формування на державному рівні дійсно сучасного, прозорого інформаційно-правового механізму здійснення публічних закупівель. Об'єктом інформаційно-правового забезпечення є частка інформації, яка здатна здійснювати вплив на розвиток усіх без винятку учасників публічних закупівель.

Інформаційно-правове забезпечення публічних закупівель є невід'ємною складовою стратегічного розвитку системи Прозоро, яка надає учасникам оброблені й адаптовані дані, що передусім складають аргументовану основу для здійснення планування та прогнозування й надалі використовується для аналізу вже здійснених закупівель.

У рамках реалізації довгострокової стратегії надзвичайно дієвим інструментом оперативного отримання достовірних даних може бути регулярна мережа, що базується на основі залучення до неї великої кількості учасників закупівель, а також створення для цих учасників різноманітних мотивацій.

Водночас сьогодні залишається незрозумілим, кому належить центральна база даних системи ProZorro, хто несе відповідальність за збереження цілісності даних і засоби безпеки, тому

важливим, на нашу думку, є внесення змін до ЗУ «Про публічні закупівлі» із зазначенням, що держава повинна бути уповноважена здійснювати контроль за проведенням процедури публічних закупівель із застосуванням інформаційно-правових технологій.

Аналізуючи виконання Угоди про асоціацію в частині адаптації законодавства, було виявлено, що найбільш успішно адаптація законодавства відбувається у сфері державних закупівель та енергетики. Однією із причин, які впливають на цю успішність, є активна позиція головних відповідальних інституцій, а також те, що процес адаптації був розпочатий ще 2 роки тому. Також досить успішною є сфера оподаткування, оскільки чинне законодавство України здебільшого вже адаптовано до європейських директив. В інших сферах, таких як довкілля, громадське здоров'я, соціальна політика та діяльність компаній, адаптація законодавства відбувається повільно. Серед факторів, які стримують цей процес можна виділити такі:

– недостатня кадрова спроможність відповідальних інституцій забезпечувати процес адаптації законодавства,

– не вираховування норм чинного законодавства в процесі адаптації законодавства, що спричиняє дублювання норм,

– акти ЄС регулюють дуже багато сфер і зачіпають інтереси різних стейкхолдерів, для яких адаптація європейських норм є дорогим процесом. Відповідно дуже часто зазначені стейкхолдери чинять опір у процесі адаптації українського законодавства до вимог ЄС.

Також в кожній сфері було виявлено свої особливості адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Україна виконала свої зобов'язання у сфері публічних закупівель за Угодою про асоціацію, строк виконання яких припадав на 2016 рік:

– визначила МЕРТ як уповноважений орган, що здійснює політику у сфері державних закупівель, а АМКУ – як орган, який може переглядати рішення замовників;

– у Законі про закупівлі визначила вимоги до процесу укладання договорів про закупівлі;

– прийняла «Дорожню карту», спрямовану на поетапне реформування публічних закупівель.

Україна фактично успішно завершує перший етап реформування публічних закупівель відповідно до «Дорожньої карти» у частині, що стосується адаптації деяких положень Директиви №2014/24/ЄС.

Проте з метою подальшого формування ефективної імплементації Угоди про асоціацію та адаптації національного законодавства до законодавства ЄС необхідно залучити до роботи відповідальних інституцій вузькоспеціалізованих експертів із права ЄС. Також має бути розроблений механізм швидкого проходження законопроектів, які спрямовані на виконання Угоди про асоціацію, щоб у майбутньому повністю гармонізувати Закон про закупівлі з Директивою №2014/24/ЄС.

Список використаних джерел:

1. Попов В. Информационное обеспечение управления. URL: <http://www.inventech.ru/lib/sociolog/sociolog0032/>.

2. Панчук А., Ралдугін Є., Клименко І. Моделирование, інформаційні системи і технології в державному управлінні: навч. посібник.

3. Ревенко В. Інформатизація державного управління // Вісник державної служби України. 1997. № 4. С.76–81.

4. Шляга О. Правовий механізм державних закупівель: стимулювання інноваційності виробництва медичної продукції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ек. наук: спец. 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами». Маріуполь, 2007. 24 с.

5. Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=34775.

6. Проект Концепції формування та функціонування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування». URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=34783.

7. Регламент авторизованого електронного майданчика «держзакупівлі.онлайн». URL: <https://www.dzo.com.ua/info/rules>.

8. Ткаченко Н. Управління державними закупівлями: монографія. К.: Книга, 2007. 298 с.

9. Міняйло О., Костенко А. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. Збірник наукових праць Економічний вісник університету. Вип. 29/1. 2016. С.135–144.

10. Толпиго О. Концептуальні засади розвитку політико-управлінських відносин у сфері державних закупівель в Україні: автореф. дис. ... канд. з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Одеса, 2015. 20 с.

11. Беляков К. Інформація в праві: теорія і практика: монографія. К., КВІЦ, 2006. 118 с.

12. Directive 2004/18/ EC of the European Parliament and of the Council of 31.03.2004 on the coordination of procedures or the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. Official Journal of the European Union. L 134. 30.4.2004. P. 114.

13. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

14. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права ЄС. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2558/>.

УДК 351.741:343.1

ПОГРЕБНЯК М.М.

ДЕЯКІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ МОЖЛИВОСТІ ТА ДІЙНОСТІ НАДАННЯ АДВОКАТОМ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Статтю присвячено проблемам надання адвокатами, як процесуальними представниками, правової допомоги через призму категорій можливості та дійсності в праві. Проаналізовано дію ряду нормативно-правових актів, які визначають статус адвоката, його повноваження та відповідальність, дефініції та особливості, а також з'ясовується правова природа, значення та суть його представницьких повноважень в адміністративному судочинстві. Акцентується увага на тих проблемах, які вказують на ускладнення процесуальної форми під час надання правової допомоги, що й обумовлює відповідь на співвідношення можливості та дійсності реалізації та демонструє обмеження повноважень з надання саме правничої допомоги.

Ключові слова: адвокат, адміністративне судочинство, процесуальне представництво, повноваження адвоката в адміністративному судочинстві, можливість та дійсність у праві.

Стаття посвящена проблемам оказания адвокатами, как процессуальными представителями, правовой помощи через призму категорий возможности и действительности в праве. Проанализировано действие ряда нормативно-правовых актов, определяющих статус адвоката, его полномочия и ответственность, дефиниции и особенности, а также выясняется правовая природа, значение и суть его представительских полномочий в административном судопроизводстве. Акцентируется внимание на тех проблемах, которые указывают на осложнения процессуальной формы в ходе предоставления правовой помощи, что и предопределяет ответ на соотношение возможности и действительности, поскольку демонстрирует ограничение в реализации полномочий по предоставлению именно юридической помощи.

Ключевые слова: адвокат, административное судопроизводство, процессуальное представительство, полномочия адвоката в административном судопроизводстве, возможность и действительность в праве.

© ПОГРЕБНЯК М.М. – аспірант кафедри адміністративного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ), помічник судді (Апеляційний суд м. Києва)

The article is devoted to the problems of providing lawyers as procedural representatives of legal aid through the prism of categories of opportunity and reality in law. The article analyzes the action of a number of normative legal acts defining the status of a lawyer, his powers and responsibilities, definitions and peculiarities, as well as reveals the legal nature, the meaning and essence of his representative powers in administrative legal proceedings. The attention is focused on those problems, which indicate the complication of procedural form during the provision of legal aid, which determines the answer to the relationship between the possibility and reality of the exercise of powers to provide legal assistance itself.

Key words: lawyer, administrative legal proceedings, procedural representation, powers of a lawyer in administrative legal proceedings, possibility and reality in law.

Вступ. Участь адвоката в адміністративному процесі за функціональним призначенням окреслюється питаннями суті надання ним саме правової допомоги. Натомість, як думається, правова природа такої допомоги обумовлюється потребою здійснення ним своїх повноважень відповідно до особливостей не тільки статусу як адвоката, але й процесуального статусу.

Сьогодні з огляду на адміністративне процесуальне законодавство неможливо чітко визначити, які саме повноваження треба вважати «правничими» (правовими), а які – як такі, що не складають суті реалізації правничих функцій, а лише статусні чи процесуальні. Але питання статусу та процесуальності перебувають у прямому причинному зв'язку з можливістю та дійсністю надання правової допомоги, забезпечення реалізації конституційного права на правову допомогу.

Тому забезпечення належного механізму здійснення адміністративного судочинства відповідно до вимог європейських стандартів, реалізації верховенства права у відповідний належний процесуальний спосіб є і залежним частково від того, як саме процесуальна форма реалізує доступ до судочинства та забезпечення права на захист, на правову і кваліфіковану допомогу. Як наслідок, відсутність можливості надати правову допомогу у процесуальний спосіб дестабілізує стабільність адміністративної процесуальної форми в частині представницьких повноважень, ускладнює механізм здійснення судочинства, реалізацію прав, свобод та інтересів учасників адміністративного процесу тощо. Отож наведені обставини визначають актуальність теми та вказують на потребу проведення детального аналізу даної проблематики.

Аналізуючи представницькі функції адвоката в адміністративному процесі, важливо звернути увагу на те, що проблемами представницьких повноважень у правовій доктрині переймалося чимало дослідників. Серед таких варто виділити дослідження М.Н. Бакаєвської («Функціональні та організаційні основи адвокатури України», м. Одеса, 2017 р.) [3], А.В. Біцай («Участь адвоката в медіації», м. Київ, 2015 р.) [4; 5], Б.Г. Юмаділова («Адвокат как субъект правозащитной деятельности в российской федерации», м. Москва, 2018 р.) [20; 21], П.П. Колесова («Процесуальные формы защиты прав», м. Новгород, 2004 р.) [11] та деяких інших. У цивільному судочинстві участь адвоката та його представницькі повноваження стали об'єктом дослідження С.Я. Фурси та Є.І. Фурси («Адвокат в цивільному процесі», м. Київ, 2008 р.) [2]. Інститут представництва в межах обов'язків учасників процесу досліджував Я.Я. Мельник (м. Хмельницький, 2010 р.) [14, с. 47–53].

Водночас про невирішеність ряду питань правового регулювання інституту адвокатури та процесуального представництва свідчить проведення Міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів «Адвокатура: минуле та сучасність» (м. Одеса, 2013 р.) [1].

Постановка завдання. Метою статті є потреба з'ясування критеріїв можливості та дійсності надання правової допомоги адвокатом при здійсненні представницьких повноважень в адміністративному судочинстві за дії оновленого адміністративного процесуального законодавства. Досягнення цієї мети надасть можливість визначити важливі питання доступу до суду та реалізації права на допомогу в адміністративному судочинстві.

Результати дослідження. Так, ч. 1 ст. 16 КАС України визначено, що учасники адміністративного провадження (справи) мають право користуватися правничою допомогою, що вказує на наявність окремого суб'єктивного в учасників процесу «права на правову допомогу». Таке положення генетично відповідає ст. 59 Конституції України, у якій визначено, що «кожен має право на професійну правничу допомогу».

Водночас за логікою змісту наведених вище конституційної та процесуальної норм ми можемо звернути увагу на те, що дане право опосередковується такими важливими корелятами,

як-то питаннями «правничого» та «професійного» характеру такої допомоги, а відтак питаннями «дійсною можливістю» користування таким суб'єктивним правом. Тут важливо зазначити, що «можливість» і «дійсність» надання правничої допомоги залежить не стільки від повноти та чіткості визначених представницьких повноважень, скільки одночасно від дійсної можливості здійснити такі повноваження саме у процесуальні форми та способи.

Так, у теорії права деякими дослідниками справедливо акцентується увага на «можливості» та «дійсності» як тих корелятах, які пронизують фактично будь-який інститут правового регулювання чи систему здійснення судочинства. Наприклад, питання «правової можливості» досліджувались спільно із «правовою дійсністю» вченими М.І. Матузовим та Н.В. Ушановою [13, с. 27]. Доволі цікавою позицією дослідників видається думка про те, що правова можливість є не тільки певною соціальною можливістю, але вона часто проявляється у правовій сфері, а тому дістає відповідне закріплення у правовій матерії, у законах і тому може бути реалізована не тільки добровільно, але й за допомогою владних структур, інститутів, правосуддя, тощо. Інакше кажучи, вона має певний ступінь гарантованості та захищеності [13, с. 27]. Тому очевидно, що юридична (правова) можливість стосується права на правову допомогу в адміністративному судочинстві як можливість у законний спосіб реалізуватися при здійсненні адміністративного судочинства. До того ж на забезпечення такої можливості, здійснення такого процесу впливає і повнота нормативного закріплення надання правової допомоги адвокатом, і доктринальна розробка (пояснення), як те, що така допомога може забезпечуватись як у договірний спосіб, так і судом. Це означає, що правова можливість надання правничої допомоги може забезпечуватись не тільки процесуальним законом, але й судом. Адже, як відомо, суд є основним учасником процесу, який повинен сприяти забезпеченню реалізації прав учасниками процесу, зокрема й адвокатами як процесуальними представниками.

Утім, видається й таке, що питання правової допомоги залежить і від «професійності». Адже очевидно, що інститут процесуального представництва адвокатом стосується потреби більш глибокого розуміння і часто залежить не тільки від механізму доступу до допомоги чи наявності такого права, але й від суб'єктивних критеріїв самого адвоката-представника, його професійної компетенції та підготовленості до здійснення такої допомоги, тобто відповідного рівня кваліфікації. Тому кваліфікація адвоката-представника буде складати додатковий аспект окреслення «можливості» реалізації права на правову допомогу адвокатом як представником. Звідси випливає, що такий взаємозв'язок дає підстави міркувати нам і про те, що «правова можливість», «правова дійсність» і «професійність» зводяться в певну алгоритмічну послідовність компетентності його як фахівця в галузі права.

Аксіоматичним видається і погляд М.І. Матузова та Н.В. Ушанової в тому, що необхідно розрізнити й самі «межі можливого» та «межі дозволеного», як і межі щодо «табу» (тобто заборон). Дослідниками тут звертається увага на те, що саме «межі» при розрізненні «можливого», «дозволеного» завжди залишаються досить тонкими, адже вони не безумовні, хоча все одно існують (адже становлять суттєве навантаження на зміст і суть правової допомоги адвокатом-представником в адміністративному судочинстві – *М. П.*). Для прикладу, на їхню думку, сфера можливого завжди ширша, ніж прямо дозволено (тобто порівняно як щодо права, так і щодо обов'язку – *М. П.*). До того ж саме розмежування визначається тим, які норми, які правила, які регулятори мають на увазі чи які відносини вони регулюють та якими методами окреслюється («можливе» та «дійсне», «заборонене» та «дозволене» – *М. П.*)? Адже в даному випадку діє відомий ліберальний принцип: «не заборонене – дозволене», а якщо не заборонено – значить «можливо», «дозволено» [13, с. 27–28]. Звідси, на нашу думку, випливає те, що якраз відсутність чіткості процесуального законодавства (у якому діє правило «дозволено все, що прямо передбачено») створює при дії принципу диспозитивності ширше коло для реалізації повноважень адвокатом з надання правової допомоги учасникам процесу в адміністративному судочинстві. Це означає, що дана форма характеризується в певному сенсі імперативністю, однак сама «незаборонність» вказує «дозволеність» через диспозитивні повноваження представника, які домінують, адже йдеться про абсолютне право – право на правову допомогу, яка повинна бути своєчасною та реальною. А процесуальний закон повинен лишень обслуговувати таке матеріальне право, сприяючи наданню такої допомоги у процесуальній формі.

Не було б зайвим вказати на слушну думку Н.М. Оніщенко з приводу того, що розгляд права в аспекті його дії завжди висвітлює головну його якість – здатність права здійснювати реальний вплив на діяльність і поведінку людей. Ученим підтримується позиція стосовно того,

що «дія права» покликана відобразити право (правову матерію) з позицій категорій «дійсність» і «можливість» [9, с. 7].

З чим це пов'язано і на що це впливає при правовому регулюванні інституту представництва адвокатом як представником? На нашу думку, насамперед тут треба мати на увазі те, що йдеться про реалізацію прав і виконання обов'язків адвокатом в адміністративному процесі. Де «право» – це завжди певна «можливість», а «обов'язок» – чітка необхідність, яка прямо вказує на «дозволене». Тому наявність процесуальної можливості в наданні правової допомоги в тій чи іншій процесуальній формі, стадії процесу, судовому провадженні, процедурі визначає обсяг і межі діяльності адвоката як представника в адміністративному судочинстві, як і зміст такої допомоги. А відтак зміст буде характеризуватись не однаковим, а різним обсягом, зумовлюючи при цьому різну можливість і різну процесуально-правову дійсність і впливаючи на межі реалізації повноважень адвокатом як представником.

Окремо від теоретико-правових догм варто зауважити, що відповідно до ст. 55 КАС України стороні, третій особі в адміністративній справі, а також особі, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, можна брати участь у судовому процесі особисто або через *представника*. А тому варто зупинитись на процесуальних питаннях статусу адвоката як представника.

Відповідно до ч. 1 ст. 57 КАС України представником в суді може бути *адвокат* і законний представник. Дана норма цілком співвідноситься із загальними положеннями КАС України щодо права на правничу допомогу, де, наприклад, в ч. 2 ст. 16 КАС України визначено, що представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, установлених законом. Тобто адвокат за статусом є тим суб'єктом, який, представляючи сторону, може та повинен надавати *професійну правову допомогу*, а щодо «законного представника», то законодавець, по суті, виводить його поза рамки «професійно-правничого представництва».

Статус адвоката як представника визначається нормами спеціального закону. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р., № 5076-VI (далі – Закон № 5076-VI від 5 липня 2012 р.), адвокатом є фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах і в порядку, що передбачені цим Законом.

За своєю етимологією термін «адвокат» походить від латинського слова «advocatus» і означає «юридичний консультант», «судовий захисник» [8, с. 37]. Б.Г. Юмаділов відзначає, що під визначенням «адвокат» завжди розумівся юрист, який надає професійну правову допомогу шляхом консультацій, захисту обвинуваченого на суді і так далі. Поняття «адвокат» складається із двох частин: перша визначає його правову (статусну) сторону, друга – функціональну, тобто призначення адвоката [20, с. 66]. Отже, правова допомога та судочинство безпосередньо вказують на функціональну приналежність адвоката.

Представництво ж, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону № 5076-VI від 5 липня 2012 р., подається законодавцем як вид певний адвокатської діяльності, яка полягає в *забезпеченні реалізації прав і обов'язків клієнта* в адміністративному судочинстві перед фізичними та юридичними особами.

Не можна залишити поза увагою і спеціальний закон, який доповнює правове регулювання відносин правової допомоги адвокатом у його суті, його статусі, а відтак і в його змісті, який поширюється на процесуальні повноваження адвоката в адміністративному судочинстві.

Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р., № 3460-VI (далі – Закон № 3460-VI від 2 червня 2011 р.), правова допомога – це надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення [18]. А вже п. 4 цієї частини статті визначається, що «... правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації...».

Також ст. 26 Закону № 3460-VI від 2 червня 2011 р. визначено, що адвокат, який надає безоплатну вторинну правову допомогу, зобов'язаний: надавати якісно та в необхідному обсязі безоплатну вторинну правову допомогу; не розголошувати конфіденційну інформацію про особу, яка стала відомою у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги [18]. Адвокат,

який надає безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом чи на тимчасовій основі на підставі договору, має всі обов'язки, встановлені Законом № 5076-VI від 5 липня 2012 р. та іншими законами України [18].

Натомість, коли ми ведемо мову про надання адвокатом правової допомоги при здійсненні представницьких функцій в адміністративному судочинстві, виникає питання про способи такого представництва.

Наприклад, П.П. Колесов, досліджуючи питання процесуальних засобів захисту прав, акцентує увагу саме на процесуальному характері засобів захисту права, розглядаючи при цьому суб'єктивне право як предмет захисту, а позов – як універсальний засіб захисту, маючи на увазі й інші засоби захисту, такі як – клопотання, заяви тощо [11, с. 10–61].

Дослідник справедливо звертає увагу на те, що порядок розгляду публічно-правового спору визначається виходячи з характеру заявлених вимог, виду захисту публічного права, норм процесуального права, які регулюють той чи інший вид судочинства. До того ж захист публічного права, на його думку, здійснюється за допомогою передбачених законом способів, застосування яких забезпечується відновленням публічного права [11, с. 107]. По суті, такі твердження дають нам можливість визначити відповідну частину суті та змісту повноважень представника-адвоката при здійсненні представницьких функцій.

Заслужовує на увагу й думка вітчизняного цивільного процесуаліста С.С. Бичкової щодо того, що статус представника в цивільному судочинстві (у редакції ЦПК України від 2004 р. – *М. П.*) виникає з моменту відкриття провадження у справі, якщо сторона, третя особа, орган та особа, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, ініціює відкриття провадження через свого представника або в інший процесуальний термін, якщо процесуальний представник залучається у вже відкрите провадження у справі [6, с. 344]. Вважаємо, що за аналогією виникнення представницьких процесуальних повноважень адвоката уособлюються такими ж підставами, адже тільки із «засвідчення» судом не тільки залучається у справу адвокат як представник, але й набуває комплексу прав та обов'язків (повноважень). Тому питання моменту виникнення процесуального права та обов'язку для адвоката-представника є важливим у тому, що з цього часу з'являється реальна можливість надати правову допомогу, як і нести відповідальність за невиконання обов'язку.

Також здалось би зазначити, що структура юридичного обов'язку, на думку М.І. Матузова та Н.В. Ушанової, загалом відповідає структурі суб'єктивного права, виступаючи при цьому немов би його зворотною стороною, і тому може бути більш простою за своєю будовою. Тобто вона, на думку дослідників, є також чотириланкова, а тому включає такі елементи: (а) необхідність здійснити певні дії або утриматись від них; (б) необхідність для правозобов'язаної особи відреагувати на зверненні до нього законні вимоги уповноваженої особи; (в) необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог; (г) необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, на яке він має право [13, с. 205]. Учені також відзначають, що аксіомою нормальної життєдіяльності людей як виявом демократії та справедливості є формула «права плюс обов'язки, свобода плюс відповідальність» [13, с. 205].

За Б.Г. Юмаділовим, адвокату якраз і необхідно ретельно перевірити кожен факт, верифікувати його не тільки із процесуальних позицій, а й залучити фахівця для пояснення особливостей професійного призначення [20, с. 66]. Одночасно треба бути солідарним із цим дослідником у тому, що величезне значення мають ті чи інші соціальні чинники, власне – умови життя підзахисних, їхнє моральне обличчя тощо. Дотримання принципів моральності, етики, деонтології, основної лікарської заповіді – не нашкодь – обов'язково має поширюватися на адвокатів. Природно, що за таких обставин адвокату не повинна бути байдужою доля його підзахисного, тому установчі знання в галузях біології та медицини можуть і повинні серйозно допомогти в досягненні успіху (зокрема для того, щоб надати кваліфіковану правову допомогу, для того, щоб основні меседжі застосування права та правової поведінки в суді були доступні для розпізнання стороною, яку представляє адвокат-представник – *М. П.*). Крім того, нефахівцеві часом досить складно розібратися в нормативній базі та медичній документації з надання лікувальної допомоги хворим або потерпілим від нещасних випадків і злочинів [20, с. 66–67].

Досить показовим у випадку недотримання цих норм є досвід Європейського суду з прав людини. Так, у своєму Рішенні від 16 січня 2018 р. по справі «Čeferin v. Slovenia» суд вказує на необхідність дотримання критеріїв тієї чи іншої критики, її допустимі межі та особливості [12], що, власне, вказує на зміст суті здійснення адвокатом-представником своїх процесуальних повноважень (можливості реалізації прав та обов'язків за статусом).

Водночас питання відповідальності адвокатів як представників у механізмі реалізації ними своїх повноважень також має суттєве практичне значення і на національному рівні, аби визначити проблеми процесуальної складової суті участі адвоката як представника в адміністративному судочинстві. Наприклад, відповідно до Правил адвокатської етики від 9 червня 2017 р. (далі – Правила), заборонено неналежно висловлюватись у соціальних мережах, ображаючи цим колег або будь-кого. А відповідно до п. 8 Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, провадження стосовно такої особи має здійснюватися за адресою робочого місця, зазначеною в Єдиному реєстрі адвокатів України. Тому у випадку виниклого реального спору між адвокатами рішення КДКА про відкриття провадження адвокат оскаржив до адміністративного суду. Засідання із цього питання ще не призначене. Однак тут, як відзначається, важливе значення має і питання про те, чи дійсно приватне листування може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності, що у ВКДКА навіть не розглядали [7]. Але, на нашу думку, вказаний приклад може мати місце і з огляду на конкретну адміністративну справу, в якій беруть участь адвокати, що вже захищають свої права, а неналежність процедури по притягненню до відповідальності чи загалом відкриття такої процедури негативно впливатиме на досягнення мети участі адвоката як представника, мети адміністративного судочинства, надання правової допомоги. Оскільки за таких обставин наявний факт процесуального ускладнення, зловживання правом тощо. Відтак постає питання про дійсну необхідність врегулювання даних питань на відповідному законодавчому рівні, а саме через забезпечення гарантування прав на правову допомогу через: *(а)* розірвання договору із клієнтом або заміну адвоката; *(б)* застосування до адвоката відповідних належних санкцій, які б не сприяли ускладненню адміністративної форми.

Варто мати й на увазі, що Правилами адвокатської етики визначено те, що «... у своїй професійній діяльності адвокат (адвокатське бюро, адвокатське об'єднання) зобов'язаний використовувати всі свої знання та професійну майстерність для належного захисту й представництва прав і законних інтересів клієнта, дотримуючись чинного законодавства України, сприяти утвердженню та практичній реалізації принципів верховенства права та законності (ст. 7 Правил) [17]».

Статтею 52 Правил визначено, що «...допустимими формами реагування адвоката на незаконну або неетичну поведінку іншого адвоката, якою заподіяна або може бути заподіяна шкода інтересам адвоката, його клієнта, адвокатського об'єднання, бюро, органів адвокатського самоврядування або адвокатури як такої, треба вважати звернення (заяви, скарги) до органів адвокатського самоврядування, зокрема наділених дисциплінарними повноваженнями стосовно адвокатів, а також використання інших форм захисту прав і законних інтересів особи, передбачених законодавством України. Також у цій же статті зазначено, що не допускається зловживання правом на звернення до органів адвокатського самоврядування, зокрема наділених дисциплінарними повноваженнями, щодо ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність адвоката без достатніх підстав і використання зазначеного права як засобу тиску на адвоката. Зрештою, кожен адвокат має вжити заходи мирного врегулювання конфлікту за участі іншого адвоката. ... [17]». З огляду на це ми вважаємо, що з процесуального боку дія цієї норми має досить неординарне значення, адже «усікається» представницькими повноваженнями у процесуальний спосіб.

Нарешті, як сьогодні зауважують деякі вчені, цінність сучасного права відображається не лише в його можливості забезпечити високий рівень упорядкування суспільних відносин, а і в реальному задоволенні різноманітних законних, соціально справедливих інтересів суспільства загалом та окремих індивідів. Отож право повинно стати по-справжньому мірилом свободи і справедливості [15, с. 199], що ще раз дає підстави дійти висновку стосовного того, що до врегулювання інституту представництва на законодавчому рівні щодо участі адвоката в адміністративному процесі як представника треба підходити комплексно, зважаючи на механізм його залучення, його процесуальний статус, механізм заміни, усунення, реалізації своїх повноважень, притягнення до відповідальності тощо.

Водночас значна частина усунення прогалин, як зазначається деякими теоретиками права, повинна припадати на той нормотворчий орган, який уповноважений на усунення прогалини у своїх власних актах, що видані відповідно до його компетенції [16, с. 309].

Висновки. Отже, зважаючи на вищевикладене, варто вказати на те, що правнича допомога адвоката в адміністративному судочинстві є одним із основних видів представництва. Її суть зводиться до обов'язку надання фахової (професійної) допомоги, зміст якої визначається як матеріальним, так і процесуальним законодавством. Моментом виникнення права на надання такої допомоги є залучення судом адвоката як представника до участі у справі, або вступ у справу

адвокатом. З цього моменту виникають процесуальні обов'язки адвоката-представника з надання правової допомоги, за невиконання яких наставатиме процесуальна відповідальність. Натомість до моменту вступу у справу чи залучення судом відповідальність не охоплюється нормами КАС України і переноситься на рівень КДКА тощо.

Водночас через те, що адвокат діє в адміністративному судочинстві як особливий тип представника, його суб'єктивний статус опосередковується процесуальним характером одночасно з поєднанням статусних повноважень як адвоката непроцесуальної особи, тобто поза межами процесуального права.

Повноваження (права та обов'язки, інтереси) набувають статусу процесуальних у зв'язку з тим, що норма матеріального, публічного права продовжує діяти в процесуальній формі, надаючи обов'язкових елементів статусу процесуального представництва. Такі обставини дають підстави вести мову про утворення спеціального режиму правового регулювання правової (правничої) допомоги адвокатом в адміністративному процесі як особливого порядку залучення та діяльності при розгляді адміністративного спору.

Зрештою, при здійсненні своїх повноважень адвокат, як представник, повинен дотримуватись процесуальної форми, усувати можливості ускладнення ходу судового процесу, адже є фахівцем у галузі права, діючи при цьому за відповідним алгоритмом та враховуючи важливість виконання процесуальних прав та обов'язків, що спрямовані на забезпечення виконання завдань і мети адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Адвокатура: минуле та сучасність: матеріали II Міжнар. наук. конф. молодих вчених, аспір. та студ. (м. Одеса, 2 березня 2013 р.) / відп. за вип. д-р. юрид. наук, проф. В.М. Дрьомін; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2013. 592 с.
2. Адвокат в цивільному процесі: Науково-практичний посібник. К. Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2008. – 452 с.
3. Бакаянова Н.М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України: дис. ... д-ра юрид. наук; спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 395 с.
4. Біцай А.В. Організаційно-правові засади участі адвоката в медіації: дис. ... канд. юрид. наук; спец. 12.00.10. Київ, 2015. 261с.
5. Біцай А.В. Участь адвоката в медіації: монографія/ за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О.Г. Яновської. К.: Алерта, 2017. 260 с.
6. Бичкова С.С. Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження: монографія. К.: Атіка, 2011. 420 с.
7. Воліна Т. Вперше до ВКДКА потрапила справа про етику приватного листування в месенджерах. Закон і Бізнес. 5 (1355) 03.02. 9 лютого 2018 р. URL: http://zib.com.ua/ua/131729-vpershe_do_vkdkka_potrapila_sprava_pro_etiku_privatnogo_listu.html.
8. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь (около 50 000 слов). 2-е изд. переработ. и доп. М., «Русский язык», 1976. 1096 с.
9. Дія права: інтерактивний аспект: монографія/ Кол. авторів; Відп. ред. Н.М. Оніщенко. К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. 360 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 6 липня 2005 р., № 2747-IV (Редакція станом на 07.01.2018 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
11. Колесов П.П. Процессуальные средства защиты права. Великий Новгород, 2004. 220 с.
12. Колишний В. ЕСПЧ разрешил адвокатам критиковать участников процесса в пределах разумного. Закон і бізнес. 3(1353) 20.01. 26.01.2018 р. URL: http://zib.com.ua/ru/131552-espch_razreshil_advokatam_kritikovat_uchastnikov_processa_.html.
13. Матузов Н.И., Ушанова Н.В. Возможность и действительность в российской правовой системе: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 272с.
14. Мельник Я.Я. Виконання цивільних процесуальних обов'язків особами, що надають правову допомогу. Університетські наукові записки. 2010. № 1(33). С. 47–53.
15. Шемшученко Ю.С., Оніщенко Н.М., Зайчук О.В. та ін. Національні тенденції та міжнародний досвід сучасного праворозуміння: монографія / за заг.ред. Н.М. Оніщенко. К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. 480 с.
16. Общая теория права и государства: учебник/ Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2000. 520 с.

17. Правила адвокатської етики. Затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 9 червня 2017 р. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017_596f00dda53cd.pdf.

18. Про безоплатну правову допомогу: Верховна Рада України. Закон від 2 червня 2011 р., № 3460-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

19. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Верховна Рада України. Закон від 5 липня 2012 р., № 5076-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

20. Юмадилов Б.Г. Адвокат как субъект правозащитной деятельности в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11. М., 2017. 147 с.

21. Юмадилов Б.Г. Адвокат как субъект правозащитной деятельности в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность». 2018. 22 с.

УДК 347.96.08

ПРОШУТЯ І.Д.

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Охарактеризовано особливості адміністративно-правових засад здійснення контролю за діяльністю місцевих загальних судів в Україні. Обґрунтовано доцільність класифікації такого контролю на зовнішній і внутрішньо організаційний, що обумовлено колом суб'єктів, які його здійснюють. Аргументовано, що, по-перше, контроль за діяльністю місцевого загального суду стосується організаційної діяльності як корпусу суддів, так і апарату суду, а не процедури розгляду судових спорів, які регулюються процесуальними нормами кримінального, адміністративного та цивільного законодавства; по-друге, така організаційна діяльність є не менш важливою, ніж розгляд судом справ, оскільки саме завдяки цій діяльності стає можливий якісний розгляд і вирішення конкретних справ; по-третє, контроль за діяльністю суду здійснюється відповідно до норм адміністративного законодавства; по-четверте, контроль за діяльністю місцевих судів включає в себе контроль за суддями цього суду та за його апаратом.

Ключові слова: місцеві загальні суди, контроль, адміністративне законодавство, судді, апарат суду, внутрішньо організаційна діяльність.

Охарактеризованы особенности административно-правовых основ осуществления контроля за деятельностью местных общих судов в Украине. Обоснована целесообразность классификации такого контроля на внешний и внутренне организационный, что обусловлено кругом субъектов, которые его осуществляют. Аргументировано, что, во-первых, контроль за деятельностью местного общего суда касается организационной деятельности как корпуса судей, так и аппарата суда, а не процедуры рассмотрения судебных споров, которые регулируются процессуальными нормами уголовного, административного и гражданского законодательства; во-вторых, такая организационная деятельность является не менее важной, чем рассмотрение судом дел, поскольку именно благодаря этой деятельности становится возможным качественное рассмотрение и разрешение конкретных дел; в-третьих, контроль за деятельностью суда осуществляется в соответствии с нормами административного законодательства; в-четвертых, контроль за деятельно-

стью местных судов включает в себя контроль за судьями этого суда и за его аппаратом.

Ключевые слова: местные общице суды, контроль, административное законодательство, судьи, аппарат суда, внутренне организационная деятельность.

The peculiarities of the administrative and legal principles of exercising control over the activity of local general courts in Ukraine are characterized. The expediency of classification of such control on the external and internal organizational, which is determined by the circle of the subjects that carry it out, is substantiated. It is argued that, firstly, the control over the activities of the local general court relates to the organization of both the body of judges and the court apparatus, and not the procedure for reviewing litigation, which is governed by the procedural rules of criminal, administrative and civil law; and secondly, such organizational activity is no less important than the consideration by the court of affairs, because it is precisely through this activity that it becomes possible to qualitatively consider and resolve specific cases; thirdly, control over the activities of the court is carried out in accordance with the norms of administrative law; Fourthly, the control over the activities of local courts includes the control of judges of this court and its apparatus.

Key words: local general courts, control, administrative law, judges, court apparatus, internal organizational activities.

Вступ. Сьогодні сутність контрольної та наглядової діяльності в правовій доктрині залишається остаточно не з'ясованою: коренем проблематики її вирішення залишається споріднений юридичний зміст понять «контроль» і «нагляд».

Постановка завдання. Метою статті є аналіз особливостей здійснення контролю за діяльністю місцевих загальних судів в Україні у світлі адміністративно-правового аспекту.

Стан наукового дослідження. Незважаючи на те, що питанням, пов'язаним із здійсненням контрольної та наглядової діяльності у сфері державного управління взагалі та в національній судовій системі зокрема, приділяли увагу видатні вчені, серед яких – В.М. Гарашук, П.І. Каблак, С.В. Ківалов, В.М. Кравчук, Я.І. Маслово, С.В. Прилуцький, Д.Ю. Шпенюв, дотепер специфіка контролю за діяльністю місцевих загальних судів в Україні та адміністративно-правові засади його здійснення не отримали належного висвітлення, а тому залишаються актуальними також і в межах функціонування місцевих загальних судів.

Погоджуємось з Я.І. Масловою, яка відзначає, що сьогодні «одним із недоліків чинного українського законодавства є отождолення контролю та нагляду, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях – не лише показник достатньої правової культури юридичної думки в державі, але й можливість вирішення суто практичних проблем: спрощення роботи з нормативною базою, зменшення помилок і зловживань у діяльності органів державної влади та інше» [1, с. 71]. На нашу думку, контроль, на відміну від нагляду, передбачає можливість впливу на діяльність, за якою такий контроль проводиться, нагляд же, навпаки, полягає лише у спостереженні й не передбачає можливість безпосереднього впливу, натомість полягає у пасивному фіксуванні піднаглядного об'єкта. Ба більше, останній, відповідно до наведених вище положень законодавчих актів, включає в себе контрольну діяльність або отождонюється з нею, що є не зовсім коректним з огляду на етимологію понять «контроль» і «нагляд», яку ми розглянемо далі.

Результати дослідження. Так, етимологічно поняття «контроль» і «нагляд» є близькими за своїм змістом, зокрема, перше означає: «...1) перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установу або організацію, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його» [2, с. 271], а нагляд – «групу осіб чи органи влади, що наглядають за ким-, чим-небудь» або дію за значенням наглядати, тобто «пилувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і таке інше» чи «уважно розглядаючи, вибирати, відшукувати кого-, що-небудь» [3, с. 49].

Зазначене дає підстави говорити про те, що контроль є первісним, головуючим поняттям, а отже й пріоритетним напрямом діяльності. На відміну від контролю, нагляд здійснюється або ж у межах самої контрольної діяльності, або в будь-якому випадку пов'язаний із нею, що вже певною мірою суперечить підходу законодавця до розуміння понять «контроль» і «нагляд». Щодо співвідношення категорій «контроль» і «нагляд», погоджуємось із думкою С.Г. Брателя,

який зазначив, що «... контроль, на відміну від нагляду, є ширшим поняттям, тобто нагляд можна розглядати як елемент контролю або як контроль, звужений стосовно сфери свого застосування» [4, с. 5]. Проте є науковці, які ототожнюють контроль і нагляд, зводячи їх до синонімічних понять (Д.Н. Бахрах [5, с. 224], А.В. Дьомін та С.Л. Хазанов [6, с. 432]).

Видатний учений-адміністративіст В.Б. Авер'янов зауважує, що власне поняття «контроль» можна розуміти у двох значеннях: широкому та вузькому. «...У широкому розумінні контроль – це чітко структурована система політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, завдяки реалізації яких забезпечується функціонування суспільства та взагалі державний лад, здійснюється так званий соціальний контроль» [7, с. 238]. Вузьке розуміння контролю є більш придатним для використання в рамках нашого дослідження та зводиться до перевірки підконтрольних об'єктів, він також може бути своєрідною «... гарантією, способом забезпечення дисципліни та законності, принципів, видів діяльності, управлінських функцій» або взагалі бути умовою ефективної діяльності [7, с. 238].

У науці адміністративного права контроль деякими науковцями (В.Б. Авер'яновим [8, с. 348], В.М. Гаращуком [9, с. 6–7], С.В. Ківаловим [10, с. 3]) розглядається як адміністративно-правовий засіб, що гарантує досягнення поставлених цілей, виконання закріплених завдань, додержання законності та дисципліни, а також дає змогу виявити неправомірні діяння та попередити чи зупинити потенційно можливі відхилення від норм, регламентованих законодавством.

Більш близьке з урахуванням тематики нашого дослідження визначення контролю знаходимо у Д.Ю. Шпенюва, який розглядає контроль за службою суддів як «... регламентований Конституцією та законами України вид державно-управлінської діяльності суб'єктів державної влади, органів суддівського самоврядування, голів судів та інших суб'єктів, зміст якої складає система послідовних, взаємопов'язаних дій, що реалізуються у формі дослідження, вивчення, перевірки, аналізу судових документів, інших джерел інформації, вивчення роботи суду або судді з метою їх оцінки на предмет законності, з можливістю винесення рішень про застосування до судді заходів впливу у формі догани, звільнення або ініціювання притягнення судді до кримінальної відповідальності в межах дотримання принципів самостійності, незалежності, недоторканності судді та недопущення незаконного впливу на нього в будь-якій формі» [11, с. 440], а також зазначає, що такий контроль поділяється на внутрішньо-організаційний і зовнішній. Загалом погоджуючись із точкою зору вказаного науковця, варто додати, що, маючи спільний об'єкт, зазначені два види контролю відрізняються суб'єктами, які його здійснюють. У першому випадку контроль здійснюється зсередини судової системи (іншими суддями та органами, які утворюються в її межах), а у другому – суб'єктами, які не мають жодного відношення до судової системи України, а у випадку громадського контролю взагалі не належать до будь-якого державного органу, установи, організації тощо.

Досить цікавою видається позиція Д.Г. Заброди, який на основі аналізу окремих дисертаційних досліджень щодо адміністративно-правових засад різних напрямів діяльності запропонував виокремлювати такі елементи змісту адміністративно-правових засад: категоріальний, нормативний, інституційний, інструментально-технологічний [12, с. 49].

Екстраполюючи вищезазначені елементи адміністративно-правових засад на діяльність суду, вважаємо можливим у змісті адміністративно-правових засад контролю за діяльністю місцевих судів виділити такі самі елементи (категоріальний, нормативний, інституційний, інструментально-технічний), оскільки їхня характеристика, на нашу думку, дасть змогу провести всебічне та повне дослідження адміністративно-правових засад контролю за діяльністю місцевих судів. У статті, на жаль, у нас не має можливості ґрунтовно дослідити кожний з елементів з огляду на вимоги, які висуваються до об'єму такого виду робіт, тому ми обмежимося короткою характеристикою всіх елементів, а окремим (нормативному та інституційному) приділимо особливу увагу з огляду на те, що категоріальний та інструментально-технічний елементи є відносно стабільними.

Дослідження *категоріального елементу* дозволяє зробити такі проміжні висновки: по-перше, контроль за діяльністю місцевого загального суду стосується організаційної діяльності як корпусу суддів, так і апарату суду, а не процедури розгляду судових спорів, які регулюються процесуальними нормами кримінального, адміністративного та цивільного законодавства; по-друге, така організаційна діяльність є не менш важливою, ніж розгляд судом справ, оскільки саме завдяки цій діяльності стає можливий розгляд і вирішення конкретних справ; по-третє, контроль за діяльністю суду здійснюється відповідно до норм адміністративного законодавства; по-чет-

верте, контроль за діяльністю місцевих судів включає в себе контроль за суддями цього суду та за його апаратом; по-п'яте, контроль може бути принаймні двох видів: внутрішній і зовнішній.

Розгляд *нормативного елементу* адміністративно-правових засад діяльності місцевих судів необхідно почати з *Основного Закону держави*, у якому визначено, що суд утворюється «...законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя» [13] (ч. 2. ст. 125). Також варто зазначити, що Президент України здійснює призначення судді на посаду на основі подання Вищої ради правосуддя (ст. 128), частково окреслює повноваження Вищої ради правосуддя, яка «...ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалює рішення про звільнення судді з посади; надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя» (ст. 131), реалізуючи контрольну діяльність.

Не менш важливим нормативно-правовим актом є *Закон України «Про судоустрій і статус суддів»*, положення якого закріплюють контрольні повноваження деяких із суб'єктів, що здійснюють контроль за діяльністю місцевих судів. Так, згідно зі ст. 36 зазначеного Закону Верховний суд України, як найвищий суд у системі правосуддя, надаючи висновки, які мають відношення до функціонування системи судоустрою, судочинства, власне статусу суддів та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судів України, здійснює контроль за функціонуванням усієї судової системи, а отже й за діяльністю місцевих судів.

Повноваження Державної судової адміністрації України окреслені в ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де закріплено повноваження зазначеного органу, які мають контрольну та наглядову складові, зокрема: «вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення; вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів; забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації; організовує роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства в судах; контролює діяльність Служби судової охорони» [14]. Цей Закон також регламентує контрольні повноваження голови місцевого суду щодо контролю ефективності діяльності апарату суду, погодження призначення на посаду керівника апарату суду та його заступника, а також вносить подання про застосування до керівника апарату суду чи його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства (п. 3 ст. 24) [14].

Окремої уваги в контексті здійснення контрольної діяльності заслуговує суддівське самоврядування, засади функціонування якого регламентовані вказаним нами Законом, зокрема, до завдань органів суддівського самоврядування віднесено прийняття «...участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення судів і контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення» (п. 3 ч. 4 ст. 126) [14]. Вищим органом суддівського самоврядування є Рада суддів України (яка одночасно діє як виконавчий орган з'їзду суддів України). Даному органу Законом України «Про судоустрій і статус суддів» надано досить широке коло повноважень щодо здійснення контролю за діяльністю місцевих судів, зокрема: «...розроблення та організація виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів; розгляд питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, прийняття відповідних рішень із цих питань; здійснення контролю за організацією діяльності судів, заслуховування з цих питань Голови Державної судової адміністрації України, його заступників, керівників структурних підрозділів і територіальних управлінь Державної судової адміністрації України; звернення з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України чи його заступників» (п. 8 ст. 133) [14].

Вища рада правосуддя відіграє в діяльності судів власну специфічну роль, оскільки одночасно є органом державної влади та суддівського врядування. Діяльність зазначеного органу здійснюється відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [15], яка згідно зі своїми повноваженнями здійснює контрольну діяльність у таких напрямках: 1) у питаннях, пов'язаних із статусом суддів, додержанням ними вимог законодавства під час перебування на посаді судді та дисциплінарних вимог, зокрема: «...ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи проку-

рором вимог щодо несумісності; забезпечує здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді; розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалює рішення про звільнення судді з посади; надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом; ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; погоджує кількість суддів у суді» (ч. 1 ст. 3); 2) у сфері нормативного забезпечення з різних питань діяльності суду: «...затверджує Положення про Єдину судову інформаційну (автоматизовану) систему, Положення про Державну судову адміністрацію України та Типове положення про її територіальні управління, Положення про Службу судової охорони, Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень; погоджує Типове положення про апарат суду, Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників; надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів із питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів; затверджує за поданням Державної судової адміністрації України нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів» (ч. 1 ст. 3).

Важливим нормативно-правовим актом, який визначає загальні засади проведення спеціальної перевірки суддів місцевих судів, а отже й контролю за їхньою безпосередньою діяльністю, є Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», у рамках даного нормативно-правового акта визначаються засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції.

Говорячи про апарат суду, варто нагадати, що його працівники належать до державних службовців, а отже, проходження ними служби здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», у п. 8 ч. 2 ст. 17 якого визначено, що «...керівник державної служби здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі» [16], тобто керівник апарату суду (голова суду) здійснює контроль за станом виконавської та службової дисципліни безпосередньо працівниками апарату суду.

На основі Закону України «Про запобігання корупції» уповноваженими органами здійснюється контроль за додержанням актів антикорупційного законодавства. Так, згідно з п. п. 6, 8 ч. 1 ст. 11 зазначеного Закону Національне агентство з питань запобігання корупції має повноваження в частині «...здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [17].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дає підстави сформулювати систему суб'єктів, які здійснюють контроль за діяльністю місцевих загальних судів – так званий інституційний елемент. Таку систему утворюють: Президент України (у частині утворення місцевих судів і призначення суддів на посади); Вища рада правосуддя (у питаннях, пов'язаних із статусом суддів, додержаннями ними вимог законодавства під час перебування на посаді судді та дисциплінарних вимог); Верховний суд України (надає висновки, які мають відношення до функціонування системи судоустрою, судочинства, власне статусу суддів та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судів); Державна судова адміністрація України (здійснює контроль щодо вирішення кадрових питань, які виникають у діяльності місцевих загальних судів, а також контроль за станом діловодства та роботою служби судової охорони); голова місцевого суду (контролює додержання виконавської та службової дисципліни працівниками апарату суду); Рада суддів України та органи суддівського самоврядування (реалізують контроль у напрямках кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення судів і контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення); Вища рада правосуддя (контролює проходження служби суддями місцевих загальних судів); Тимчасова спеціальна комісія (контролює додержання суддями Присяги, яку вони складають, займаючи посаду судді); Національне агентство з питань запобігання корупції (здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про запобігання та протидію корупції, а також здійснює перевірку декларацій суддів і працівників апарату місцевого суду).

У законодавстві, яке регулює особливості контролю за діяльністю місцевих судів, прямо не говориться про ще одного суб'єкта в межах інституційного елементу, який відіграє вкрай важливу роль у діяльності всієї судової системи України та взагалі в діяльності держави. Мова йде про контрольну діяльність, що здійснюється громадськістю. В юридичній науці така діяльність зазвичай іменується громадським контролем, який здійснюється в усіх сферах діяльності органів державної влади, зокрема й стосовно судової влади. С.В. Прилуцький розглядає громадський контроль як «...компромiс між державою та громадянським суспільством у питаннях організації судової влади та здійснення правосуддя, що забезпечує досягнення незалежності суду. З такого ракурсу громадський контроль включає і пряму форму – через безпосередню участь представників громадянського суспільства у здійсненні правосуддя (присяжних), і опосередковану форму – через відкритість і гласність судочинства, можливість доступу громадян і ЗМІ до судової інформації та її об'єктивне висвітлення» [18, с. 348–349].

Незважаючи на те, що безпосередньо в законодавстві, що регламентує діяльність місцевих судів, поняття громадського контролю відсутнє, учені на основі аналізу нормативних і доктринальних положень у даному напрямі виділяють сфери діяльності місцевих загальних судів, у яких може мати місце так званий громадський контроль. Наприклад, П.І. Каблак зазначає, що «...громадський контроль судової влади сьогодні передбачає: публічність судових процесів, зокрема з вільним доступом до них представників ЗМІ; можливість відводу суддів з ініціативи учасників судового процесу; представництво народу в здійсненні правосуддя (присяжні і народні засідателі), включення в агестаційно-дисциплінарні органи (кваліфікаційні комісії суддів) представників юридичної громадськості, встановлення відповідальності за порушення суддівської дисципліни» [19, с. 65].

З аналізу норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» можна зробити висновок про те, що громадськість має вільний доступ до декларацій про майно й декларацій доброчесності та про родинні зв'язки суддів, а в певних випадках, визначених законодавством, також декларацій працівників апарату суду. Такий доступ забезпечує громадянам певний нагляд за особами, які виконують функції судді або є працівниками апарату суду, теоретично громадянин у разі самостійного виявлення певних суперечностей або підозрілих фактів може звернутися до відповідного органу та фактично ініціювати додаткову перевірку такої особи, при цьому подальший вплив громадянина у даній сфері виключається (ч. 7 ст. 56). Особливої уваги потребує ст. 87 вказаного Закону, положення якої регламентують утворення Громадської ради доброчесності, яка спільно з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України вирішує питання про відповідність кандидата на посаду судді встановленим вимогам, зокрема критеріям стосовно професійної етики та доброчесності. Отже, Громадська рада доброчесності має право: 1) збирати, перевіряти та аналізувати інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); 2) надавати Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); 3) надавати, за наявності відповідних підстав, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до дос'є кандидата на посаду судді або до суддівського дос'є; 4) делегувати уповноваженого представника для участі в засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді); 5) створювати інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді. Одночасно варто зазначити, що Громадська рада доброчесності не має жодних можливостей остаточно впливати на будь-яке рішення, тобто позбавлена так званих «вирішальних повноважень».

Інструментально-технічний елемент висвітлює конкретні методи, за допомогою яких здійснюється контроль і його форми реалізації. Необхідно зазначити, що здійснення ефективного контролю передбачає постійне удосконалення та за можливості впровадження нових форм і методів контролю, а їх різноманітність дає підстави говорити про те, що даний елемент взагалі повинен стати предметом окремого дослідження не тільки в межах діяльності місцевих судів, а й стосовно всієї судової системи України.

Взагалі, методологічною основою контролю є збирання, аналіз, узагальнення та оцінка отриманих відомостей або інформації з метою виявлення певних відхилень. Тільки у випадку здійснення контрольної діяльності проводяться перевірки та інші активні дії, а у випадку нагляду, навпаки – пасивні, переважно у формі спостереження.

Висновки. Отже, адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю місцевих загальних судів в Україні являють собою комплекс взаємопов'язаних елементів, які вклю-

чають: 1) окреслення юридичної природи, понятійного та категоріального апарату та ознак досліджуваної діяльності; 2) нормативно-правову базу, на основі якої здійснюється такий процес; 3) систему суб'єктів, які здійснюють контроль за діяльністю місцевих загальних судів; 4) форми й методи здійснення контролю за діяльністю місцевих загальних судів. Жодний з елементів не є першочерговим або основним щодо іншого, вони діють комплексно, взаємопов'язані між собою та доповнюють одне одного.

Список використаних джерел:

1. Маслова Я.І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 62. С. 70–77.
2. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наук. думка, 1970–1980. Т. 4. 1973. 840 с.
3. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наук. думка, 1970–1980. Т. 5. 1974. 840 с.
4. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 20 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М.: Изд-во БЕК, 1999. 368 с.
6. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России: учебник. М.: Норма-Инфра-М, 2002. 623 с.
7. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрид. думка, 2010. 496 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. 584 с.
9. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посібник. Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999. 176 с.
10. Ківалов С.В. Теоретичні питання державного контролю як засобу забезпечення законності у сфері державного управління. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Одеса: Юрид. літ. 2004. Т. 3. С. 3–20.
11. Шпенюв Д.Ю. Особливості контролю за службою суддів в Україні. Митна справа. 2014. № 6(2.2). С. 438–444.
12. Заброда Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. Науково-практичний журнал Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Адміністративне право і процес. 2013. № 2(4). С. 45–51.
13. Конституція України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
14. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
15. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 7–8. Ст. 50.
16. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.
17. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
18. Прилуцький С.В. Судова влада і громадянське суспільство: взаємозв'язок, місце та роль у правовій державі. Правова держава. 2010. Вип. 21. С. 342–351.
19. Каблак П.І. Сутність і значення громадського контролю судової влади. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2014. № 5. С. 62–67.

СУТНІСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

У статті наголошується на важливості визначення сутності поняття нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства України. Наголошено на недопустимості отождошення категорій правовий вплив і правове регулювання. Здійснено аналіз даних категорій. Визначено, що нормативно-правове регулювання організації адміністративного судочинства здійснюється за допомогою правових засад. Встановлено, що такі засади можна розуміти із широкого та вузького підходу. Наведено авторське бачення поняття нормативно-правове регулювання організації адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, правові засади, правове регулювання, нормативно-правове регулювання.

В статті підкреслюється важність определения сутности понятия нормативно-правового регулювання адміністративного судопроизводства України. Отмечена недопустимость отождествления категорий правовое воздействие и правовое регулирование. Осуществлен анализ данных категорий. Определено, что нормативно-правовое регулирование организации адміністративного судопроизводства осуществляется с помощью правовых основ. Установлено, что такие основы можно понимать исходя из широкого и узкого подхода. Приведено авторское видение понятия нормативно-правовое регулирование организации адміністративного судопроизводства.

Ключевые слова: адміністративный процесс, адміністративное судопроизводство, правовые основы, правовое регулирование, нормативно-правовое регулирование.

The article emphasizes the importance of defining the essence of the notion of normative and legal regulation of administrative legal proceedings in Ukraine. The inadmissibility of identification of categories of legal impact and legal regulation was noted. The analysis of these categories is carried out. It is determined that the normative and legal regulation of the organization of administrative proceedings is carried out with the help of legal bases. It is established that such foundations can be understood on the basis of a broad and narrow approach. The author's vision of the concept of normative and legal regulation of the organization of administrative proceedings is given.

Key words: administrative process, administrative legal proceedings, legal framework, legal regulation, normative and legal regulation.

Вступ. Як проголосив Основний Закон України, органи судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України [1]. Тобто діяльність органів судової влади, зокрема адміністративних судів, піддається нормативно-правовій регламентації задля її врегулювання, приведення до відповідності суспільним потребам. При цьому від того, наскільки повно і якісно здійснюється нормативно-правове регулювання діяльності органів судової влади та її організації, без сумніву, залежить нормальний і безперебійний перебіг їх функціонування, а значить й ефективність захисту порушених, оспорюваних або невизнаних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. З огляду на те, що сьогодні йде процес активного оновлення правових засад функціонування національної судової системи у зв'язку із проведенням судової реформи, виникає потреба в дослідженні особливостей

© ПЧЕЛІН В.Б. – доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу (Харківський національний університет внутрішніх справ)

нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства. Основою проведення такого дослідження варто вважати з'ясування сутності самого поняття нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства.

Стан дослідження. Як предмет наукових пошуків, особливості нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади, зокрема тих, що функціонують у рамках здійснення адміністративного судочинства, виступали в працях таких учених-правознавців: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.Р. Аркелян, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, М.А. Бояринцева, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.А. Лукашова, Д.В. Лученко, М.А. Матузов, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, О.М. Пасенюк, О.П. Рябченко, Є.Л. Стрельцов, М.М. Тищенко, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, В.М. Шаповал та інших. Проведені зазначеними вченими наукові дослідження мають велике теоретичне й практичне значення як в аспекті визначення правових засад судочинства України загалом, так і адміністративного судочинства. Водночас доводиться констатувати, що саме визначенню сутності нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства увага майже не приділялася, а стрімке оновлення чинного національного законодавства, що регулює дану сферу суспільних правовідносин, обумовлює здійснення додаткових наукових пошуків і визначає актуальність обраної тематики.

Постановка завдання. Метою статті є з урахуванням позицій учених-правознавців, що вже існують у цьому напрямку, визначити сутність нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства України.

Результати дослідження. У фахових джерелах цілком слушно зазначають, що цінність правового регулювання – це його реальна позитивна (корисна) значущість для існування та розвитку особи, соціальних спільнот, груп, об'єднань, для всього суспільства загалом [2, с. 158]. Аналіз позицій учених-правознавців і фахової юридичної літератури дає можливість назвати такі підходи до розуміння категорії «правове регулювання»:

- здійснюваний за допомогою права й усієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини [3, с. 5];
- цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [4, с. 83];
- форма регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що містяться в нормах права [5, с. 14; 6, с. 218];
- здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [7, с. 31];
- певний процес, обумовлений об'єктивними та суб'єктивними чинниками (рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення тощо) [8, с. 76];
- здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою системи правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона та розвиток [9, с. 276].

Аналіз вищенаведених підходів до розуміння категорії «правове регулювання» свідчить про наявність в її структурі таких стійких елементів, як: правовий (юридичний) вплив; суб'єкти, що уповноважені здійснювати регулювання; мета регулювання – здійснення регулювання суспільних відносин; правові засади, на підставі яких здійснюється регулювання.

У контексті наведеного треба наголосити на недопустимості змішування таких понять, як «правовий вплив» і «правове регулювання». Значення вищенаведених категорій хоча і є близьким, але не тотожне. Так, під час дослідження місця законів у системі нормативно-правового регулювання Р.Я. Демків наголошує на тому, що головним критерієм відокремлення правового регулювання та правового впливу виступають засоби реалізації права. У правовому регулюванні право реалізується через його механізм – систему юридичних засобів і форм, а правовий вплив здійснюється за допомогою системи як юридичних так, і неюридичних засобів – ідеологічних, психологічних, інформаційних та інших механізмів [10, с. 23–24].

Особливої уваги заслуговує те, що правове регулювання здійснюється на основі правових норм або ж правових засад відповідної діяльності. До того ж категорія «правові засади» є доволі складним і багатоаспектним явищем, її можна розуміти в декількох, подекуди зовсім різних значеннях. Із цього приводу вважаємо за необхідне навести позицію Д.Г. Заброди, яку він відстоює під час дослідження сутності та змісту категорії «адміністративно-правові засади». На думку вченого, аналіз змісту поняття «правові засади» свідчить про наявність у його складі декількох елементів:

1) категоріальний, який передбачає висвітлення понять і ознак явища, змодельованих у правових актах, порівняння її з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність;

2) інституційний, що стосується окреслення системи суб'єктів відповідних правовідносин, визначення серед них основних;

3) інструментально-технологічний, який має відношення до форм і методів діяльності суб'єктів, реалізації норм адміністративного права;

4) нормативний, який складає правову основу регулювання відповідних суспільних відносин [11, с. 49].

Наведене дає підстави стверджувати про наявність як мінімум двох підходів до розуміння сутності категорії «правові засади». У першому випадку мова йде про широке розуміння категорії «правові засади», що включає в себе всі перераховані вище елементи. Саме такий підхід використовується нами [12], коли правовими засадами позначаються як нормативно-правові засади організації адміністративного судочинства, так і правовідносини, що виникають під час такої діяльності з характерним для них складом (системи суб'єктів та їх правового статусу).

У другому випадку мова йде про вузьке розуміння правових засад як виключно нормативних основ, тобто сукупності нормативно-правових актів, що мають ієрархічні зв'язки відповідно до їхньої юридичної сили, на підставі яких здійснюється правове регулювання відповідних суспільних правовідносин. Такий підхід до розуміння «правових засад» є найбільш поширеним у правовій науці [13, с. 1049; 14, с. 113; 15, с. 60; 16, с. 65–67; 17, с. 254–255; 18, с. 418; 19, с. 37].

Висновки. Отже, з урахуванням вищезазначеного під нормативно-правовим регулюванням організації адміністративного судочинства України треба розуміти діяльність уповноважених суб'єктів із встановлення й подальшого застосування комплексу нормативно-правових актів задля врегулювання правовідносин, що виникають і розвиваються під час розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів і створення належних умов, забезпечення такої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. К.: Атіка. 2001. 176 с.
3. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. 187 с.
4. Лукаш С.С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. 201 с.
5. Олійник О.О., Галунько В.В., Єщук О.М. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності: монографія. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 224 с.
6. Юридичні терміни. Тлумачний словник. / уклад. В.Г. Гончаренко, П.П. Андрущенко, Т.П. Базова та ін. 2-е вид., стереотипне. К.: Либідь, 2004. 320 с.
7. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. 208 с.
8. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., переробл. і доп. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
10. Демків Р.Я. Закон в системі нормативно-правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2007. 217 с.
11. Заброта Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. Адміністративне право і процес. 2013. № 2 (4). С. 45–51.
12. Пчелін В.Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія. Харків: У справи, 2017. 488 с.
13. Фролов Ю.М. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні. Форум права. 2013. № 1. С. 1079–1085.
14. Лихачов С. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки. Юридична Україна. 2010. № 9. С. 113–117.

15. Стрельченко О.Г. Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 244 с.
16. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 196 с.
17. Шаповалова О.В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Луганськ, 2007. 450 с.
18. Іщук О.І. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 214 с.
19. Михальчук Т.В. Використання інформації, отриманої телекомунікаційним шляхом, у розслідуванні злочинів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2009. 222 с.

УДК 342.9

РАКУЛ О.В.

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Виділено періоди, протягом яких зміни в політико-економічному та соціально-культурному житті суспільства обумовили трансформаційні процеси формування та реалізації фіскальної політики на теренах нашої країни. Констатовано, що не можна стверджувати про завершення процесу розвитку законодавства, яке регулює фіскальну політику України. Цей процес є неперервним і нескінченним, оскільки фіскальна політика безпосередньо залежить від соціальних, економічних і політичних процесів, що відбуваються не лише в Україні, а й в усьому світі.

Ключові слова: *фіскальна політика, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, органи державної влади, ефективність, удосконалення.*

Выделены периоды, в течение которых изменения в политико-экономической и социально-культурной жизни общества обусловили трансформационные процессы формирования и реализации фискальной политики в нашей стране. Констатируется, что нельзя утверждать о завершении процесса развития законодательства, регулирующего фискальную политику Украины. Этот процесс непрерывный и бесконечный, поскольку фискальная политика напрямую зависит от социальных, экономических и политических процессов, происходящих не только в Украине, но и во всем мире.

Ключевые слова: *фискальная политика, административно-правовое регулирование, административное законодательство, органы государственной власти, эффективность, совершенствование.*

The periods during which changes in the politico-economic, socio-cultural life of society have led to the transformation processes of the formation and implementation of fiscal policy in our country. It was stated that it is impossible to assert the completion of the legislative development process that regulates Ukraine's fiscal policy. This process is continuous and endless, since fiscal policy depends directly on social, economic and political processes that take place not only in Ukraine but also throughout the world.

Key words: *fiscal policy, administrative-legal regulation, administrative law, state authorities, efficiency, improvement.*

Вступ. Дослідження сучасних проблем адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України, а також пошук способів їх вирішення є неможливим без розгляду історичного досвіду управління зазначеною сферою. Окремі елементи фіскальної політики були характерні ще для перших державних утворень, які існували на території сучасної України. Більш-менш належного адміністративно-правового регулювання фіскальна політика набула лише в період Київської Русі як центру зародження державності. Хоча в той період цілісної фіскальної політики ще не було, а неврегульованість процесу справляння податків уможливила численні зловживання збирачів податків.

В історичних джерелах за цей період уперше було вжито такий термін, як «мита», що в подальшому застосовували в різних варіаціях: «мита», «митна ізба», «митний збір». Запровадження мита в Київській Русі було зумовлено тим, що через її землі проходили транзитні шляхи, велась інтенсивна торгівля з різними народами і племенами, передусім із Візантією, яка була основним ринком збуту для багатьох слов'янських товарів [1].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз особливостей становлення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

Результати дослідження. Єдиним джерелом адміністративно-правового регулювання фіскальної політики того часу були укази князя та міжнародні договори. Так, згідно з договором київського князя Ігоря з візантійським імператором (945 р.), договірні сторони зобов'язувались гарантувати безпеку своїх купців (гостей), які вели торгівлю, мали право регламентувати обсяги оптових закупок і ціни на них, здійснювати відповідну сертифікацію товарів. Отож цей договір передбачав основні елементи міжнародної торгівлі, які наявні й сьогодні [1].

Цікаво, що в аналізованій період формування політики державних надходжень відбувалося більш активно порівняно з політикою державних витрат. Першим податком Київської Русі вважають оброк – плата за користування предметами, яку стягували як із завойованих племен, так і з одноплемінників на засадах консолідованої відповідальності. Кошти, отримані від оброку, витрачали на утримання княжої дружини, створеної для захисту господарства. Державну казну поповнювали також дарами й поклонами, що добровільно підносили князю общинники в натуральній формі. Особливістю таких надходжень було те, що підношення мали не систематичний, а випадковий характер.

Тож на території Київської Русі, як і в інших державах того часу, «війна породжувала податки». Основу доходів казни становили дари, поклони, оброк і данина, що мали нестабільний і неупорядкований характер.

Упродовж 945–957 рр. княгинею Ольгою було започатковано стабільне стягнення податків, що певним чином упорядкувало фінансову систему Русі. Розмір данини залишався не однаковий для всіх: існували податкові пільги для князівських слуг і духовенства, яких звільняли від сплати данини.

За часів князя Володимира вперше відбулася диференціація державних доходів за цільовим призначенням. Так, разом із податками, які були призначені на утримання князя та його дружини, з'явилась церковна десятина – податок, що спрямовувався на забезпечення потреб духовенства та сплачувався як добровільні пожертви на користь церкви. Надалі десятина з тимчасового перетворилась на постійний податок [2], що було зумовлено хрещенням Русі та поширенням християнства.

Найбільш важливим нормативним документом, де знайшли відображення окремі аспекти державної фіскальної політики того часу, була «Руська правда». Одна з її складових («Покон вірний») частково регламентувала тогочасну податкову систему (закріплювала, що основним прямим податком був податок на «дим», розмір якого залежав від кількості димарів і печей у дворі [3]). Непрямі податки справляли у формі торгових, перевізних і судових зборів (мит) [4].

Упродовж усього періоду існування Київської Русі (IX ст. – 30-ті рр. XII ст.) суттєвих змін у правовому регулюванні фіскальної політики не відбувалось. До того ж сама фіскальна політика була спрямована на фінансування армії та забезпечення захисту населення від ворожих посягань, а мито стягували лише з торговельних операцій.

Отже, період існування Київської Русі варто визнати початком формування політики державних доходів. Податкова система була феодально-децентралізованою. Серед її негативних рис можна виокремити неврегульованість розмірів і періодичності збору податків, їх значна кількість і різноманітність, випадковість поборів.

Чітко визначеної політики державних витрат (або її окремих елементів) на той час не існувало: кошти витрачали в разі потреби, без попереднього планування та прорахунку. Дуже ре-

тельно проблематику генези державних видатків у своїх роботах дослідила А.А. Нечай, яка запропонувала три етапи становлення системи публічних видатків та їх правового регулювання [5]:

- період існування переважно «суспільних» потреб прадержав як першого аналогу суспільних публічних потреб та відсутності механізмів правового регулювання публічних видатків;
- період існування переважно приватних потреб і, відповідно, приватних видатків у державах і появи перших актів нормативно-правового характеру, які регулювали їх здійснення;
- період існування як приватних, так і публічних потреб та приватних і публічних видатків у державі.

Запропонована класифікація в повному обсязі відображує тенденції розвитку суспільства та еволюції системи державних витрат.

Державні видатки як чітко визначена економіко-правова категорія сформувалися лише в епоху Середньовіччя. Перші згадки про них наявні в літописах XI – XIII ст.

У період феодально-роздробленої Русі (30-ті рр. XII ст. – XIV ст.) адміністративно-правове регулювання фіскальної політики зазнало певних змін, зокрема було цілком передано місцевим удільним князям.

З розвитком суспільства почала вдосконалюватись і система державних надходжень. У XIV – XVI ст. за часів Великого князівства Литовського та Речі Посполитої переважали прямі податки. У цей період було ліквідовано консолідовану відповідальність общин за сплату податків і запроваджено їх справляння особисто з кожного платника васалами короля. Також запроваджено так звану розкладну форму справляння податків, за якої органи влади визначали загальну суму податкових надходжень, необхідну для фінансового забезпечення функціонування держави, що надалі розподілялась між адміністративними одиницями, а далі – між окремими платниками податку.

З одного боку, така система зумовила посилення нерівності платників податку на релігійному підґрунті, а також часткове запровадження оренди права справляти податки, а з іншого – уможливила зловживання з боку збирачів податків, які прагнули зібрати більше податків на власні потреби. Усі податки (данина, сребщина, подимщина, стація, воловщина, поголовщина, ординщина, поштучне, посощина, чинш) та натуральні платежі (хміль, дрова тощо), які надходили до казни Литовської держави, спрямовувались на утримання князівського двору, княжої адміністрації, армії, а також ведення війн [6].

В аналізований період було належним чином відпрацьовано механізм справляння грошових податків. Так, основною податковою одиницею визначали окреме селянське господарство, яке могло складатись як з одного, так і з декількох дворів (визначальним критерієм було володіння певним наділом землі).

Наприкінці XV ст. розпочалося формування нової фінансової системи, яка дещо відрізнялась від тієї, що була побудована відповідно до наявної раніше фіскальної політики. Податок головно збирали у вигляді грошей і стягували як із селян, так і з посадових осіб. Окрім того, було введено нові різновиди податків: «ямські», «пищальні» (для виробництва гармат), збори міські, «засічки» (для будівництва охоронних укріплень, засік). Згодом цар Іван IV запровадив «стрілецький податок» на утримання військ, а також «полонений податок» – для викупу полонених, узятих у полон ворогом [7]. Отож протягом XV – XVI ст. на теренах України сформувалась чітка та досить дієва система надходжень до державної казни.

Наступним історичним періодом розвитку фіскальної політики України є період козащини. У цей час формування системи державних надходжень і видатків відбувалось із метою розширення кола прямих реальних податків, які стягували за натуральними ознаками з окремих видів господарської діяльності. І хоча в XVI – XVII ст. податкове навантаження на українських землях було нижчим, ніж у європейських державах, досвід останніх запозичували щораз активніше.

Для аналізованого періоду характерними були інтенсивне формування української державності й турбота про поповнення державної скарбниці, оскільки лише за наявності необхідних коштів, гетьмани могли самостійно керувати державою.

Система державних надходжень XVI – XVII ст. на території України була неодноманітна. Так, на територіях, що увійшли до складу Запорізької Січі, було запроваджено власну систему формування надходжень, яка складалась із постійних податків – «поборів» і надзвичайних податків – «стацій». Суб'єктами оподаткування були селяни й міщани. Від сплати податків звільняли лише козаків, які несли службу у війську. Ще одним джерелом поповнення казни була військово-здобич («козацький хліб»). Зібрані надходження витрачали переважно на утримання війська

й організацію військових походів. А на територіях, що належали до складу Речі Посполитої було запроваджено польську систему державних надходжень, відповідно до якої шляхту й мастки католицької церкви звільняли від сплати податків. За таких умов основне податкове навантаження лягало на селян.

Однак, попри високу ефективність і відносну стабільність, тогочасна фіскальна політика не отримала належного адміністративно-правового регулювання: основним джерелом її регулювання були численні укази гетьмана.

Після смерті Богдана Хмельницького настав період Руїни, адже занепало все, що було досягнуто за часів гетьманату. Фіскальна політика не стала винятком, і її розвиток перейшов у повну залежність від правових традицій і суспільно-політичних умов розвитку тих країн, під владу яких потрапили роздроблені українські землі. Так, в аналізованій період більша частина українських земель історично розвивалася під впливом Російської імперії, а західні території – під впливом країн Східної Європи. Це певною мірою визначило особливості розвитку державного устрою, а також формування податкової політики сучасної України [8].

Отже, у XVI – XVII ст. фіскальна політика на українських землях мала неоднорідний характер, що було зумовлено їх входженням до різних державних утворень.

У другій половині XVII – на початку XVIII ст. майже вся територія сучасної України увійшла до складу Російської імперії та була включена в механізм формування дохідної частини державного бюджету останньої [9]. Процеси уніфікації фіскальної політики в Російській імперії та поширення російської податкової системи на українських землях відбувалися паралельно в 60–90-х рр. XVIII ст.

Урешті-решт Україна (так само, як Прибалтика та Білорусь) у фіскальному законодавстві Російської імперії отримала статус земель, «існуючих на особливих правах», або «привілейованих» [10]. Таке суспільно-політичне становище тривало протягом усього дореформеного періоду й лише в результаті реформ Олександра I відбулася остаточна уніфікація національного фінансового законодавства й державної фіскальної політики.

Певні особливості мало адміністративно-правове регулювання фіскальної політики царської імперії в українських губерніях у другій половині XVIII – на початку XIX ст. Для цього періоду характерним було знищення інститутів української автономії на Слобожанщині, Лівобережжі й Запоріжжі, а також приєднання до Російської імперії Правобережжя та Південної України. Фіскальна політика на зазначених територіях мала певні відмінності від тієї, що провадилася в російських етнічних губерніях. Водночас вона була типовою для нових неросійських територій і залежала від багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників. Наприклад, важливу роль відігравало ставлення місцевих еліт до Санкт-Петербурга, прояви з їх боку сепаратистських й автономістських поглядів, економічний стан регіону, ймовірність військової загрози ззовні тощо [10].

Першим документом, де було комплексно відображено інформацію про публічні доходи та витрати, став бюджет Запорізької Січі, розроблений наприкінці XVIII ст. Тогочасний бюджет було представлено у вигляді звіту про фактично зібрані доходи та здійснені видатки, що засвідчує відсутність будь-якого планування фіскальної політики, а наявність лише статичної фіксації економічних процесів, які вже відбулися в суспільстві протягом певного періоду часу. Однак пізніше життя настільки ускладнювалось та урізноманітнювалось, що однієї лише констатації обсягу надходжень коштів до державної казни та обсягу їх витрат стало замало для здійснення ефективного управління економікою країни. Це створило передумови для зміни підходів щодо формування бюджету з документа-звіту на документ-прогноз із визначенням попередніх (розрахункових) обсягів доходів і розміру запланованих видатків.

Для забезпечення реалізації фіскальної політики Російської імперії в другій половині XVIII – на початку XIX ст. в українських губерніях було створено систему державних і самоврядних органів, провідне місце серед яких посідали казенні палати, де зосереджувалося все фінансове управління губерній. Особисту відповідальність за своєчасне надходження податей і ліквідацію недоїмок несли губернатори, а добробут чиновників багато в чому залежав від успіхів чи невдач на зазначеному поприщі.

Досить важливу роль у реалізації фіскальної політики також відігравали органи поліції, оскільки в ті часи підрозділи міністерств фінансів і державних маєтностей ще не мали власних органів примусу [11]. Зокрема, земська і міська поліції здійснювали нагляд за торгівлею алкогольними напоями та своєчасною сплатою податей, а в разі виникнення заборгованостей – забезпечували їх примусове стягнення.

Цікавим є факт, що 1810 р. в Російській імперії, до складу якої на той час входила більша частина українських земель, за вказівкою царя Олександра I М. Сперанський підготував перший «План фінансів», що містив дві частини – поточну (планову на поточний рік) та прогнозу [12], адже посилення ролі держави обумовило необхідність у перетворенні бюджету з документа-звіту на документ-прогноз, де були б визначені попередні обсяги доходів і запланованих видатків. Завдяки цьому плану керівництво царської Росії вперше побачило тісний зв'язок між різними варіантами класифікації звичайних і надзвичайних видатків у державі, з одного боку, та показниками балансу бюджетних розписів країни – з іншого. Покращенню підсумкового показника балансу державного розпису сприяло також переведення деяких видів видатків з одних категорій балансу розпису держави в інші [13].

Основним недоліком тогочасного фінансового, зокрема фіскального управління, на думку деяких науковців, була відсутність єдиного міністерства, що негативно позначалось на формуванні державного бюджету.

Вказаний недолік вдалося усунути лише в 1802 р., коли за Маніфестом Олександра I «Про заснування міністерств» було створено окреме Міністерство фінансів, у якому зосереджувалось центральне управління всіма фінансовими справами імперії. Уже в 1811 р. керування фінансами було розділено між трьома відомствами: Міністерством фінансів, яке опікувалось усіма джерелами доходів, Державним казначейством, яке відало витратами, і Державним контролером, який здійснював ревізію всіх рахунків. Ще через десять років Державне казначейство було знову включено до складу Міністерства фінансів на правах департаменту [15]. У результаті різного роду структурних реформ на початку XIX ст. всі місцеві фіскальні органи було уніфіковано й підпорядковано центральному управлінському апарату Російської імперії за відповідними напрямками їхньої діяльності без будь-яких регіональних відмінностей [16].

Наприкінці XIX ст. особливого розвитку зазнали як фінансова система Російської імперії, так і її складова – фіскальна політика. Головним керівником фінансової реформи був С. Вітте, який приділив значну увагу чинній системі промислового оподаткування. Особливістю цього періоду був розвиток системи прямих податків. Так, введено «подушний» податок, який стягувався в однаковому розмірі з кожного селянина, хоча їхні доходи могли суттєво відрізнятись. До того ж було введено «питний» (горілчаний) податок, земські та місцеві збори, натуральні повинності, а згодом – прибутково-майнові податки. Податковий тиск на українських землях, які увійшли до складу Австро-Угорщини, був дещо меншим, попри високий рівень поземельного оподаткування та фіскальні монополії.

Тож на початку XIX ст. національна система надходжень працювала на користь двох держав: Російської імперії, де переважали непрямі податки (акцизи), та Австро-Угорщини.

Наступним важливим етапом розвитку адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України став післяреволюційний період. Суттєвих змін зазнали структура, види й форми бюджетних надходжень і видатків. Так, було введено фіскальну монополію на цукор і спиртні напої, що дало змогу отримати суттєве джерело надходжень до бюджету.

Основною особливістю фіскальної політики після Жовтневої революції було її спрямування на послаблення економічної бази буржуазії. З цієї метою з буржуазії стягували контрибуцію, а також було введено прибутковий податок. Однак в умовах громадянської війни і переходу до натуралізації народного господарства, усі грошові податки з часом трансформували в натуральну форму [17].

У 1918 р. на території більшості українських земель відбулася чергова зміна державного устрою – у квітні Гетьманом всієї України проголосили П. Скоропадського [18]. Одним із першочергових завдань Гетьмана стало налагодження розбалансованого народного господарства та відродження фінансової системи. Досягнення поставленої мети стало можливим лише за умови проведення ефективної фіскальної політики шляхом видання нових законів, а також удосконалення вже наявного податкового законодавства. Так, лише впродовж декількох місяців було прийнято важливі для подальшого розвитку національної фінансової системи законодавчі акти:

– Закон «Про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 р. Цей документ закріпив правові підґрунтя створення Фінансової Ради, вищої інституції у сфері здійснення контролю за фінансовою системою країни [19]. Окрім того, зазначений акт відновлював право приватної власності як однієї з фундаментальних цінностей;

– Закон «Про право на врожай 1918 р.», який було ухвалено 28 травня 1918 р., став важливим кроком у реалізації фіскальної політики Гетьмана. У цьому нормативно-правовому акті зазначалось, що право на врожай ярих культур, засіяних навесні 1918 р., відповідно до наказу

генерал-фельдмаршала Ейхгорна від 6 квітня 1918 р., належить тим особам, які засіяли землі [18; 20];

– Закон «Про підвищення ставки кріпосної оплати» від 25 травня 1918 р. Зазначений документ встановлював розміри кріпосної оплати, яка мала становити 6 % або від вартості маєтності, що переходить відповідно до акта, або від суми, вказаної в акті, незалежно від кількості осіб, які беруть участь в угоді [21].

Звісно, це не повний перелік нормативно-правових актів, розроблених та ухвалених за ініціативи П. Скоропадського. Однак саме вони визначають основні напрями розвитку фіскальної політики в період Гетьманату, доповнюючи перший бюджет України в ролі незалежної держави.

За часів П. Скоропадського всіма податковими та фінансовими надходженнями опікувалося Міністерство фінансів Української Держави, що в травні 1918 р. мало такі відділи: Кредитова канцелярія, Державна скарбниця, Фінансові палати, палата Залізничних справ, палата Простих податків, палата Посередніх податків, палата Митних зборів та комітети з народної ощадності, комітет державних банків, а також Окремий корпус кордонної охорони [20].

Проаналізувавши результати здійснюваної в 1917–1918 рр. фіскальної політики, можна виокремити низку негативних наслідків. Так, непослідовна й непродумана податкова політика призвела до погіршення загальної соціально-економічної ситуації в країні та зумовила перехід більшої частини сільського населення на бік контрреволюціонерів.

Фіскальна політика СРСР, до складу якого увійшла більша частина українських земель, розвивалась у межах Нової економічної політики (НЕП), що мала жорсткі форми вираження в Україні.

Відносини між державою і платниками податків набули максимального загострення 1929 р., коли в українські села відправили десятки тисяч робітників (так званих тисячників) для проведення кампанії розкуркулення. Такими адміністративно-командними методами радянська влада спрямувала державну податкову політику на нівелювання прибутків населення, гальмування приватногосподарчого напрямку розвитку економіки і, відповідно, соціальної політики більшовизму, запобігання можливості накопичення прибутків і власності, а також нищення приватного капіталу як такого [21].

У 1930 р. в СРСР було проведено масштабну податкову реформу, в результаті якої 86 податкових платежів і зборів було замінено двома: податком з обігу та з чистого прибутку. Їх стягнення покладалось на Народний комісаріат фінансів, тоді як місцеві податки стягували територіальні органи радянської влади. З часом виникла необхідність централізації ресурсів у суспільстві, яка відбувалася спочатку в натуральній, потім – у змішаній, а з розвитком суспільних відносин – у грошовій формі.

Видатки місцевих органів влади й управління втратили самостійність і розглядалися як частина державних видатків. Причому напрями використання залучених коштів постійно змінювались. Спочатку це було залучення коштів лише для утримання державних структур і армії. З розвитком виробничих відносин сформувались загальносуспільні потреби, у яких зацікавлений кожний член суспільства та задоволення яких було можливим лише на державному рівні. Серед видатків бюджету значне місце відводили також видаткам економічного характеру, які були зумовлені проведенням націоналізації економіки країни. З огляду на це сформувався новий вид видатків – видатки децентралізованих фондів коштів соціалістичних підприємств. Наслідком такої непродуманої фіскальної політики держави, зокрема у сфері оподаткування, став голодомор 1932–1933 рр. в Україні [23].

З початком Другої світової війни підходи до формування фіскальної політики було змінено та переорієнтовано на задоволення військових потреб. Зазначений підхід призвів до зростання податкового тягаря і переобтяження доходів громадян платежами на користь держави.

Німецька влада на окупованій території України встановила 25 видів грошових податків, серед яких – прибутковий податок, податки з обороту та зі спадщини тощо, а також безліч місцевих податків.

Для фіскальної політики післявоєнного періоду було характерно те, що оподаткування поступово заміщували неподаткові джерела, які наповнювали бюджет. Головним таким джерелом був перерозподіл основних доходів державних підприємств та організацій.

У 1960-ті рр. з ініціативи М.С. Хрущова, було зроблено спробу поступово ліквідувати оподаткування у зв'язку з «неминучою побудовою комунізму». Передусім було заплановано знизити і згодом поступово скасувати податки з заробітної плати трудящих.

З 1980 р. для фіскальної політики СРСР характерним було поступове реформування системи обов'язкових платежів державних підприємств до бюджету. Водночас сформувалася правова база для запровадження системи податків з індивідуальних підприємців, а також із кооперативів і підприємств за участі іноземних організацій. З цією метою було прийнято низку законодавчих актів щодо оподаткування окремих сфер економічної діяльності, які згодом систематизуються в єдиному Законі СРСР «Про податки з підприємств, об'єднань і організацій» від 14 червня 1990 р. Згідно з цим документом, підприємства, об'єднання й організації були зобов'язані сплачувати такі загальносоюзні податки: на прибуток, з обороту, на експорт та імпорт [23].

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що в період існування СРСР було закладено фундамент для формування фіскальної політики сучасної української держави. Однак із набуттям Україною незалежності розпочався кардинально новий етап формування новітньої парадигми державної політики, важливою складовою якої є фіскальна політика. Зміна адміністративно-територіального устрою країни, впровадження нових стандартів соціально-економічного розвитку, перегляд основних функцій, які має виконувати держава, а також низка чинників зумовили об'єктивну необхідність зміни підходів до формування державної фіскальної політики.

Суттєвий вплив на розвиток адміністративно-правового регулювання фіскальної політики незалежної України мало прийняття Постанови Ради Міністрів УРСР «Про створення державної податкової служби в Українській РСР». Відповідно до зазначеного документа, у системі Міністерства фінансів УРСР було створено державну податкову службу в складі: Державної податкової інспекції Міністерства фінансів УРСР; державних податкових інспекцій в областях, районах, містах і районах у містах. До того ж зазначений нормативно-правовий акт встановив загальну чисельність працівників державних податкових інспекцій у республіці на 1990 р.

Логічним продовженням цього напрямку адміністративно-правового регулювання стало прийняття Закону «Про державну податкову службу в Українській РСР» від 4 грудня 1990 р., який на законодавчому рівні визначив права, обов'язки і відповідальність державних податкових інспекцій під час стягнення ними податків та інших обов'язкових платежів у бюджет, здійснення контролю за правильністю обчислення і сплати цих платежів, а також за дотриманням податкового законодавства. Законом було також визначено структуру й підпорядкованість податкової служби, яка створювалася при Раді Міністрів Української РСР у складі Головної державної податкової інспекції Української РСР і державних податкових інспекцій в областях, районах, містах і районах у містах [25; 26].

Було ліквідовано наявну за радянських часів уніфіковану класифікацію доходів і видатків як союзного бюджету, так і власне УРСР. З цією метою 16 липня 1992 р. Міністерство фінансів (далі – Мінфін) України ухвалило спеціальний наказ № 35, відповідно до якого було затверджено принципово нову класифікацію доходів і видатків державного та місцевих бюджетів. Ця класифікація проіснувала аж до кінця 1997 року. З 1 січня 1998 р. почала діяти нова бюджетна класифікація, розроблена Кабінетом Міністрів і Мінфіном України, затверджена Постановою Верховної Ради (далі – ВР) України від 12 липня 1996 р.

Наступним кроком у розвитку адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні стало прийняття Постанови ВР України «Про Основні положення податкової політики і податкову реформу в Україні» від 13 грудня 1995 р. У цьому нормативному документі затверджено основні положення податкової політики в Україні, які було розроблено Робочою групою, створеною Президією ВР України, а також доопрацьовано постійною Комісією ВР України з питань фінансів і банківської діяльності. Визначальною рисою цієї Постанови було те, що вона передбачала пом'якшення податкової політики в Україні щодо: обмеження невинуватої диференціації ставок плати за землю і встановлення граничного рівня плати за неї; формування коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту населення та Фонду соціального захисту інвалідів шляхом встановлення фіксованого відсотка від загального обсягу видаткової частини Державного бюджету України на відповідний рік, скасування порядку нарахування внесків до цих фондів у відсотках до фонду оплати праці; зменшення відрахувань до Фонду сприяння зайнятості населення від 2 до 1% фонду оплати праці; створення Фонду сприяння конверсії у складі Державного бюджету України; створення Державного інноваційного фонду у складі Державного бюджету України; обов'язкових відрахувань на утримання автомобільних шляхів зі спрямуванням цих коштів до відповідних бюджетів; зміни бази нарахування комунального податку тощо [27].

Не залишився осторонь адміністративно-правового регулювання державної фіскальної політики і Президент України. Так, 31 липня 1996 р. він ухвалив Указ «Про заходи щодо

реформування податкової політики», який мав на меті привести державну податкову політику у відповідність до економічних реформ, що відбувалися в Україні. Водночас в Указі були прописані норми, які захищали інтереси вітчизняних товаровиробників, а також спонукали до покращення платіжної та податкової дисципліни, що забезпечувало своєчасні надходження доходів до бюджету.

Наступним важливим етапом становлення державної фіскальної політики був 1996 р., адже 22 серпня цього року був видано Указ Президента України «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій». У ст. 6 зазначеного документа вказано, що Державній податковій адміністрації України підпорядковувались підрозділи МВС України з боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування.

Також 12 грудня 1996 р. ВР України прийняла нову Постанову «Про Основні положення податкової політики в Україні». У цьому нормативному акті зазначалось незадовільне виконання Постанови ВР України «Про Основні положення податкової політики і податкову реформу в Україні» від 13 грудня 1995 р., а також визначалась оновлена мета реформування системи оподаткування: сприяння стабілізації матеріального виробництва, підвищення його ефективності та задоволення державних і соціальних потреб.

Важливим кроком у розвитку адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави було прийняття Постанови ВР України «Про податкову політику в Україні та заходи щодо вдосконалення податкового законодавства» від 12 травня 1999 р., де було зазначено, що для податкової політики в Україні характерними є безсистемність, нестабільність, необґрунтовано високий і нерівномірний податковий тиск на суб'єктів господарювання, сприяння створенню умов для розширення тіньового сектору економіки, порушення податкового законодавства. Окрім того, зазначалось, що в Україні не відбулося очікуваного пом'якшення податкової політики, що поглибило занепад вітчизняного виробництва. Погіршився фінансовий стан підприємств та їх платоспроможність, а також значно зросла кредиторська і дебіторська заборгованість підприємств.

Тож податкова політика і реформа, яку проводили до цього часу, були визнані такими, що не відповідають інтересам економічного розвитку України і потребують суттєвого вдосконалення. З огляду на це в зазначеній Постанові ВР України визначено ключові засади вдосконалення податкової політики і податкового законодавства України.

Висновок. Отже, підсумовуючи аналіз становлення та розвитку державної фіскальної політики України в 1990-х рр., варто погодитись із думкою І.М. Цап про те, що головною проблемою фіскальної політики в Україні в аналізований період було те, що її провадили під впливом стихійних інфляційних процесів і прагнення вирішити проблему бюджетного дефіциту внаслідок необґрунтованої емісії паперових грошей і кредитної емісії. Відомо, що цей шлях є безперспективним. Податкову політику в Україні в ті часи реалізовували за відсутності цілісної концепції в умовах переходу економіки від суто адміністративних методів управління до ринкових форм господарювання [28].

Аналіз генезису адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні засвідчує досить тривалий шлях її становлення. Хоча перші спроби здійснення правового регулювання фіскальної політики датовані ще X ст., однак лише після набуття Україною незалежності фіскальна політика почала розвиватись з урахуванням національних правових традицій і соціально-економічного становища. Проте навіть сьогодні ми не можемо констатувати завершення процесу розвитку законодавства, яке регулює фіскальну політику України. Цей процес є неперервним і нескінченним, оскільки фіскальна політика безпосередньо залежить від соціальних, економічних і політичних процесів, що відбуваються не лише в Україні, а й в усьому світі.

Список використаних джерел:

1. Бараць Г.М. Критико-сравнительный анализ договоров Руси с Византией. Киев, 1910. С. 39–40.
2. Нечай Н. Від «десятини» князя Володимира до «вихода» Батия. Вісник податкової служби України. 2011. № 12. С. 20–21.
3. Нечай Н. «Руська правда» – податковий кодекс Київської Русі. Вісник податкової служби України. 2011. № 11. С. 22–23.
4. Тришак Л.С. Историчні аспекти генезису податкової системи України. Ефективна економіка. 2015. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3794???history=0&pfid=1&sample=11&ref=0>.
5. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 578 с.
6. Нечай Н. Податки за часів Великого князівства Литовського (XIV – XV ст.). Вісник податкової служби України. 2011. № 13. С. 22–23.
7. Кучерявенко Н.П. Налоговое право: учебник. Харьков, 1997.
8. Минюк О.Ю. Адміністративно-правове регулювання біржової діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 259 с.
9. Литвиненко Я.В. Податкова політика: навч. посіб. Київ, 2003. С. 19.
10. Орлик В.М. Податкова політика Російської імперії в Україні в дореформений період. Український історичний журнал. 2009. № 4. С. 214–218.
11. Орлик В., Маренець Л. До питання фіскальної політики нацистів в окупованій Україні. Архіви України. 2005. № 1–3. С. 233–240.
12. Жибер Т.В. Бюджетний процес та його оптимізація в Україні: дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01. Київ, 2005. 230 с.
13. Россия. Министерство финансов. 1802–1902: [Ист. Обзор главнейших мероприятий фин. ведомства]. Ч. 2. СПб., 1902. С. 621;
14. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 578 с.
15. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. М., 1998. С. 48–50.
16. Ковальчук І.В. Особливості фіскальної політики на українських землях за часів Російської імперії. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3–2. С. 27–30.
17. Налоги и налогообложение: учебник / под ред. Г.Б. Поляка, А.Н. Романова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. 400 с.
18. Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр.: в 2 т. Т. 1. Київ, 2002.
19. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.). Харків, 2000. 462 с.
20. Іващенко В.А. Нормативно-правове забезпечення регулювання податкової політики гетьманату в українському селі (квітень – листопад 1918 р.). Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право. 2011. Вип. 16. С. 128–133.
21. Гай-Нижник П.П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української держави, УССР (1917–1930 рр.). Київ, 2006. С. 107.
22. Нечай Н. Податкова політика в СРСР. Вісник податкової служби України. 2011. № 35. С. 22–23.
23. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Налоговое право Российской Федерации. Ростов н/Д, 2002. 480 с.;
24. Соколовська А.М. Податкова система України: теорія та практика становлення. Київ, 2004. 454 с.
25. Касьяненко М.М., Яцюк О.В., Цимбал П.В., Власова Г.П., Кузьменко О.О. Управління органами державної податкової служби України: навч. посібник. Ірпінь, 2010. 346 с.
26. Манжула А. Етапи розвитку системи державної податкової служби України. Підприємництво, господарство і право. 2004. № 11. С. 85–88.
27. Про Основні положення податкової політики і податкову реформу в Україні: Постанова Верховної Ради України від 13 грудня 1995 р. № 466/95-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/466/95-вр>.
28. Цап І.М. Проблеми та перспективи фіскальної політики в Україні. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 35. С. 339–345.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОСИН ОБІГУ ТА ОБРОБКИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УКРАЇНІ

У статті досліджено поняття адміністративно-правового забезпечення відносин обігу та обробки персональних даних, визначено його сутність та ознаки. Охарактеризовано основні напрями регулювання персональних даних в Україні, які охоплюють формування законодавчого масиву, встановлення чітких принципів обігу й обробки персональних даних, створення та реорганізацію спеціальної інституційної структури, що здатна забезпечувати нагляд за дотриманням прав суб'єктів персональних даних.

Ключові слова: персональні дані, захист персональних даних, відносини, адміністративно-правове забезпечення, обробка, обіг.

В статье исследовано понятие административно-правового обеспечения отношений обращения и обработки персональных данных, определены его сущность и признаки. Охарактеризованы основные направления регулирования персональных данных в Украине, которые включают формирование законодательного массива, установление четких принципов обращения и обработки персональных данных, создание и реорганизацию специальной институциональной структуры, способной обеспечивать надзор за соблюдением прав субъектов персональных данных.

Ключевые слова: персональные данные, защита персональных данных, отношения, административно-правовое обеспечение, обработка, обращение.

In the article the concept of administrative and legal provision of the relations of circulation and processing of personal data is studied, its essence and characteristics are determined. The main areas of regulation of personal data in Ukraine are described. They include the formation of a legislative array, the establishment of clear principles for the processing and circulation of personal data, and the creation and reorganization of a special institutional structure capable of supervising the observance of the rights of the subjects of personal data.

Key words: personal data, protection of personal data, relations, administrative and legal support, processing, circulation.

Вступ. Сучасне суспільство характеризується стрімким розвитком інформаційного середовища. Електронні засоби комунікації стали невід'ємною частиною життя не лише людини, а й усього світу загалом. Вони, з одного боку, набагато полегшують обмін необхідними даними між усіма зацікавленими суб'єктами, а з іншого – підвищують ризик потрапляння таких даних, зокрема персональних і конфіденційних, до рук третіх осіб, які використовуватимуть їх не за призначенням та у власних корисних цілях. Людина, щодня стикаючись з електронними комунікаціями, є не просто користувачем, а насамперед носієм персональних даних. Тому питання обігу й обробки персональних даних набувають актуальності та нагальності кожного дня, а отже, потребують чіткого визначення й регулювання, оскільки обіг та обробка персональних даних є досить складним процесом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика у сфері захисту персональних даних вивчалася такими вченими, як І.В. Арістова, І.Л. Бачило, В.М. Брижко, І.Б. Жилиєв, Р.А. Калюжний, Д.В. Карпенко, Л.Т. Комзюк, О.В. Кохановська, Д.М. Назаров, М.М. Розолов, І.М. Сопілко, О.О. Тихомиров, А.М. Чернобай, О.М. Шевчук, С.В. Ясечко та інші. Водночас розкриття завдань, принципів та особливостей адміністративно-правового забезпечення відносин обігу й обробки персональних даних в Україні потребує подальшого дослідження.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є розкриття сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення відносин обігу й обробки персональних даних в Україні та надання характеристики їх рис на цій основі.

Результати дослідження. Задля належного й повного дослідження вказаного питання спочатку пропонуємо визначити, що являють собою персональні дані. Під персональними даними як об'єктом неправомірного посягання варто розуміти виражену в об'єктивній (матеріальній) формі охоронювану законом інформацію або масив інформації, за допомогою якої можна чітко ідентифікувати конкретну особу та щодо якої вчинені протиправні дії, тобто дії, на які суб'єкт персональних даних не давав дозволу та які заборонені законом. При цьому дуже важливо під час упорядкування таких правовідносин забезпечити їх публічний і приватний складники. Тобто необхідно розробити та впровадити такий правовий механізм реалізації обігу й обробки персональних даних, який дасть змогу рівною мірою забезпечити публічно-правовий інтерес держави та захистити приватні права особи.

Держава як гарант безпеки повинна забезпечувати безпеку та недоторканність приватного життя людини. Адміністративно-правове забезпечення відносин обігу й обробки персональних даних має своєю головною метою саме їх упорядкування та врегулювання з тим, щоб держава мала можливість забезпечити особі право на захист її персональних даних, реалізуючи при цьому свої завдання. Тому державний характер управління відносинами обігу та обробки персональних даних полягає в тому, що в його процесі реалізуються, окрім завдань, функцій та інтересів держави, також права й законні інтереси фізичних і юридичних осіб на захист їхніх персональних даних.

Сьогодні в межах української системи регулювання персональних даних успішно розвиваються три найважливіші напрями: 1) формування законодавчого масиву, спрямованого на регулювання обігу й обробки персональних даних; 2) встановлення чітких принципів обігу та обробки персональних даних, які отримують послідовне закріплення в нормативних актах різного рівня; 3) створення й реорганізація спеціальної інституційної структури, що здатна забезпечувати нагляд за дотриманням прав суб'єктів персональних даних.

Отже, адміністративно-правове забезпечення відносин обігу й обробки персональних даних полягає у впливі на такі відносини юридичних засобів адміністративно-правового характеру. Тому управління в цій галузі реалізується через норми адміністративного права та його підгалузей, адміністративно-правових інститутів, адміністративно-правових актів, у яких закріплюються положення загального й індивідуального характеру та спрямування.

Однією з основних тенденцій розвитку праворозуміння сьогодні є перехід від захисту права на інформацію до захисту приватного життя (зокрема, безпеки персональних даних) і захисту права на інформаційне самовизначення (інформаційну автономію). Нормативно-правовий розвиток зазначеного права став своєрідною відповіддю на загрозу з боку створення та активного зростання рівня потужностей інформаційно-телекомунікаційних технологій для збору, управління, аналізу й використання інформації про будь-яку людину.

Упродовж декількох років було внесено низку змін до законодавства про захист персональних даних, про запобігання корупції (декілька разів приймалися нові законодавчі акти, а потім до них вносились чимало змін і доповнень). Натомість деякі проблеми їх застосування на практиці залишились невирішеними. Однією з таких проблем є неоднозначність норм права щодо доступу до персональних даних державних службовців у межах здійснення антикорупційних заходів, зокрема, подачі декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

Також необхідно зазначити, що правовідносини обігу й обробки персональних даних, як і будь-які інші відносини, що виникають між суб'єктами цієї сфери, мають відповідний елементний склад, тобто включають учасників правовідносин, їхні права й обов'язки та те, з приводу чого виникають ці правовідносини й конкретні юридичні факти. Відповідно, юридичними засобами адміністративно-правового забезпечення відносин обігу та обробки персональних даних в Україні є прийоми й методи юридичного впливу на такі суспільні відносини з метою їх упорядкування. Вони представлені владними приписами, розпорядженнями, веліннями, покладенням на певних осіб обов'язків і зобов'язань до активної поведінки чи, навпаки, утримання від вчинення певних дій.

Для того щоб розкрити сутність адміністративно-правового регулювання відносин обігу та обробки персональних даних в Україні, необхідно проаналізувати законодавче підґрунтя цього питання. На національному рівні ключовими документами, які є основою адміністративно-пра-

вового забезпечення відносин обігу й обробки персональних даних, є Конституція України, Закон України «Про захист персональних даних», документи у сфері захисту персональних даних, прийняті Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Статтею 32 Конституції України проголошено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте й сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [1]. На виконання вказаного положення Конституції України, а також із метою імплементації Конвенції № 108 Ради Європи Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про захист персональних даних», який закріплює основні зобов'язання володільців персональних даних, права суб'єктів персональних даних, основні підстави обробки персональних даних, порядок повідомлення наглядового органу про здійснення обробки, що становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів, принципи обмеження дії закону, принципи захисту персональних даних, повноваження наглядового органу тощо. Відповідно до частини 2 статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. Не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави чи органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень [2].

Крім цього, положення Закону України «Про захист персональних даних» знаходять подальше роз'яснення в рішеннях судів, винесених за результатами розгляду адміністративних протоколів і приписів Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Водночас, незважаючи на всі досягнення, варто зауважити, що процес формування нормативної бази, яка регулює обіг та обробку персональних даних, сьогодні перебуває лише на стадії свого розвитку, про що свідчить насамперед активна нормотворча діяльність у цьому напрямі (зокрема, Закон України «Про захист персональних даних» діє вже в дев'ятій редакції, і вона, здається, не є остаточною). Безумовно, законодавцю ще належить знайти вирішення низки найважливіших завдань та нагальних проблем правозастосування. До них належать, зокрема, такі:

- 1) визначення місця Закону України «Про захист персональних даних» у системі нормативних актів, що регулюють окремі види інформації обмеженого доступу;
- 2) упорядкування масиви підзаконних актів, які регламентують окремі питання обігу й обробки персональних даних;
- 3) зміщення акценту закону з порядку та умов обігу персональних даних на принципові питання захисту прав і свобод суб'єкта даних у зв'язку з обігом та обробкою його даних.

Висновки. Таким чином, на основі дослідження сутності й завдань адміністративно-правового забезпечення відносин обігу та обробки персональних даних в Україні, а також з огляду на правовий аналіз чинної європейської та української нормативно-правової бази щодо правового регулювання нормативного закріплення відносин обігу й обробки персональних даних можемо зазначити, що сфера захисту персональних даних активно регулюється та розвивається державою, зокрема, розробляються та приймаються законодавчі й підзаконні акти, що регулюють відносини різних суб'єктів персональних даних, створюється інфраструктура щодо вирішення проблем технічного та організаційного захисту даних про особу.

Україна як держава, що проголосила курс на євроінтеграцію, прагне впровадити правові механізми гарантування безпеки обігу й обробки персональних даних, що відповідають сучасним міжнародним стандартам. Узгодження правових норм вітчизняного законодавства з міжнародними стандартами є передумовою для створення та існування ефективної системи державного регулювання у сфері обігу й обробки персональних даних. Це зумовлює необхідність розроблення та впровадження такого правового механізму реалізації обігу й обробки персональних даних, який дасть змогу рівною мірою забезпечити публічно-правовий інтерес держави та захистити приватні права особи. Водночас сучасний стан адміністративно-правового забезпечення відносин обігу та обробки персональних даних потребує подальшого покращення нормативно-правового забезпечення захисту персональних даних відповідно до міжнародного права та законодавства Європейського Союзу, що сприятиме соціальному, економічному й науково-технічному прогресу та забезпеченню балансу прав людини, суспільства й держави в цій сфері суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI / Верховна рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 34. С. 1188. Ст. 481.

УДК 349.22

САБАДАШ І.В.

СКЛАД ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДОВИХ ЕКСПЕРТІВ, ЯКІ НЕ Є ПРАЦІВНИКАМИ ДЕРЖАВНИХ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ УСТАНОВ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених визначено склад елементів адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, і розглянуто зміст деяких із них. Визначено завдання діяльності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, і запропоновано розглядати їх у широкому та вузькому сенсах.

Ключові слова: елемент, адміністративно-правовий статус, судовий експерт, дієздатність, деліктоздатність, правоздатність.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых определен состав элементов административно-правового статуса судебных экспертов, которые не являются работниками государственных специализированных учреждений, и рассмотрено содержание некоторых из них. Определены задачи деятельности судебных экспертов, которые не являются работниками государственных специализированных учреждений, и предложено рассматривать их в широком и узком смыслах.

Ключевые слова: элемент, административно-правовой статус, судебный эксперт, дееспособность, деликтоспособность, правоспособность.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and the scientific opinions of scientists, the composition of the elements of the administrative legal status of forensic experts who are not employees of state specialized institutions is determined, and the content of some of them is considered. The tasks of judicial experts who are not employees of state specialized institutions are determined, and it is proposed to consider them and a broadly narrow sense.

Key words: element, administrative-legal status, judicial expert, capacity, competence, legal capacity.

Вступ. Однією із визначальних рис сучасної правової держави сьогодні є утвердження правових норм, забезпечення їхньої дії та охорона шляхом відтворення правосуддя на її території. Кожен день суди вирішують безліч різноманітних правових спорів, встановлюють істину у справах і приймають об'єктивні та справедливі рішення. Напевно, захист прав і свобод людини, громадянина та інтересів держави в судовому порядку є найефективнішим, оскільки гарантує неупередженість під час прийняття рішення, обов'язкового для виконання на всій території України, що, у свою чергу, призводить до гарантованого поновлення порушених прав, свобод та інтересів. Суди в Україні розглядають справи у кримінальному, адміністративному, цивільному, господарському провадженні, а також справи про адміністративні правопорушення. Така «розгалуженість» вимагає від суддів високої кваліфікації та професіоналізму, обізнаності

у сфері права, майже завжди не у конкретній галузі, а в різних: кримінальній, адміністративній, цивільній, господарській, податковій, бюджетній тощо. Тому цілком виправданим є те, що суддя не зобов'язаний мати знання, не пов'язані з юриспруденцією, а отже, відповідно, може не бути фахівцем у галузі економіки, будівництва, техніки, екології, пожежної безпеки тощо. Для цього свою діяльність здійснюють судові експерти, зокрема й ті, що не є працівниками державних спеціалізованих установ. Під час участі в судовому засіданні експерти набувають відповідного процесуального статусу, особливості якого залежать від виду провадження, у якому вони беруть участь. Одночасно їм притаманний інший статус – адміністративно-правовий, який визначає їх саме як експертів, що проводять судову експертизу не конкретно під час будь-якого судового провадження, а взагалі, який визначає їхню роль у здійсненні правосуддя та інші організаційно-функціональні аспекти пов'язані зі здійсненням ними судових експертиз.

Стан дослідження. Окремі питання адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, розглядали у своїх наукових працях: В.Б. Авер'янов, С.І. Архіпов, Я.Р. Веберс, Н.В. Козлов, М.В. Костів, Ю.С. Шемшученко С. Л. Лисенков, А.І. Берлач, В.С. Нерсисянц, О.Ф. Скакун і багато інших учених. Однак науковцями недостатня увага приділялась питанню визначення елементів адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ.

Постановка завдання. Метою статті є визначення складу елементів адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, і розгляд деяких із них.

Результати дослідження. Проаналізувавши наукову літературу та норми чинного законодавства України, можемо відзначити, що елементи адміністративно-правового статусу одноособного суб'єкта, зокрема судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, поділяються на основні та факультативні. До основних елементів адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, варто віднести правосуб'єктність (адміністративну), сукупність прав і обов'язків, юридичну відповідальність, а до факультативних – заборони, пов'язані з наявністю даного адміністративно-правового статусу, принципи, гарантії діяльності, основні функції та завдання, аспект реалізації такого статусу (форми діяльності). У рамках нашого дослідження ми не будемо зупиняти свою увагу на всіх елементах адміністративно-правового статусу, а приділимо увагу лише деяким із них, зокрема таким, як: адміністративна правосуб'єктність, заборони, пов'язані з наявністю в зазначеній категорії осіб адміністративно-правового статусу, а також ті завдання, які виконують під час своєї діяльності.

Правосуб'єктність є однією із визначальних правових категорій, оскільки без правосуб'єктності особа не може стати учасником правових відносин. Доктринальні підходи щодо визначення сутності поняття «правосуб'єктність» принципово між собою не відрізняються. Наприклад, В.В. Надьон, досліджуючи структуру правосуб'єктності, доходить висновку, що остання «означає визнання особи можливим носієм прав та обов'язків» і вказує, що «для визнання особи правосуб'єктною досить наділення її правоздатністю» [1, с. 51]. Значення даної правової категорії досить вдало описав М.П. Кучерявенко: «правосуб'єктність реалізує функції правового регулювання через конкретизацію кола суб'єктів, осіб, потенційно здатних бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків» [2, с. 326].

Прийнято виділяти три види правосуб'єктності: загальну, галузеву та спеціальну [3, с. 125–128], їх виділення пов'язане з конкретними правовідносинами, учасником яких є особа. Загальна правосуб'єктність визначає здатність особи вступати у правові відносини незалежно від їхнього характеру в межах певної правової системи, галузева – відображає здатність особи бути учасниками правовідносин в межах конкретної галузі права (наприклад, цивільне право), а спеціальна передбачає можливість особи стати учасником системи чітко визначених правовідносин, які виникли в межах конкретної галузі права. З огляду на те, що правосуб'єктність (адміністративна) є одним з елементів адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, треба зазначити, що в даному випадку мова йде про галузеву правосуб'єктність у межах галузі адміністративного права та окремо спеціальну, яка виникає з приводу здійснення судово-експертної діяльності.

З приводу питання щодо змісту правосуб'єктності та її структури вчені-юристи у складі правосуб'єктності переважно виокремлюють правоздатність, дієздатність і деліктоздатність, тобто сукупність прав та обов'язків і відповідальність, до того ж перші визначають як провідні елементи. В юриспруденції під правоздатністю, як правило, розуміють здатність особи набувати

певні права [4, с. 41] та мати коло обов'язків [5, с. 146]. Дещо по-іншому тлумачить правоздатність О.С. Іоффе, а саме як «властивість суб'єкта права, яка встановлює його зв'язок із державою та може існувати поза межами правовідносин» [6, с. 123]. Як загальну передумову виникнення правовідносин, або набуття прав і обов'язків, правоздатність розглядають Я.Р. Веберс [7, с. 41], Н.В. Козлова [8, с. 9]. Необхідно підтримати й точку зору О.Ф. Скакун з приводу того, що «правоздатність – це передбачена нормами права здатність (можливість) індивіда мати суб'єктивні юридичні права й виконувати суб'єктивні юридичні обов'язки» [9, с. 357].

Набуття правосуб'єктності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, передбачено низкою нормативно-правових актів: Законом України «Про судову експертизу» [10], Положенням про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 3 березня 2015 р. № 301/5 [11], Інструкцією про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 12 грудня 2011 р. № 3505/5 [12], оскільки саме вони визначають вимоги до суб'єкта, який може проводити судово-експертну діяльність, а отже, набути сукупність прав і обов'язків, якими наділяється дана категорія судових експертів.

Загальні вимоги до набуття статусу судового експерта, зокрема такого, який не є працівником державної спеціалізованої установи, викладені у ст. ст. 10 («Особи, які можуть бути судовими експертами») і 11 («Особи, які не можуть бути судовими експертами») Закону України «Про судову експертизу». Окрім вимог щодо наявності спеціальних знань у такої особи, а також відповідної вищої освіти, вони повинні: 1) пройти підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України (розташованих у Дніпрі, Донецьку, Києві, Криму, Львові, Одесі, Харкові або в Науково-дослідному центрі судової експертизи з питань інтелектуальної власності [13]); 2) пройти атестацію, тобто скласти кваліфікаційний іспит; 3) отримати кваліфікацію судового експерта в певній галузі (за умови відповідності загальним вимогам, проходження навчання та успішного складання кваліфікаційного іспиту), що підтверджується наявністю відповідного свідоцтва, яке видається протягом десяти робочих днів строком на три роки. З огляду на положення ст. 9 Закону України «Про судову експертизу» варто зазначити, що дані про більшість судових експертів повинні бути внесені до Реєстру атестованих судових експертів, проте «особа або орган, які призначають або замовляють судову експертизу, можуть доручити її проведення тим судовим експертам, яких внесено до державного Реєстру атестованих судових експертів, або іншим фахівцям із відповідних галузей знань, якщо інше не встановлено законом» [10].

Під дієздатністю необхідно розуміти «передбачену нормами права здатність індивіда самостійно, своїми усвідомленими діями здійснювати (використовувати і виконувати) суб'єктивні юридичні права, обов'язки й нести відповідальність» [9, с. 357]. Сутність адміністративної дієздатності (дієздатність в адміністративному праві) як складової адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, майже не відрізняється від загального поняття «дієздатність». Так, Т.О. Коломоєць пов'язує виникнення адміністративної дієздатності з різними умовами, такими, як: вік, посада, правовий режим реалізації прав і виконання обов'язків, результати проведення реєстраційних чи інших адміністративних процедур та уточнює, що правовими підставами її набуття є положення нормативно-правових актів [14, с. 67]. До елементів дієздатності традиційно відносять такі: «здатність особи самостійно здійснювати, реалізовувати належні їй права; реалізовувати належну їй компетенцію та приймати правові акти управління; застосовувати заходи адміністративного примусу; визнавати, гарантувати та захищати права і свободи громадян; нести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну громадянам, юридичній особі чи державному органу» [15, с. 67]; «нести у випадку вчинення адміністративного чи дисциплінарного правопорушення адміністративну чи дисциплінарну відповідальність (адміністративна деліктоздатність)» [14, с. 67]. У даному випадку треба сказати, що вимоги, що ставляться до особи, яка вже має або претендує на отримання адміністративно-правового статусу судового експерта взагалі та такого, що не є працівником державної спеціалізованої установи зокрема, уже самі по собі передбачають наявність в особи дієздатності. Розглядаючи адміністративну дієздатність у межах адміністративно-правового статусу судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, можемо припустити, що цей елемент стосується волевиявлення, бажання особи здійснювати ряд дій для набуття такого правового статусу, а після набуття реалізовувати власні повноваження, які обумовлені цим статусом, а також нести відповідальність за вчинені правопорушення, зокрема пов'язані зі злов-

живанням власними правами, невиконанням обов'язків, пов'язаних з адміністративно-правовим статусом судового експерта, який не є працівником державних спеціалізованих установ.

Заборони, пов'язані з наявністю в особи адміністративно-правового статусу судового експерта, який не є працівником державної спеціалізованої установи, встановлені в п. 4 Інструкції про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 12 грудня 2011 р. № 3505/5: «судовому експерту забороняється: 1) передоручати проведення експертизи іншій особі; 2) самостійно збирати матеріали, які підлягають дослідженню, а також вибирати вихідні дані для проведення експертизи, якщо вони відображені в наданих йому матеріалах неоднозначно; 3) вирішувати питання, які виходять за межі спеціальних знань експерта, а також для з'ясування питань права і надавати оцінку законності проведення процедур, регламентованих нормативно-правовими актами; 4) вступати в не передбачені порядком проведення експертизи контакти з особами, якщо такі особи прямо чи опосередковано зацікавлені в результатах експертизи; 5) зберігати матеріали справ та об'єкти експертних досліджень поза службовим приміщенням» [12]. Окрема заборона встановлена у ч. 4 ст. 10 Закону України «Про судову експертизу»: «судовому експерту забороняється використовувати свої повноваження з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки та пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб» [10]. Аналізуючи зазначені заборони, можна дійти висновку, що вони всі спрямовані на те, щоб судові експерти, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, виконували судово-експертну діяльність на належному рівні якості та не порушували ні антикорупційного законодавства, ні законодавства у сфері здійснення судових експертиз. Крім того, дані заборони сприяють належній внутрішній організації діяльності судових експертів.

У загальному розумінні термін «завдання» необхідно тлумачити як «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і таке інше; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити» [16, с. 40]. Констатуємо, що на законодавчому рівні не визначені завдання ані судових експертів, незалежно від того чи працюють вони в державних спеціалізованих установах чи ні, ані власне судової експертизи. Лише в навчальній літературі можна знайти згадки про завдання Кабінетів науково-судової експертизи у такій формі: «проведення всякого роду досліджень, що належать до галузі криміналістики, за справами кримінальними – безкоштовно, за справами цивільними – за плату в розмірі, який визначається за правилами Статуту цивільного судочинства; надання в особливо важливих випадках допомоги слідчій владі при проведенні дій, що стосуються пошуку винного або виявлення злочину» [17, с. 60]. Зазначимо, що частково завдання судово-експертної діяльності були предметами досліджень деяких науковців. Зокрема, автори посібника із судово-експертної діяльності зазначають, що «поняття предмета та завдання експертизи (якщо завдання розуміти не в широкому сенсі – як сприяння правосуддю, а у вузькому – як досягнення того, на що спрямована пізнавальна діяльність експерта) – рівнозначні» [18, с. 24]. Певною мірою на це вказують у своїх дослідженнях Ю.М. Черноус і О.А. Лопата, які розрізняють загальні та окремі завдання. Так, «загальними є завдання, які стоять перед суб'єктами реалізації судово-експертної діяльності в цілому, а саме: організація роботи судово-експертних установ та їх підрозділів; впровадження в експертну практику нових методів досліджень, сучасних експертних методик, забезпечення їх активного використання під час проведення експертиз і в профілактичній діяльності; підбір, розстановка, навчання та виховання кадрів, формування відповідальності за виконання службового обов'язку та дотримання законності; роз'яснювальна робота з ознайомлення працівників правоохоронних органів із сучасними можливостями судової експертизи та інше» [19, с. 9], а окремі – «формулюються слідчим у постанові про призначення експертизи (або за умов іншого порядку залучення експерта до кримінального провадження); вирішуються експертом на кожному етапі експертного дослідження залежно від застосованої методики та об'єктів, що надійшли на дослідження» [19, с. 10].

У свою чергу, завдання не можуть не відповідати сутності діяльності, яку проводять судові експерти, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, а тому для їх визначення необхідно дослідити зміст діяльності, яку вони провадять, мова йде про здійснення судово-експертної діяльності. А тому є сенс звернутися до наукових здобутків щодо визначення сутності судово-експертної діяльності. Так, Т.В. Авер'янова та Р.С. Белкін надають найпростіше визначення судово-експертної діяльності – це «система дій і пов'язаних із ними правовідносин, що здійснюються в процесі судочинства уповноваженими органами й особами з призначення, організації і проведення судових експертиз» [20, с. 440].

Особливо цінним для нашого дослідження є робота В.В. Галуцька та О.М. Єщука, предметом якої є адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності, оскільки сам характер розгляду зазначеної діяльності є близьким до предмета нашого дослідження. Вони наголошують на тому, що безпосереднім «об'єктом адміністративно-правового регулювання судово-експертної діяльності є право фізичних та юридичних осіб на проведення законної, незалежної, об'єктивної та повної судової експертизи на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини юридичної справи, а також діяльність публічної адміністрації стосовно: особливостей проведення адміністративно-деліктної експертизи, адміністративно-процедурної експертизи та експертизи у справах адміністративного судочинства; забезпечення умов праці судового експерта за місцезнаходженням об'єктів дослідження; створення судово-експертних спеціалізованих установ; забезпечення науково-методичної та організаційно-управлінської діяльності судово-експертних установ...» [21, с. 28].

Висновки. З огляду на всі вищенаведені думки та отримані результати під час нашого дослідження ми пропонуємо завдання судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, розуміти в широкому та вузькому сенсах. При використанні широкого підходу визначаються загальні завдання: сприяння реалізації завдань і функцій держави стосовно охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина й інтересів держави саме в судовому порядку шляхом здійснення судово-експертної діяльності та надання відповідного висновку за її результатами. У вузькому розумінні завдання судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, є більш конкретними та пов'язані не тільки із здійсненням такими особами їхньої специфічної діяльності, а з її організацією. Такі завдання будуть залежати від конкретного виду дослідження, що провадить судовий експерт, який не є працівником державної спеціалізованої установи, і, як правило, регламентовані на законодавчому рівні. Наприклад, згідно з п. 1.1. Науково-методичних рекомендацій із питань підготовки та призначення судових експертів та експертних досліджень, затверджених наказом Міністерства юстиції України 08.10.1998 № 53/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України 26.12.2012 № 1950/5): «основним завданням почеркознавчої експертизи є ідентифікація виконавця рукописного тексту, обмежених за обсягом рукописних записів (буквених і цифрових) і підпису» [13]. Поряд із зазначеним завданням необхідно також виділити й інші завдання, що виконує судовий експерт, який не є працівником державної спеціалізованої установи, і що не пов'язані з конкретним видом судово-експертного дослідження: суворе дотримання вимог законодавства у сфері проведення судової експертизи; додержання принципів незалежності, об'єктивності і повноти дослідження під час проведення судово-експертної діяльності; мати спеціальні знання, відповідну кваліфікацію для того, щоб проводити конкретні види судової експертизи; удосконалювати власні знання та постійно підвищувати власну кваліфікацію; мати високі морально-ділові якості.

Список використаних джерел:

1. Надьон В.В. Структура правосуб'єктності. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/>. С. 49–53.
2. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6 т. Т. 2: Введение в теорию налогового права. Харьков: Легас, 2004. 600 с.
3. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2001. 520 с.
4. Пхаладзе Б.В. Юридические формы правового положения личности в советском обществе. Тбилиси: Мецниереба, 1969. 86 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М.: Юрид. лит, 1982. 361 с.
6. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М.: Статут, 2000. 777 с.
7. Веберс Я.Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Рига: Знание, 1976. 231 с.
8. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М., 2005. 476 с.
9. Скаун О.Ф. Теория держави і права: підручник. Х.: Консум, 2006. 656 с.
10. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1994. № 28. Ст. 232.
11. Про затвердження Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів: наказ Міністерства юстиції України від 03.03.2015 № 301/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0249-15/page>.

12. Про затвердження Інструкції про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах: наказ Міністерства юстиції України від 12.12.2011 № 3505/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1431-11>.
13. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 № 53/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.
14. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. К.: Істина, 2008. 216 с.
15. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
16. Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наук. думка, 1970–1980. Т. 3. 1972. 744 с.
17. Комаха В.О. Становлення і розвиток судової експертизи та судово-експертних установ на Півдні України. Одеса: Юрид. літ., 2002. 512 с.
18. Головченко Л.М., Лозовий А.І., Сімакова-Єфремян Е.Б. та ін. Основи судової експертизи: навчальний посібник для фахівців, які мають намір отримати або підтвердити кваліфікацію судового експерта. Х.: Право, 2016. 928 с.
19. Черноус Ю.М., Лопата О.А. Поняття та завдання судово-експертної діяльності у сучасних реаліях. Криміналістика і судова експертиза: міжвідом. наук.- метод. зб. / Київський НДІ судових експертиз; редкол.: О.Г. Рувін (відповід. ред.) та ін. К., 2016. Вип. 61. С. 3–12.
20. Аверьянова Т.В. Криминалистика: учебник / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская. Москва, 2008. 992 с.
21. Олійник О.О., Галунько В.В., Єщук О.М. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності: монографія. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 224 с.

УДК 342.9

САВРАНЧУК С.Л.

ПОВНОВАЖЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ ЯК ПІДРОЗДІЛУ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано зміст основних нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та з'ясовано їх компетенцію і основні повноваження. Наголошується, що окремі повноваження використовуються у процесі реалізації функцій антикорупційної прокуратури. Здійснено класифікацію повноваження антикорупційної прокуратури України.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, повноваження, компетенція, запобігання корупції, законність.

В статье проанализировано содержание основных нормативно-правовых актов, которые регламентируют антикоррупционную деятельность Специализированной антикоррупционной прокуратуры Украины, и выяснены их компетенция и основные полномочия. Отмечается, что отдельные полномочия используются в процессе реализации функций антикоррупционной прокуратуры. Осуществлена классификация полномочия антикоррупционной прокуратуры Украины.

Ключевые слова: антикоррупционная деятельность, Специализированная антикоррупционная прокуратура, полномочия, компетенция, предотвращение коррупции, законодательство.

© САВРАНЧУК С.Л. – аспірант кафедри адміністративного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

The article analyzes the content of the main legal acts regulating the activities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, and their competence and core competencies are clarified. It is noted that certain powers are used in the process of implementing the functions of the anti-corruption prosecutor's office. The classification of the authority of the anti-corruption prosecutor's office of Ukraine is carried out.

Key words: *anti-corruption activity, specialized anti-corruption prosecutor's office, powers, competence, prevention of corruption, legality.*

Вступ. Корупція є одним із найпоширеніших зловживань у владному середовищі різних рівнів, які в сукупності розглядаються як протиправне використання службових повноважень для особистого збагачення. Кількість корупційних проявів в Україні зростає, що суперечить прагненням народу України інтегруватися до європейського співтовариства та сприяє зростанню соціальної напруги.

З метою реалізації європейських прагнень України почали створюватись правоохоронні органи по боротьбі з корупцією, особливо вагомими повноваженнями стали наділятися спеціалізовані правоохоронні органи щодо запобігання та викорінення корупції. Важливе місце серед них мають посісти спеціалізовані органи прокуратури. Перші кроки в цьому напрямку було зроблено відповідно до Закону України «Про прокуратуру» (2014) шляхом створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у структурі Генеральної прокуратури України.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, з'ясувати повноваження та компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України.

Результати дослідження. Зауважимо, що серцевиною правового статусу будь-якого органу державної влади є його функції. Це повною мірою стосується і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України.

У зв'язку з цим доцільно вирішити питання про поняття «функції» та «функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

Функції визначаються в науковій літературі як юридично необхідні види діяльності [1, с. 100], як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який слугує напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [2, с. 43]. Іноді пропонується і більш розгорнута характеристика функцій органу як складових частин змісту його діяльності, що відображені у встановлених для органу завданнях щодо забезпечення життєво важливих потреб об'єкта управління, здійснюються структурними підрозділами (посадовими особами) органу шляхом реалізації покладених на них повноважень [3, с. 64].

Зважаючи на запропоновані тлумачення категорії «функції», будемо розуміти під ними основні взаємопов'язані напрямки діяльності, що реалізуються як органом загалом, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для виконання загальної мети. Ба більше, функціям властиві безперервність і постійність, необумовленість конкретними подіями і діями. Щодо завдань, то можна констатувати, що вони мають тимчасовий характер. Тобто в результаті їх виконання завдання змінюються на нові [4, с. 137].

У діяльності прокуратури поняття функцій визначається неоднозначно. Досить цікавим є підхід, відповідно до якого функції прокуратури визначаються як особливі види діяльності прокуратури, обумовлені політикою держави і необхідністю належної реалізації її функцій. Переважно акцентується увага на тому, що функції прокуратури визначають місце і роль прокуратури в державному механізмі [5, с. 123]. Тобто призначення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в механізмі держави найбільш повно відображають її функції, які являють основні напрямки і види діяльності цього органу.

Отож функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є одним із видів її діяльності, що обумовлюються її цілями та призначенням, характеризуються визначеним предметом провадження, спрямовані на вирішення поставлених завдань і здійснюються в межах наявних повноважень.

На нашу думку, саме функції прокуратури відображають її місце в механізмі держави. Відповідно до п. 3 Положення «Про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12 квітня 2016 № 149 на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру України покладаються такі функції:

1) підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями;

3) нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

4) нагляд за додержанням законів щодо забезпечення швидкого, повного й неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду [6].

Розглядаючи функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, не можна обійти увагою і питання про їх компетенцію або повноваження. У юридичній літературі стосовно розуміння правової природи компетенції органів держави так і не сформувалося єдиної думки. Визнаючи у структурі компетенції наявність взаємопов'язаних елементів, учені-державознавці висловлюють різні точки зору на те, що необхідно зараховувати до таких елементів [4, с. 137].

Так, характеризуючи компетенцію органів держави, О.Е. Кутафін і КФ. Шеремет вказували, що вона за своєю сутністю становить правовий засіб (форму) суспільного розподілу праці щодо управління державою і суспільством [7, с. 26].

Більш обґрунтованою є позиція вчених, відповідно до якої компетенція органу включає в себе два елементи – по-перше, «предмети відання» (суспільні відносини), по-друге, «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу [8, с. 26]. Така позиція обґрунтовується тим, що для забезпечення належного функціонування державного механізму кожен орган держави має діяти у визначеній галузі суспільних відносин, тобто спеціалізовано й диференційовано. Відповідно, сфера діяльності органу повинна знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Саме тому компетенція починається із встановлення суспільних відносин, у межах яких діє орган держави. Такі межі діяльності органу держави можна назвати предметом його відання. Другим елементом компетенції органу держави є його повноваження, які, з одного боку, виступають вираженням державного владування, а з іншого – специфічною ознакою органу [4, с. 137].

Реалізуючи кожну з покладених на прокуратуру функцій, її працівники повинні діяти суворо в межах повноважень, передбачених законом. Як слушно вказують Ю.Є. Полянський і В.В. Долежан, до органів прокуратури застосовується не загальнодозвільний метод правового регулювання, а спеціально-дозвільний. Щодо діяльності прокуратури, то перелік повноважень прокурорів встановлюється стосовно окремих функцій з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо й те, що окремі повноваження використовуються у процесі реалізації всіх функцій прокуратури [9, с. 9].

Відповідно до п. 6.1 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149, заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

1) представляє Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями та іноземними органами влади;

2) здійснює загальне керівництво діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначає основні напрями діяльності її структурних підрозділів відповідно до завдань і функцій, організовує, спрямовує і контролює роботу підпорядкованих працівників;

3) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником і заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, затверджує розподіл обов'язків між працівниками її структурних підрозділів;

4) визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні;

5) визначає групу прокурорів, які здійснюють повноваження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою;

6) погоджує прийняття на роботу та звільнення з роботи працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які не є прокурорами;

7) у десятиденний строк із дня їх виникнення повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів України про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі;

8) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення і узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

9) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

10) у межах компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організовує міжнародне співробітництво;

11) проводить оперативні наради з питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, заслуховує звіти та пояснення підлеглих працівників;

12) виконує інші повноваження, передбачені Законами України «Про прокуратуру» [10] та «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінальним процесуальним кодексом України [6].

Прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури в порядку, встановленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь із метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня.

Прокурор зобов'язаний удосконалювати свій професійний рівень і з цією метою підвищувати кваліфікацію, у зв'язку з чим періодично проходить підготовку в Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики.

Прокурор зобов'язаний неухильно додержуватися присяги прокурора. За порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом.

Прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зобов'язаний: 1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; 2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; 3) діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури [10].

Отже, за своїм змістом повноваження антикорупційної прокуратури України можуть бути поділені на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) повноваження у притягненні правопорушників до відповідальності [4, с. 138]. Названі повноваження антикорупційних прокурорів за умови їх повного і правильного застосування забезпечують ефективність прокурорського нагляду, своєчасність виявлення правопорушення, встановлення причин та умов, що їм сприяють і притягнення винних до відповідальності.

Висновки. Отже, для здійснення Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою своєї діяльності, виконання поставлених перед ним завдань, даний орган наділяється певними повноваженнями, наявність яких є головним елементом його статусу та слугує досягненню поставлених перед органом антикорупційної прокуратури цілей щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Список використаних джерел:

1. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
2. Бачило И.П. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976. 198 с.
3. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления: учеб. пособие. Киев: Наук. думка, 1979. 150 с.
4. Ішук О.С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції та повноваження. Право і безпека. 2011. № 3(40). С. 136–139.
5. Агєєв О. В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 30. С. 121–125.
6. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm.
7. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: учеб. пособие. М.: Юрид. лит., 1982. 232 с.
8. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. 496 с.

9. Полянський Ю.Є., Долежан В.В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: навч. посібник. О.: Юрид. л-ра, 2003. 248 с.

10. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року, з останніми змінами. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471.

УДК 342.9

СЕВОСТЬЯНОВА Н.І.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сутність мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні. Проаналізовано види завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Ключові слова: мета, завдання, правове регулювання, соціальне забезпечення, публічна служба.

В статті раскрыта сутність цели правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине. Проанализировано виды задач правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине.

Ключевые слова: цель, задачи, правовое регулирование, социальное обеспечение, публичная служба.

In the article revealed the essence of the objective of legal regulation of social security of public service in Ukraine. The types of tasks of legal regulation of social security of public service in Ukraine are analyzed.

Key words: purpose, tasks, legal regulation, social security, public service.

Вступ. Соціальне забезпечення публічної служби покликане гарантувати якісні умови для незалежного виконання службових обов'язків та сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Одним із основних критеріїв успішності політики соціального забезпечення публічної служби є її результативність, тобто забезпечення високого рівня її кадрового складу та його роботи в інтересах держави, на що і спрямовується встановлення відповідного соціального пакету. Досягнення результативності є можливим за умови чіткого планування, що включає, зокрема, визначення мети і завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Категорія «мета» позначає передбачення бажаного результату діяльності, що полягає у пошуку засобів та способів його досягнення. Важливість встановлення мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні полягає у тому, що шляхом визначення згаданої категорії відбувається завчасна побудова комплексу дій, які варто здійснити у цьому процесі. Саме для цього у науці передбачено існування категорії «завдання», що встановлюється для забезпечення досягнення мети. Завданнями правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є сукупність дій, які необхідно виконати для досягнення мети функціонування даного інституту і звернення до аналізу цього питання також є актуальним. Усе значене засвідчує важливість встановлення кожного із елементів, що сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання досліджуваного інституту.

За умов реформування інституту публічної служби в нашій державі актуальним є запобігання існуючих на сьогодні теоретичних прогалин. Аналіз наукової літератури засвідчив, що

кожному із виділених нами питань фактично не приділено уваги у працях вітчизняних науковців, що також актуалізує необхідність їх аналізу. Серед вітчизняних науковців, які здійснили теоретичний вклад в дослідження цього питання, підкреслимо внесок таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, В.Б. Битяк, Н.Б. Болотіна, М.І. Іншин, Ю.В. Іщенко, А.В. Кірмач, Ю.В. Ковбасюк, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, О.В. Петришин, В.П. Тимошук, М.М. Шумило та інших. Проте їх внесок є загальнотеоретичним, оскільки здебільшого у працях, присвячених публічній службі, питання мети і завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні не розглядається взагалі.

Метою правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є виконання комплексу дій для задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина і професіонала та членів його сім'ї, вирівнювання особистих доходів, встановлення гідного рівня їх життя та підтримання особливого соціального статусу.

Із наведеної дефініції можна зробити висновок, що мета є статичною категорією, яка потребує вживання конкретних дій. Їх визначення відбувається шляхом формулювання завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

У науковій та енциклопедичній літературі завдання тлумачаться як «динамічна категорія, яка об'єднує все те, що необхідно зробити для досягнення поставленої мети» [1, с. 136] та як «наперед запланований для виконання обсяг роботи, справа» [2, с. 378]. Як і категорія мети, завдання мають ознаки планування, тісно пов'язані із нею та спрямовані на її виконання. Це свідчить про те, що результативність соціального забезпечення публічних службовців може бути забезпечена лише у тому разі, коли весь алгоритм його реалізації є заздалегідь встановленим і виконується відповідними суб'єктами.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що як завдання соціального забезпечення громадян, так і завдання соціального забезпечення публічних службовців на науковому рівні фактично не досліджувались взагалі. Доцільно відзначити позицію О.М. Ярошенка, який виділив усього одне завдання соціального забезпечення громадян, яке доцільно тлумачити і як завдання правового регулювання соціального забезпечення. Це – регламентація суспільних відносин у сфері матеріального забезпечення й соціального обслуговування незахищених верств населення: пенсіонерів, інвалідів, громадян похилого віку, безробітних, хворих, самотніх громадян, сімей з дітьми, малозабезпечених сімей, осіб, постраждалих внаслідок техногенної катастрофи або стихійного лиха тощо [3, с. 19]. І хоча правова природа цієї позиції є радше захисною, аніж забезпечувальною, проте таке формулювання є вдалим, оскільки дозволяє належно встановити сутність досліджуваного явища. Під час виділення переліку завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні варто відштовхуватись від того, що у їх основі перебувають ті напрямки забезпечення службовців державою, які є врегульованими нормами чинного законодавства. Звичайно, цьому разі йдеться не про незахищені верстви населення, а про усіх без винятку публічних службовців. Окрім того, варто враховувати сформульовану нами мету правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, а також інші зроблені у цій роботі висновки.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу мети і завдання правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Результати дослідження. Завданням правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є наперед запланований обсяг роботи щодо реального здійснення цілей мети соціального забезпечення у сфері соціального обслуговування публічних службовців, що одержав регламентацію у встановленому законом порядку та неодмінно має бути виконаним.

Аналіз норм Законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [5], «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [6], «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. № 2728-III [7], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII р. [8], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-XII [9] засвідчив, що держава виконує завдання соціального забезпечення публічної служби у таких напрямках:

- матеріальний;
- побутовий;
- професійний;
- пенсійний;
- реабілітаційний;
- рекреаційний;

- ритуальний;
- компенсаційний;
- охоронний.

Із цього можна зробити висновок, що соціальне забезпечення передбачає виконання завдань із задоволення належного рівня реалізації прав публічних службовців у кожному із зазначених напрямків.

Відштовхуючись від встановленої нами мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні та зроблених у даній роботі висновків, до завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні варто віднести такі:

- 1) задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також потреб членів його сім'ї;
- 2) вирівнювання особистих доходів працівників державного та приватного сектору;
- 3) підтримання особливого соціального статусу публічних службовців.

Проведений аналіз дає підстави зробити висновок, що правове регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні виконує дві масштабні групи завдань:

1) *Функціональні завдання*. Цю групу становить наперед запланований обсяг роботи, що впливає із мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні. Він охоплює такі напрямки роботи:

- задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також членів його сім'ї;
- вирівнювання особистих доходів працівників державного та приватного сектору;
- підтримання особливого соціального статусу публічних службовців;

2) *Індивідуальні завдання*. Зазначена група завдань пов'язується із задоволенням належного рівня матеріального, побутового, професійного, пенсійного, реабілітаційного, рекреаційного, ритуального, компенсаційного, охоронного забезпечення задля всебічного розвитку публічного службовця.

Завдання задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також членів його сім'ї полягає у створенні нормативних передумов для гарантування можливості державного службовця реалізувати своє право на соціальне забезпечення. До таких передумов варто віднести встановлення державою у законодавчому порядку відповідних форм соціального забезпечення, їх граничного розміру, порядку нарахування й надання тощо. Окрім того, важливим чинником є урахування інтересів сім'ї публічного службовця під час задоволення потреб. Специфіка діяльності публічного службовця передбачає дію факторів, за яких йому доводиться змінювати місце проживання, матеріальне забезпечення може бути недостатнім для задоволення мінімальних потреб сім'ї, окремі професії публічної служби пов'язані із ризиком життя та здоров'ю – у кожному із зазначених випадків справедливим є надання додаткової допомоги, а їх сім'ї потребують її не менше, ніж самі службовці. Водночас, як вже неодноразово зазначалось нами у даній роботі, держава бере на себе лише мінімальні зобов'язання, які не виходять за межі базових, тобто таких, якими мають бути забезпечені усі громадяни України згідно з нормами Конституції України – це забезпечення житлом, медичним обслуговуванням, пенсіями тощо. Для кожної категорії публічної служби такий перелік базових потреб є індивідуальним, проте у цілому жодна із форм не передбачає наділення предметами розкоші, а лише засобів для росту публічного службовця як професіонала та особистості.

Завдання вирівнювання особистих доходів працівників державного та приватного сектору набуло своєї актуальності внаслідок затяжної соціально-економічної кризи у нашій державі. Україна як держава, що розвивається, та яка є учасником воєнного конфлікту, не спроможна надавати матеріальне забезпечення на рівні із приватним сектором економіки. Натомість встановлення соціального пакету, який пропонує держава, спрямоване на мінімізацію цієї різниці, а у певних питаннях – навіть отримання переваг у порівнянні із іншими категоріями працівників. У статті нами неодноразово відзначався компенсаційний характер соціального забезпечення, який полягає у наданні преференцій натомість наявних обмежень прав та інтересів цієї категорії осіб порівняно із представниками інших професій. Публічні службовці, приступаючи до виконання своїх службових обов'язків, добровільно погоджуються на застосування обмежень, а отже завданням держави є забезпечення додаткових гарантій того, що надання працівниками пріоритету державним інтересам над особистими буде належно компенсовано.

Завдання підтримання особливого соціального статусу публічних службовців полягає у тому, що вони є особами, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави

у конкретній галузі їх діяльності. Такий працівник є відповідальним перед державою за належну реалізацію своїх трудових обов'язків, а держава є зобов'язаною забезпечити службовців усім необхідним та стимулювати їх до високопродуктивної праці. Специфічні трудові обов'язки та виняткові відносини з державою обумовлюють особливість статусу публічних службовців. Його підтримання здійснюється зокрема й шляхом вжиття особливих заходів соціального забезпечення, що не притаманні жодній іншій категорії працівників.

Підсумовуючи аналіз функціональних завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, виділимо такі їх ознаки:

– ця категорія завдань не міститься у правових нормах, проте їх вирішення здійснюється шляхом комплексного прийняття та застосування законодавства про публічну службу;

– усі завдання є пов'язаними між собою, їх об'єднує спрямування до вирішення спільної мети;

– кожне із виділених завдань водночас спрямоване на задоволення як інтересів держави, так і кожного окремого публічного службовця;

– вирішення функціональних завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби водночас стосується широкого кола питань та проблем досліджуваного інституту.

Індивідуальні завдання пов'язуються із задоволенням персональних потреб публічних службовців та членів їх сімей.

Завдання задоволення матеріальних потреб публічних службовців полягає у встановленні на законодавчому рівні виплати додаткових надбавок, допомоги, доплат, премій, винагород тощо, які за своєю сутністю не є оплатою за виконану працю, а виконують функцію стимулювання й заохочення таких працівників. Прикладами вирішення цього завдання є, зокрема, передбачена ч. 5 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4] виплата премій, а також ч. 2 ст. 54 матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань. Окрім того, надання публічним службовцям додаткових матеріальних гарантій має суттєвий вплив на зацікавленість кваліфікованих кадрів до вступу на публічну службу та попереджує відтік професіоналів у приватний сектор.

Завдання задоволення побутових потреб полягає у регламентації усіх питань, пов'язаних із забезпеченням житлом, покращенням житлових умов, продовольчим, речовим та іншим забезпеченням публічних службовців, пов'язаним із їх облаштуванням та проживанням. Варто розуміти, що державою для вирішення цього завдання встановлено низку умов, які дозволяють зберігати баланс державних інтересів та приватних. Можливість надання житла усім публічним службовцям у державі відсутня, тому передбачено суттєву диференціацію таких форм соціального забезпечення в залежності від виду публічної служби – починаючи від надання безвідсоткового кредиту дипломатичним службовцям [7] і закінчуючи наданням службового житла суддям [8]. Окрім того, держава бере на себе завдання щодо вирішення інших побутових питань, які передусім стосуються військовослужбовців та проблем, пов'язаних із переведенням таких осіб на нове місце проходження служби.

Завдання вирішення професійних потреб полягає у нормативно-правовому врегулюванні надання публічним службовцям робочого місця, що відповідає вимогам охорони праці, а також забезпечення усіма необхідними заходами для здійснення службових функцій. Наприклад, згідно зі ст. 38 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [7] такі особи забезпечуються державою предметами представницької екіпіровки. Вирішення цього завдання водночас сприяє забезпеченню ефективності службової діяльності таких осіб, а також полегшує фінансове навантаження на самих службовців, які наділяються державою усім необхідним.

Завдання надання пенсійного забезпечення публічним службовцям вирішилося шляхом прийняття відповідних норм у спеціальних законодавчих актах та передбачення особливого порядку виходу на пенсію і нарахування сум відповідного забезпечення. Державою взято обов'язок щодо забезпечення працівників пенсіями за віком (наприклад, пенсії державних службовців [4]), за вислугою років (зокрема таке право передбачено для суддів [8]), за втрату годувальника (виділимо у цьому контексті непрацездатних членів сім'ї прокурора або слідчого, які були на його утриманні на момент смерті [5]). Таким чином, держава вирішенням окресленого завдання бере на себе обов'язок утримання не лише чинних публічних службовців та членів їх сімей, а й тих, які з різних причин перебувають на пенсійному забезпеченні держави.

Завдання вирішення реабілітаційних та рекреаційних потреб пов'язано із законодавчим передбаченням можливості надання публічним службовцям та членам їх сімей безкоштовного

медичного обслуговування й санітарно-курортного оздоровлення. Переважна більшість професій державної служби пов'язані із високим рівнем стресонебезпечності, а також характеризуються можливістю безпосередньої загрози життю й здоров'ю таких осіб. Саме тому важливою та актуальною проблемою є необхідність вживання державою відповідних заходів, щоб сприяти охороні здоров'я працівників. Особлива увага держави приділяється зокрема медичному обслуговуванню та санітарно-курортному оздоровленню працівників дипломатичної служби та членів їх сімей [7], поліцейських [6] та військовослужбовців [9]. Водночас щодо інших категорій публічних службовців це завдання вирішується не повністю.

Завдання допомоги сім'ям загиблих публічних службовців реалізовується шляхом прийняття низки норм, присвячених допомозі у здійсненні їх поховання [5], наданні грошового й пенсійного забезпечення особам, які втратили годувальника [6], сприянні отримання освіти дітьми загиблих чи визнаних судом безвісно зниклими публічних службовців [6] тощо. Варто розуміти, що допомога надається не усім без винятку сім'ям, а лише у разі загибелі публічного службовця внаслідок виконання службових обов'язків. Тобто держава бере на себе відповідні зобов'язання й виконує завдання стосовно публічних службовців і членів їх сімей, які проходять службу на посадах, що характеризуються підвищеним рівнем небезпеки для життя та здоров'я таких осіб.

Завдання компенсації шкоди життю і здоров'ю публічних службовців вирішується шляхом встановлення державою соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та створення відповідного фонду. Компенсації включають виплати за пенсійне страхування, страхування тимчасової втрати працездатності, страхування на випадок безробіття, страхування від нещасних випадків та професійних захворювань тощо [10]. Таким чином, держава у разі настання випадків нанесення шкоди здоров'ю публічного службовця під час виконання службових обов'язків взяла на себе обов'язок вирішити завдання їх матеріального забезпечення у таких випадках.

Завдання охорони життя та здоров'я публічних службовців вирішене шляхом законодавчого передбачення можливості надання захисту окремим категоріям публічних службовців (зокрема, суддів) спеціально створеними охоронними органами (у випадку із суддівською охороною – Службою судової охорони). Окрім того, публічні службовці у встановлених законом випадках наділяються правом на забезпечення засобами захисту [8]. Отже, держава вирішує завдання охорони життя та здоров'я публічних службовців як в індивідуальному порядку, так і шляхом залучення третіх осіб із відповідним обсягом повноважень.

Висновки. Отже, аналіз індивідуальних завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, засвідчив притаманність їм таких ознак:

- 1) ця категорія завдань вирішується державою шляхом регламентації у нормах спеціального законодавства, зокрема законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» тощо;
- 2) вирішення цієї групи завдань пов'язується із встановленням державою відповідних законодавчих гарантій;
- 3) завдання цієї категорії спрямовуються на вирішення проблемних питань передусім індивідуального характеру;
- 4) індивідуальні завдання правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні обумовлюють регламентацію форм соціального забезпечення для кожної категорії публічних службовців.

Підсумовуючи дослідження завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби України зазначимо, що даний інститут перебуває у тісних зв'язках із іншими суміжними категоріями, такими як мета правового регулювання соціального забезпечення публічної служби України, його гарантії, форми тощо. Аналіз наукової літератури засвідчив відсутність відповідних концепцій, а також низький рівень дослідженості цієї та суміжних категорій. Тому перелік завдань було сформульовано з огляду на комплекс дій для задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також його особистих потреб, вирішення яких здійснюється державою. Значення розробки визначеної моделі полягає у заповненні наукової прогалини, що на сьогодні спостерігається у правовій доктрині нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Коротких А.Ю. Поняття та структура правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції. Митна справа. 2013. № 5(89). С. 134–139.
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
3. Ярошенко О.М., Барабаш Г.О., Вапнярчук Н.М. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / ред. О.М. Ярошенка. 4-те вид., перероб. і доп. Х.: Право, 2015. 458 с.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 4. Ст.43.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015 р. № 2–3. С. 54. Ст. 12.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015 р. № 40–41. с. 1970. Ст. 379.
7. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2002 р. № 5. Ст. 29.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст.545.
9. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992 р. № 15. Ст. 190.
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 46–47. Ст. 403.

УДК 342.9

СКРИПА Є.В.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті розглянуто, як відбувався розвиток правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні. Зазначено, що за період існування незалежної України було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, які були покликані забезпечити безпеку руху на автомобільних шляхах України. Відзначено, що більшість із указаних правових актів діють і дотепер. Наголошено, що на сьогодні існує нагальна необхідність прийняття Закону України «Про дорожній рух та його безпеку».

Ключові слова: становлення, розвиток, правові засади, нормативно-правовий акт, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт.

В статті рассмотрено, как происходило развитие правовых основ обеспечения безопасности на автомобильном транспорте в Украине. Отмечено, что за период существования независимой Украины был принят целый ряд нормативно-правовых актов, которые были призваны обеспечить безопасность движения на автомобильных дорогах Украины. Отмечено, что большинство из указанных правовых актов действуют до сих пор. Сделано акцент на том, что на сегодня существует необходимость принятия Закона Украины «О дорожном движении и его безопасности».

Ключевые слова: становление, развитие, правовые основы, нормативно-правовой акт, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт.

The article examines how the legal framework for ensuring safety in motor transport took place in Ukraine. It is noted that during the period of the existence of an independent Ukraine, a number of normative legal acts were adopted, the norms of which were designed to ensure the safety of traffic on the roads of Ukraine. It is noted that most of the above legal acts are still valid. It is stressed that today there is an urgent need for the adoption of the Law of Ukraine "On Road Traffic and Its Safety".

Key words: formation, development, legal principles, normative-legal act, safety, road transport.

Вступ. На сьогодні складно уявити життя без автомобільного транспорту, адже автомобілі стали не лише предметом розкоші, вони перетворились в об'єктивну необхідність. Про це яскраво свідчить статистика, адже, наприклад у порівнянні із 2000 роками кількість машин на автошляхах України зросла майже в чотири рази. Зараз автомобільна транспортна система України налічує більше 9,2 млн. транспортних засобів, зокрема 6,9 млн легкових автомобілів, близько 250 тис. автобусів, 1,3 млн вантажних автомобілів і понад 840 тис. одиниць мототранспорту. До цього додається значне збільшення швидкості сучасного автотранспорту та поява великої кількості недосвідчених водіїв. Усе вказане сукупно призвело до значного збільшення кількості ДТП в Україні, а як результат і до великої смертності людей (особливо серед молоді віком 20–35 років). А тому виникла нагальна необхідність у розробці кардинального нового законодавства, яке було б спрямовано на забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Однак проведення будь-яких реформ неможливе без проведення ґрунтовних теоретичних досліджень, а також розгляду історичного досвіду, адже саме розгляд історії дозволяє виявити помилки минулого та не допустити їх у майбутньому.

Окремі аспекти правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті у своїх наукових дослідження розглядали такі вчені, як П.М. Чанцев, С.Б. Гавриш, О.Ю. Дрозд, В.А. Мисливий, А.В. Мілашевич, О.Л. Міленін, В.Ф. Муцка, В.В. Новиков, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський та багато інших. Однак науковцями не виправдано мало уваги придалось питанню того, як відбувався розвиток та становлення правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в нашій державі.

Постановка завдання. Саме тому мета статті полягає у тому, щоб розглянути, як відбувалося становлення та розвиток правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні.

Результати дослідження. Реалізація заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється на національному рівні кожною з держав Євросоюзу та на наднаціональному рівні шляхом скоординованих державно-управлінських рішень європейської спільноти. Розглядаючи еволюцію становлення та розвитку механізмів державного управління у сфері безпеки дорожнього руху зазначимо, що їх стратегічні підвалини було закладено з прийняттям Женевської (1949 р.) та Віденської (1968 р.) конвенцій про дорожній рух. У документах була передбачена уніфікація національних законодавств у сфері безпеки дорожнього руху та підвищення рівня його безпеки [1, с. 97].

З набуттям статусу незалежної держави в Україні розпочався процес побудови нової демократичної країни. Зазначене обумовило прийняття цілої низки нормативно-правових актів, які стосувались всіх сфер суспільного життя, не оминув увагою законодавець і питання забезпечення безпеки руху на автомобільному транспорті. Так, 30 червня 1993 року було прийнято Закон України «Про дорожній рух» [2], який діє і донині. Цей Закон визначив правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху та охорони навколишнього природного середовища. Вказаний нормативно-правовий акт покликаний врегулювати суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів: учасників дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, об'єднань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання [2]. Наступним, цілком логічним кроком було прийняття підзаконного акту, що був покликаний безпосередньо забезпечити порядок та безпеку на автомобільному транспорті. Ідеться про Правила дорожнього руху, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1993 року [3]. Таким чином, можна констатувати, що з проголошенням незалежності України процес розробки нових законів та підзаконних актів, що забезпечують безпеку на автотранспорті, фактично розпочався у 1993 році, після

чого законодавча діяльність у зазначеному напрямку була майже припинена аж до початку нового тисячоліття.

Переломним моментом розвитку правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті стало прийняття Програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів 6 квітня 1998 року. Метою вказаної програми було забезпечення безпеки дорожнього руху на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах, дотримання екологічних вимог експлуатації транспортних засобів та поглиблення інтеграції в транспортну мережу Європейського співтовариства шляхом здійснення комплексу взаємопов'язаних заходів за такими напрямками:

- 1) створення органів управління у сфері безпеки дорожнього руху;
 - 2) удосконалення профілактичної та освітньої діяльності у сфері безпеки дорожнього руху;
 - 3) удосконалення конструкції транспортних засобів, засобів технологічного зв'язку, поліпшення стану доріг, вулиць і залізничних переїздів;
 - 4) медичне забезпечення безпеки дорожнього руху та удосконалення системи збереження життя і здоров'я потерпілих у ДТП;
 - 5) забезпечення розроблення, виробництва, проведення науково-дослідних випробувань і впровадження технічних засобів та апаратури автоматизованих систем гнучкого керування дорожнім рухом, контролю швидкісних режимів та екологічного стану довкілля;
- 6) інформаційне, науково-технічне і нормативно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів [4].

Однак після прийняття вказаної програми активне реформування законодавства про забезпечення безпеки на автомобільному транспорті розпочалось лише на початку 2000-х років. Так, до діючого Закону України «Про дорожній рух» у період з 2002 по 2017 рік було внесено 33 зміни, а за попередні 10 років у закон вносились зміни лише 4 рази. Варто підкреслити, що законодавець цим не обмежився, і після 2000-ого року було прийнято низку інших законів та підзаконних нормативно-правових актів. До прикладу, 6 квітня 2000 року було прийнято Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» [5]. Цей Закон визначив правові, організаційні, соціальні та економічні засади діяльності, пов'язаної з перевезенням небезпечних вантажів залізничним, морським, річковим, автомобільним та авіаційним транспортом. Крім того, вказаний нормативно-правовий акт визначив основні завдання законодавства з питань перевезення небезпечних вантажів: визначення основних принципів та напрямів державної політики у сфері перевезення небезпечних вантажів; визначення правових засад державного управління та державного регулювання безпеки у сфері перевезення небезпечних вантажів; установлення прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів [5]. Зазначимо, що прийняття цього Закону дійсно мало важливе практичне значення не лише з точки зору забезпечення безпеки на автомобільному транспорті: він також сприяв виконанню перевізниками вимог екологічної, радіаційної і пожежної безпеки, фізичного захисту, захисту здоров'я людей, охорони праці, санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Не можна оминати увагою те, що 5 квітня 2001 року було прийнято Закон України «Про автомобільний транспорт», який визначив ключові засади організації та діяльності автомобільного транспорту. Крім того, цей нормативно-правовий акт був мав на меті врегулювати відносини між автомобільними перевізниками, замовниками транспортних послуг, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, пасажирями, власниками транспортних засобів, а також їх відносини з юридичними та фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності, які забезпечують діяльність автомобільного транспорту та безпеку перевезень [6]. Обов'язково слід відзначити прийняття Кримінального кодексу України 5 квітня 2001 року, який визначив кримінальну відповідальність за порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами [7]. Варто відзначити, що Кодекс містив далеко не всі злочини, які певним чином пов'язані із транспортними засобами. Основним критерієм «відбору» злочинів, поміщених у зазначений розділ, стала та обставина, що їх суспільно небезпечні наслідки полягають в заподіянні шкоди здоров'ю або життю невизначеного кола осіб або заподіянні їм значної майнової шкоди [8].

Таким чином, прийняття зазначених вище нормативно-правових актів закономірно обумовило розробку та затвердження нових Правил дорожнього руху у 2001 році, які зі змінами та доповненнями діють і донині. Нормотворчий процес на цьому не завершився. Так, 8 листопада 2006 року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку

здійснення державного контролю на автомобільному транспорті» [9]. Порядок визначив процедуру здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері автомобільного транспорту, вимог законодавства про автомобільний транспорт, норм та стандартів щодо організації перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом, норм міжнародних договорів про міжнародне автомобільне сполучення; виконанням умов перевезень, визначених дозволом на перевезення на міжбласних автобусних маршрутах; дотриманням вимог Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення; дотриманням габаритно-вагових параметрів; наявністю дозвільних документів на виконання перевезень та відповідністю виду перевезень відповідних ліцензій; внесенням перевізниками-нерезидентами платежів за проїзд автомобільними дорогами [9].

Важливим кроком у забезпеченні безпеки руху автомобільного транспорту стало прийняття Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, яке було затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року. Відповідно до вказаного Положення, Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства) [10]. Основними завданнями Укртрансбезпеки є такі:

- 1) реалізація державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті;
- 2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті;
- 3) здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті;
- 4) надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері автомобільного, міського електричного, залізничного, морського та річкового транспорту [10].

Не можна оминати увагою те, що 30 червня 2015 року було прийнято Положення про Міністерство інфраструктури України. Відповідно до вказаного Положення Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства) [11].

У липні 2015 року було створено кардинально новий орган державної влади – Національну поліцію України, який був сформований з метою служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [12]. Прийняття цього Закону змінило підхід Міністерства внутрішніх справ до забезпечення безпеки на шляхах України. Крім того, у липні цього ж року було прийнято Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ. Вказаний нормативно-правовий акт визначив, що патрульна служба відповідно до покладених на неї завдань здійснює цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснює регулювання дорожнього руху [13]. Отже, прийняття зазначених вище нормативно-правових актів було спрямоване на реалізацію підходу поліція – громада, який полягає у співпраці та взаємодії із населенням, громадськими організаціями, іншими підрозділами органів внутрішніх справ, органами публічної влади з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також установлення таких відносин між поліцією та населенням, що ґрунтуються на довірі. [13].

У контексті представленої наукової праці відзначимо, що в ідеалі планувалось, що постійне патрулювання поліцейськими доріг призведе до зменшення ДТП та сприятиме покращенню безпеки руху. Однак практика показала, що такий підхід не є дієвим. Це обумовилось декількома факторами: по-перше, недостатнім технічним оснащенням патрульних поліцейських (наприклад, вже майже 3 роки у патрульних відсутні засоби фіксації перевищення швидкості); по-друге, на автомобільних трасах практично не ведеться жодної боротьби із перевищенням швидкості. Слід також погодитись із позицією Н.П. Бортника та С.С. Єсімова про те, що Положення про патрульну службу Національної поліції не зовсім узгоджується з законами України «Про дорожній рух» і «Про автомобільний транспорт» щодо обсягу контрольно-наглядової діяльності, не проводячи межі між контролем і наглядом, де це необхідно. За системним підходом обов'язки патрульної служби Національної поліції доцільно визначити за видами діяльності: наглядової, контрольної, дозвільної, адміністративно-юрисдикційної, кримінально-процесуальної, оперативно-розшукової, з організації управління процесом дорожнього руху, з охорони громадської та особистої безпеки, пропаганди тощо [14, с. 34].

Завершуючи розгляд представленої у роботі проблематики, необхідно зазначити, що на сьогодні розробляється проект закону України «Про дорожній рух та його безпеку», який повинен визначити правові та соціальні основи дорожнього руху та його безпеки в Україні, спрямовані на захист життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників дорожнього руху та охорони довкілля. Закон відповідає вимогам Конвенції про дорожній рух, Європейської угоди (Женева, 1 травня 1971 р.), що доповнює Конвенцію про дорожній рух та Конвенцію про дорожні знаки та сигнали, відкриті для підписання у Відні 8 листопада 1968 року [15]. Зазначений нормативно-правовий акт містить багато прогресивних факторів, які його відмінно відрізняють від законів України «Про дорожній рух» і «Про автомобільний транспорт». Це пояснюється тим, що він містить низку положень, які повинні створити реальні умови для забезпечення безпеки на автомобільному транспорті та зменшити кількість ДТП в Україні.

Висновок. Отже, за період існування незалежної України було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, норми яких були покликані забезпечити безпеку руху на автомобільних шляхах України. Більшість законів та підзаконних нормативно-правових актів досі є актуальними. Крім того, створювались нові державні органи (Укртрансбезпека, Національна поліція України), діяльність яких також була спрямована на забезпечення безпеки руху. Попри все вказане вище, можна говорити, що розвиток законодавства України щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті досі незавершений, адже багато норм потребують удосконалення. А тому можна констатувати, що нині існує нагальна необхідність прийняття Закону України «Про дорожній рух та його безпеку».

Список використаних джерел:

1. Товстуха С. Розвиток механізмів державного управління у сфері безпеки дорожнього руху ЄС. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 1(12). С. 96–103.
2. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-ХІІ URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
3. Про затвердження Правил дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.1993 р. № 1094. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-93-p>.
4. Про затвердження Програми забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1998 р. № 456. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-98-p/conv>.
5. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 06.04.2000 р. № 1644-ІІІ. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1644-14>.
6. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 р. № 2344-ІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2344-14/conv>.
7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-ІІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/conv/print>.
8. Ніщик О. Історія розвитку законодавства, що регламентує безпеку руху та експлуатації автомобільного транспорту. URL: <https://naub.ua.edu.ua/2012/istoriya-rozvytku-zakonodavstva-scho-rehlamentuje-bezpeku-ruhu-ta-eksploatatsiji-avtomobilnoho-transportu/>.
9. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1567 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1567-2006-p>.

10. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 11.02.2015 р. № 103. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-п>.

11. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-п>.

12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

13. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 02.07.2015 р. № 796 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.

14. Бортник Н.П., Єсімов С.С. Проблеми нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»: збірник наукових праць. 2016. № 837. С. 29–35.

15. Про дорожній рух та його безпеку: проект закону України від 26.09.2016 р. № 5184. // Ліга Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH40000A.html.

УДК 342.922:346.7

ТКАЧЕНКО О.Ю.

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

У статті проаналізовано існуючі доктринальні підходи до визначення поняття «правові засоби». З'ясовано місце адміністративно-правових засобів у системі правових засобів. Встановлено та висвітлено основні елементи адміністративно-правових засобів-інструментів та адміністративно-правових засобів-технологій. Здійснено порівняльно-правовий аналіз змісту понять «адміністративно-правові засоби» та «інструменти діяльності публічної адміністрації». Запропоновано використання адміністративно-правових засобів-інструментів та адміністративно-правових засобів-технологій у статичній та динамічній частинах адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України в умовах децентралізації влади.

Ключові слова: *правові засоби, адміністративно-правові засоби-інструменти, адміністративно-правові засоби-технології, реалізація державної політики, паливно-енергетична сфера України, адміністративно-правовий механізм.*

В статье проанализированы существующие доктринальные подходы к определению понятия «правовые средства». Выяснено место административно-правовых средств в системе правовых средств. Установлены и выяснены основные элементы административно-правовых средств-инструментов и административно-правовых средств-технологий. Осуществлен сравнительно-правовой анализ содержания понятий «административно-правовые средства» и «инструменты деятельности публичной администрации». Предложено использование административно-правовых средств-инструментов и административно-правовых средств-технологий в стати-

ческой и динамической частях административно-правового механизма реализации государственной политики в топливно-энергетической сфере Украины в условиях децентрализации власти.

Ключевые слова: правовые средства, административно-правовые средства-инструменты, административно-правовые средства-технологии, реализация государственной политики, топливно-энергетическая сфера Украины, административно-правовой механизм.

There are the existing doctrinal approaches to determining the concept of “legal means” have been analyzed in the article. The place of administrative and legal means in the system of legal means has been found out. The basic elements of administrative and legal means and tools, administrative and legal means and technologies have been established and highlighted. The author has accomplished comparative and legal analysis of the content of the concepts of “administrative and legal means” and “tools of public administration”. The author has suggested to use administrative and legal means and tools, administrative and legal means and technologies in the static and dynamic parts of administrative and legal mechanism of the state policy implementation in the fuel and energy sector of Ukraine in the conditions of decentralization of power.

Key words: legal means, administrative and legal means and tools, administrative and legal means and technologies, realization of the state policy, fuel and energy sector of Ukraine, administrative and legal mechanism.

Вступ. Однією з важливих цілей нової Енергетичної стратегії України (далі – ЄСУ) до 2035 року постає створення сучасної системи управління та ефективного її правового регулювання [1]. Водночас впровадження оновленої доктрини адміністративного права [2, с. 85–89] під час правореалізаційної діяльності суб'єктів, що здійснюють державну політику у паливно-енергетичній сфері (далі – ПЕС) України в умовах дії Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [3] потребує поглиблення наукових досліджень щодо використання фундаментальних положень загальної теорії права у галузевих юридичних працях. З огляду на це тема статті є актуальною як з наукової, так і практичної позиції.

Аналіз наукового надбання, пов'язаного із вирішенням проблеми оновлення адміністративно-правового інструментарію для успішного розв'язання різноманітних завдань державної політики та державного управління, свідчить про існування низки праць, зокрема це дослідження А.В. Рибаса, В.В. Галуцька, І.В. Патерило, О.С. Нижника, В.О. Хоменка. Проте відсутні спеціальні дослідження, що пов'язані із обґрунтуванням необхідності не лише використання сучасних підходів європейського адміністративного права, але і зваженого опрацювання існуючої теоретико-правової бази загальної теорії права, яка має бути міцним підґрунтям для галузевих юридичних досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретико-правових засад формування системи адміністративно-правових засобів реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України.

Результати дослідження. У роботі обстоюється позиція, відповідно до якої адміністративно-правові засоби постають частиною загальної системи правових засобів (тобто її підсистемою). Водночас для чіткішого розуміння адміністративно-правових засобів у загальній системі правових засобів пропонуємо передусім визначити зміст поняття «правові засоби», їх значення та класифікацію. Слід підкреслити, що правові засоби досліджуються у рамках інструментальної теорії права, розробленої С.С. Алексєєвим, О.М. Мальком, М.Н. Марченком, В.А. Сапуном, К.В. Шундіковим та іншими. Крім того, проведений аналіз наукової літератури доводить, що питання правових засобів досліджується у роботах таких вітчизняних вчених, як І.В. Арістова, Д.О. Андреев, Н.В. Аніщук, Т.В. Волинець, Ю.В. Гридасов, А.М. Денісова, Г.В. Єрьоменко, О.Ю. Калугін, Л.В. Карабут, В.В. Ткаченко, Б.В. Кузьменко, Ю.Ю. Макогонюк, І.І. Митрофанов, О.С. Мірошніченко, Є.Б. Ольховський, О.В. Онуфрієнко, В.В. Пахомов, П.М. Рабінович, А.Р. Рафальський, О.Ю. Салманова, О.Ф. Скакун, А.М. Чернобай та інших. Окремо слід виділити наукові роботи «Правові засоби у контексті інструментальної теорії права» (О.В. Онуфрієнко) [4] та «Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження)» (А.М. Денісова) [5].

С.С. Алексеев розглядає правові засоби як інституційні явища правової дійсності, які втілюють регулятивну силу права, його енергію, яким належить роль її активних центрів [6, с. 14]. О.В.Зайчук та Н.М. Оніщенко – як певні юридичні категорії та діяння суб'єктів з їх застосування з метою досягнення конкретного результату [7, с. 300]. На думку О.В. Онуфрієнко, правові засоби – це система субстанціональних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних та публічних цілей [4, с. 14, 15].

Зі свого боку Г.І. Тарахонич відзначає, що правові засоби у широкому значенні розуміються як єдність юридичних інструментів та діяння суб'єктів (формалізований результат такої діяльності) [8, с. 37]. Водночас А.М. Денісова [9] підкреслює, що без поняття «правові засоби» (його розуміння) неможливо повноцінно досліджувати проблему ефективності та цілей правового впливу [9, с. 190]. З огляду на це автор стверджує, що саме правові засоби і надають праву його соціальну цінність [9, с. 190].

Професор О.В. Малько, один із фундаторів теорії правових засобів, підкреслює, що засіб – це сполучна середня ланка між суб'єктом і об'єктом діяльності, між ідеальною, уявною моделлю і матеріальним результатом [10, с. 9]. А правові засоби – це правові явища, які виражаються в інструментах (установленнях) та діях (технології) [10]. Характеризуючи систему правових засобів, О.В. Малько наголошує, що засоби-встановлення і засоби-діяння разом створюють необхідний і самодостатній для досягнення конкретної мети інформаційно-енергетичний комплекс ресурсів [10].

Продовжуючи дослідження концепції правових засобів, О.В. Малько та Н.М. Матузов доречно акцентують увагу на тому, що правове регулювання (до речі, як і будь-який інший управлінський процес), здійснюється за допомогою двох основних інформаційно-правових засобів – правових стимулів та правових обмежень [11, с. 626]. Корисною також є пропозиція авторів визначити матеріальний та формально-юридичний критерій, за допомогою яких можливо визначити, який саме правовий засіб належить до правових стимулів чи правових обмежень. Нариклад, матеріальним критерієм є саме інтереси особистості. Тому автори підкреслюють, що залежно від того, якому інтересу («власному» або «чужому»), тобто інтересу протилежної сторони у правовідносинах) служить конкретний засіб, він може бути стимулюючим або обмежуючим [11, с. 626].

Що стосується формально-юридичного критерію, то О.В. Малько та Н.М. Матузов вказують на характер впливу правового засобу. Наприклад, у разі, якщо характер впливу сприятливий, пов'язаний з добровільністю (а не з силою), свободою вибору поведінки, зацікавленістю – то це стимулюючий вплив (тобто правовий стимул) [11, с. 627]. Навпаки, якщо цей правовий засіб несприятливо впливає на власні інтереси суб'єкта, супроводжується загрозою, страхом, примусом, жорсткими командами, то такий вплив є обмежуючим [11, с. 627].

З цього приводу А. М. Денісова [9], досліджуючи правові засоби та їх зв'язок із функціями держави, вказує, що функції держави мають забезпечуватися відповідними правовими засобами. Наприклад, якщо метою правового впливу держави є охорона і закріплення – домінуючими будуть обмежуючі засоби (у всіх їх виявах), а коли пріоритетною формою держави є її розвиток, то, відповідно, будуть використовуватися стимулюючі засоби, що і відобразяться на типі правового регулювання [9, с. 193]. Зауважимо, що головна функція правових засобів, як зазначає О. В. Малько, – досягнення ними цілей правового регулювання, зокрема забезпечення інтересів суб'єктів права та досягнення суспільно корисних цілей [10].

Для ґрунтовнішого розуміння значення правових засобів доцільно визначити їх місце у правовій системі України. Досліджуючи це питання, О.Ф. Скакун пропонує розглядати правову систему у двох аспектах: структурному та функціональному [12, с. 295]. У структурному аспекті правова система включає, по-перше, загальні правові явища і процеси, які є похідними від правових засобів (наприклад, правосвідомість, правова культура, правова практика, законність, правопорядок). По-друге, спеціальні правові засоби (норми і принципи права, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини у правовій системі) [12, с. 295].

У функціональному аспекті правова система розкривається через такі поняття, як «механізм правового регулювання» та «механізм правового впливу». Увесь комплекс спеціальних правових засобів складає механізм правового регулювання. А в сукупності із загальними правовими засобами складається увесь механізм правового впливу на суспільні відносини [12, с. 295].

Водночас О.Ф. Скакун акцентує увагу на подвійній природі у змісті поняття «правовий засіб»: поняття «засіб» містить у собі як інструментарій, так і відповідні технології використання

цього інструментарію [12]. Відповідно до інструментарію, або так званих «засобів-встановлень», належать зобов'язання, дозволи, заборони, заохочення, рекомендації, покарання, пільги, норми права, принципи права тощо. Водночас до технологій використання зазначеного інструментарію, або до «діючих засобів», слід віднести такі:

- 1) акти реалізації права;
- 2) акти застосування права;
- 3) акти тлумачення права;
- 4) всі процеси юридичної діяльності.

До речі, зазначена класифікація правових засобів ґрунтується на критерії «регулятивна активність» [12, с. 285].

Таким чином, засоби правового регулювання (правові засоби), як вважає О.Ф. Скакун, – це правові явища, що призначені для правового упорядкування суспільних відносин, оптимального вирішення соціальних завдань, досягнення суб'єктами правовідносин приватних і публічних цілей [12, с. 284, 285].

Детальну класифікацію правових засобів пропонує О.В. Зайчук [7], базуючись, передусім, на відповідній роботі О.В. Малько [10]. Отже, за першим критерієм (складність) виділяються такі різновиди правових засобів:

1) прості правові засоби (суб'єктивні права та юридичні обов'язки; заохочення і покарання; пільги та заборони);

2) складні правові засоби (правова норма, правовий інститут).

За другим критерієм (функціональне призначення) виділяються такі різновиди правових засобів:

- 1) регулятивні правові засоби (дозволи);
- 2) охоронні правові засоби (засоби захисту).

За третім критерієм (предметом правового регулювання) виділяються правові засоби конституційного, адміністративного, інформаційного цивільного, кримінального права тощо. Саме за цим критерієм є усі підстави розглядати адміністративно-правові засоби.

За четвертим критерієм (характером правового регулювання) виділяються такі різновиди правових засобів:

- 1) матеріальні правові засоби (рекомендації);
- 2) процесуальні правові засоби (позов) [7, с. 536, 537].

За п'ятим критерієм (час дії) виділяються такі різновиди правових засобів:

- 1) постійні правові засоби (громадянство);
- 2) тимчасові правові засоби (премія).

За шостим критерієм (вид правового регулювання) виділяються такі різновиди правових засобів:

- 1) нормативні правові засоби (заборони, зобов'язання, встановлені нормами права);
- 2) індивідуальні правові засоби (акт застосування права).

Нарешті, за сьомим критерієм (інформаційно-психологічної спрямованості) виділяються такі різновиди правових засобів:

- 1) стимулюючі (заохочення);
- 2) обмежуючі (примус) [7, с. 536, 537].

Власний підхід до класифікації правових засобів пропонує О.Ф. Скакун [12, с. 295]. На її думку, увесь комплекс спеціальних правових засобів слід розглядати на двох рівнях: мікрорівні та макрорівні. Зі свого боку правові засоби на мікрорівні поділяються на:

- 1) прості первинні засоби (дозволи, зобов'язання, заборони);
- 2) прості вторинні засоби (заохочення, рекомендації, покарання, пільги тощо).

Водночас прикладом правових засобів на макрорівні є норми права, принципи права, суб'єктивне право, акти застосування права; акти тлумачення права тощо (тобто, складні правові засоби) [12, с. 295].

За другим критерієм (за функціональним призначенням) О.Ф. Скакун виділяє чотири групи правових засобів. Отже, це правові засоби такі:

- 1) впливу на суб'єктів права (джерела права та заборони, дозволи, зобов'язання, що містяться в них);
- 2) що забезпечують дію права (юридичні факти, правовідносини, суб'єктивні права і юридичні обов'язки);
- 3) реалізації права (використання прав, дотримання заборон, виконання обов'язків);

4) що забезпечують поведінку суб'єктів права (позитивне стимулювання та негативна юридична відповідальність) [12, с. 684].

Пов'язуючи такий поділ правових засобів на групи із механізмом правового регулювання, О. Ф Скакун вказує, що перша група правових засобів (впливу на суб'єктів права) є статичною частиною механізму правового регулювання. Водночас інші групи правових засобів (наступні три) характеризують динамічну частину механізму правового регулювання. Тобто саме за їх допомогою правові моделі, які містяться у джерелах права, втілюються у реальну поведінку людей [12, с. 684].

Переходячи до визначення адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється реалізація державної політики у ПЕС України, акцентуємо увагу на такому. Зазначимо, насамперед, що питання адміністративно-правових засобів вивчали В.Б. Авер'янов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Ю.І. Крегул, Д.В. Лученко, В.Я. Малиновський, О.С. Нижник, І.В. Патерило, В.П. Тимошук.

Аналіз різноманітних підходів щодо розуміння змісту поняття адміністративно-правових засобів дозволив з'ясувати, що стосовно адміністративної діяльності публічної адміністрації (зовнішньої) переважають три основні позиції. Наприклад, А.В. Рибас [13], досліджуючи це питання, вказує, що відповідно до першої наукової позиції (класична позиція) – це самостійна, зовнішньо виражена дія, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації [13], елементами цієї діяльності є нормативні й індивідуальні акти публічної адміністрації, матеріально-технічні операції, здійснення інших юридично значущих дій.

Відповідно до цієї позиції В.В. Галуцько [14] стверджує, що форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій посадових осіб і органів публічної адміністрації, здійснене в межах режиму законності й компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [14, с. 132].

Друга позиція (широке розуміння) цієї діяльності полягає у тому, щоб забезпечити адміністративний акт широкими діями публічної адміністрації (6 елементів) [13]. Відповідно до третьої наукової позиції (вужьке розуміння) замість форм адміністративної діяльності пропонується використовувати категорію «інструменти діяльності публічної адміністрації», до складу яких зараховують, зокрема, нормативні та адміністративні акти й адміністративні договори [13].

О.С. Нижник, враховуючи сучасні тенденції розвитку адміністративно-правової науки в Україні та прагнення до європейської інтеграції, є прихильником третьої наукової позиції (вужького розуміння) [15]. Автор відзначає, що замість таких категорій як «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові» або «неправові форми управління», «форми публічного адміністрування» здебільшого застосовуються інші категорії, зокрема категорія «інструменти діяльності публічної адміністрації» [15, с. 109, 110].

Таку ж позицію поділяє і І.В. Патерило, яка на підставі проведеного дослідження європейської юридичної літератури доходить аналогічного висновку [16]. Зокрема у Франції, як відзначає І.В. Патерило, ключовим «інструментом» адміністративної діяльності є саме односторонній адміністративний акт. Зі свого боку адміністративні договори виконують функцію юридичних інструментів публічно-приватного партнерства [16]. З огляду на це І. В. Патерило [17], досліджуючи питання форм державного управління та наголошуючи на доцільності їх заміни поняттям «інструменти діяльності публічної адміністрації», обґрунтовує свою позицію тим, що на сьогодні приймати рішення, які тягнуть за собою юридичні наслідки, можуть не лише органи виконавчої влади, але і органи місцевого самоврядування [17, с. 285]. Така позиція І.В. Патерило заслуговує на підтримку, адже вона передбачена і у нормах Конституції України (ст. 140–146) [18].

Крім того, на думку автора, слід враховувати також і вплив концепції публічно-сервісної діяльності національної публічної адміністрації, згідно з якою управлінські (владні) форми діяльності публічної адміністрації поступово витісняються публічно-сервісними [17]. Водночас заслуговує на увагу твердження І.В. Патерило щодо доцільності пошуку оптимальної адміністративно-правової термінології з урахуванням євроінтеграційної політики України [17], з огляду на що, на її думку, доцільно замінити категорію «форми державного управління» новим поняттям – «інструменти діяльності публічної адміністрації» [17, с. 288].

Отже, проведений аналіз дозволив І.В. Патерило визначити такі ознаки, притаманні інструментам діяльності публічної адміністрації:

- 1) застосовуються публічною адміністрацією;

- 2) мають публічно-правовий характер;
- 3) регулюються нормами адміністративного права;
- 4) застосування певного інструменту обумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою;
- 5) призводять до настання правових наслідків, тобто виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин або фактичних результатів (щодо актів-дій);
- 6) залежно від виду застосованого інструменту можуть мати імперативну або диспозитивну природу [16].

На підставі проведеного дослідження І.В. Патерило пропонує власне розуміння категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації» – це уся сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [17, с. 288]. Однак у цьому визначенні є, на наш погляд, важливий недолік, зокрема відсутня вказівка на обов'язкове настання правових наслідків застосування цих інструментів.

Зі свого боку О.С. Нижник під адміністративно-правовими інструментами реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти пропонує розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, яка представлена чітко визначеною законом сукупністю прийомів і засобів, застосування яких призводить до юридичних наслідків, що здійснюються у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети та завдань [15, с. 111]. Вважаємо, що таке визначення є обґрунтованішим.

На підставі проведеного дослідження І.В. Патерило до переліку інструментів відносить такі:

- 1) підзаконні нормативні акти;
- 2) адміністративні акти;
- 3) адміністративні договори;
- 4) адміністративні акти-дії;
- 5) акти-плани [19, с. 175].

Зі свого боку О. С. Нижник пропонує серед адміністративно-правових інструментів реалізації державної регіональної політики виділяти такі:

- 1) нормативні акти;
- 2) індивідуальні акти;
- 3) адміністративні договори;
- 4) інші юридично значущі дії (наприклад, план заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток сфери освіти) [20, с. 119].

Водночас варто зазначити, що перелік інструментів, які включаються науковцями (зокрема, роботи яких проаналізовані вище) до категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації», є недостатньо обґрунтованим з позиції загальної теорії права. Це пов'язано, очевидно, з тим, що означена категорія розглядається у межах так званого вузького підходу до розуміння зовнішньої діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

У статті пропонується дотримуватися іншої наукової позиції, а саме: використовувати зазначені вище положення інструментальної теорії, яка сформована представниками загальної теорії права, що є підґрунтям для галузевих юридичних наук, зокрема і науки адміністративного права. На наш погляд, виникає потреба у використанні замість поняття «адміністративно-правові інструменти» поняття «адміністративно-правові засоби».

На нашу думку, адміністративно-правові інструменти реалізації державної політики у ПЕС України є складовою частиною системи адміністративно-правових засобів, тобто її підсистемою, яка включає до себе такі засоби:

1) адміністративно-правові засоби-інструменти (зобов'язання, дозволи, заборони, правові стимули (заохочення, пільги) та правові обмеження (покарання), принципи, які містяться у нормативно-правових приписах адміністративних норм права; юридичні джерела адміністративного права тощо);

2) адміністративно-правові засоби-технології (акти реалізації права, правовідносин, акти застосування права (регулятивні та охоронні), акти тлумачення права, усі інші процеси адміністративної діяльності).

Водночас вважаємо за необхідне підкреслити, що європейське прагнення України відображається у врахуванні такого:

1) адміністративно-правові засоби-інструментів інституційних європейських норм-принципів публічної адміністрації (децентралізація, деконцентрація, субсидіарність);

2) адміністративно-правові засоби-технології, наприклад, правозастосовні акти регулятивного характеру (зокрема акт надання адміністративних послуг).

Висновки. Аналіз результатів проведеного дослідження дозволяє стверджувати, що мету статті досягнуто, оскільки можемо констатувати таке:

– встановлено відсутність у науковому середовищі усталеного визначення понять «правові засоби», «адміністративно-правові засоби», «юридичні інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації». Доведено доцільність використання інструментальної теорії права для обґрунтування необхідності визначити юридичні інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зважаючи на розуміння змісту та структури поняття «правові засоби»;

– встановлено, що правові засоби у широкому значенні розуміються як єдність юридичних інструментів та діяльність суб'єктів; реалізація функцій держави має забезпечуватися відповідними правовими засобами (функції реалізації державної політики у ПЕС України);

– адміністративно-правові засоби є системним утворенням двох невід'ємних складових: а) адміністративно-правові засоби-інструменти; б) адміністративно-правові засоби-технології. Системоутворюючим чинником є мета, а саме досягнення належного рівня правопорядку у відповідній сфері (зокрема у паливно-енергетичній сфері України). Виділено елементи зазначених складових, а також місце інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації у системі адміністративно-правових засобів.

Подальші наукові дослідження будуть присвячені визначенню конкретних адміністративно-правових засобів-інструментів, які є складовою адміністративно-правового механізму реалізації державної політики України в умовах децентралізації, а також конкретних адміністративно-правових засобів-технологій, які є динамічною складовою зазначеного механізму.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 року № 605-р. URL: <https://goo.gl/nmvtQH> (дата звернення 20.12.2017 р.).

2. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / гол. ред. кол. В.Б. Авер'янов К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 року, URL: <https://goo.gl/6BtyuH> (дата звернення 20.12.2017 року).

4. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 18 с.

5. Денисова А.М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Національна академія внутрішніх справ МВС України. К., 2012. 230 с.

6. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. Советское государство и право. 1987. № 6. С. 8–15.

7. Теорія держави і права: академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко, В.С. Журавського. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

8. Тарахонич Т.І. Змістовна характеристика правових засобів: сучасні погляди. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 37–38.

9. Денисова А.М. Правові засоби: поняття та види. Право України. 2010. № 7. С. 190–195.

10. Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема. Правоведение. 1999. №2. С. 4–16.

11. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. 815 с.

12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., перероб. і доп. Харків: Еспада, 2009. 752 с.

13. Рибас А.В. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо призначення суддів в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 5–2. С. 162–165. URL: <https://goo.gl/KTpPWZ>.

14. Адміністративне право України: навчальний посібник. Т.1. Загальне адміністративне право / За ред. В.В. Галуцька. Херсон. 2015. 272 с.
15. Нижник О.С. Адміністративно-правові засади реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харків. нац. ун-т внутріш. справ. Харків, 2017. 220 с.
16. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Том 1. С. 93–96.
17. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. URL: <https://goo.gl/hpVnaJ>.
18. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://goo.gl/8lmc8> (дата звернення 04.08.2017).
19. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.
20. Нижник О.С. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. Підприємство, господарство і право. 2016. № 2(240). С. 117–121.

УДК 342.4:327.7

ТКАЧУК Н.І.

ІНФОРМАЦІЙНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Стаття присвячена аналізу та оцінці фундаментальних положень вітчизняного та міжнародного інформаційного законодавства у сфері інформаційних прав і свобод людини та громадянина як основи формування інформаційного суспільства.

Ключові слова: інформаційні права, інформаційні свободи, інформаційне суспільство, законодавче забезпечення, інформаційне законодавство.

Статья посвящена анализу и оценке фундаментальных положений отечественного и международного информационного законодательства в сфере информационных прав и свобод человека и гражданина как основы формирования информационного общества.

Ключевые слова: информационные права, информационные свободы, информационное общество, законодательное обеспечение, информационное законодательство.

The article is devoted to the analysis and evaluation of the fundamental provisions of domestic and international information legislation in the field of information rights and freedoms of man and citizen as the basis for the formation of an information society.

Key words: information rights, information freedoms, information society, legislation, information law.

Вступ. У національній політиці розвитку інформаційного суспільства, яка ґрунтується на різноманітних засадах, особливе місце посідає законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства [1, с. 59]. Формування інформаційного суспільства в Україні відбувається на фоні швидких змін реалій нашого життя, пов'язаних з посиленням, насамперед, значення інфор-

мації та інформаційних технологій в умовах глобалізаційних явищ в інформаційному просторі. Це спричиняє необхідність пошуку відповідного відображення цих процесів у національному інформаційному законодавстві, що включає норми Конституції України, а також положення законодавчих актів, в яких закріплені основні інформаційні права і свободи людини та громадянина.

Проблеми законодавчого забезпечення розвитку інформаційного суспільства у міжнародному та національному законодавстві, а також питання сутності, класифікації інформаційних прав і свобод людини та громадянина досліджувалися у наукових працях І.В. Арістової, В.М. Бебика, В.Д. Гавловського, В.В. Гриценка, К.А. Гуцала, Р.А. Калюжного, К.Р. Калюжного, П.В. Мельника, В.С. Політанського, Я.М. Собківа, В.С. Цимбалюка, М.Я. Швеца та інших вчених, які зробили суттєвий внесок у наукову розробку досліджуваного. Проте існує потреба у подальшому вивченні місця і ролі інформаційних прав і свобод людини та громадянина в законодавчому забезпеченні розвитку інформаційного суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз та оцінка фундаментальних положень вітчизняного та міжнародного інформаційного законодавства стосовно інформаційних прав і свобод людини як основи формування інформаційного суспільства.

Результати дослідження. Існує думка, що термін «інформаційне суспільство» вперше був використаний в Японії професором Токійського технологічного інституту Ю. Хаяші. Практично одразу цей термін набуває поширення у США завдяки роботам американських дослідників Ф. Махлуп (1962 р.) та І.Т. Умесао (1963 р.). Згодом ціла теорія інформаційного суспільства буде розвинена такими всесвітньовідомими авторами, як М. Порат, Й. Массуда, Т. Стоунер, Р. Карцев та інші. Подальший її розвиток буде зосереджуватися не лише на дослідженні власне інформаційних технологій, а й на вивченні закономірностей становлення сучасного соціуму в умовах зростаючої ролі знань, так званого “the knowledgeable society”, “knowledge society”, “knowledge value society”.

З 1992 року споріднена термінологія поширюється на теренах країн Заходу. Наприклад, появу поняття «національна глобальна інформаційна інфраструктура» у США пов'язують з відомою доповіддю Президента США Б. Клінтона та Віце-Президента США А. Гора «Технології для економічного зростання США: нові напрямки, які належить створити» [2], виголошеної під час конференції Національного наукового фонду у 1993 році. Наступного року поняття «інформаційне суспільство» з'являється у доповіді Мартіна Бангеманна – одного з найвідоміших європейських дослідників інформаційного суспільства – «Рекомендації ЄС і глобальне інформаційне співтовариство» [3]. Після цього термін часто зустрічається у працях Експертної групи Європейської комісії з програм інформаційного суспільства. Згодом у канадських, британських та американських наукових публікаціях з'являються такі терміни, як «інформаційні магістралі», «супермагістралі» тощо. Наприкінці ХХ ст. терміни «інформаційне суспільство» та «інформатизація» вже широко використовують політичні діячі, економісти, викладачі та вчені, а не лише фахівці у сфері інформації.

Ці поняття стосувалися здебільшого інформаційних технологій та засобів телекомунікації, використання яких в умовах громадянського суспільства (принаймні декларованих його принципів), мало дозволити здійснити новий еволюційний стрибок і ввійти у ХХІ століття як інформаційне суспільство або його початковий етап. Проте Хартія глобального інформаційного суспільства, ухвалена під час саміту лідерів країн G8 22 липня 2000 р. на острові Окінава, визначивши шляхи становлення глобального інформаційного суспільства у ХХІ ст. [4, с. 12], вперше проголосила, що усі люди повинні мати можливість користуватися перевагами глобального інформаційного суспільства, стійкість якого ґрунтується на стимулюючих розвиток людини демократичних цінностях, таких, як вільний обмін інформацією та знаннями, взаємна терпимість і повага до особливостей інших людей [5]. Тому цілком справедливо, що такі вітчизняні науковці, як В.М. Бебик [6], В.С. Цимбалюк [7, с. 69; 8, с. 1] та багато інших розглядають інформаційне суспільство як суспільство, в якому кожна особа має право накопичувати, розповсюджувати та отримувати інформацію. З огляду на це слід погодитися, що українська концепція інформаційного суспільства не повинна відрізнятися грубим технологічним детермінізмом. Вона має враховувати не тільки складність, багатогранність і суперечливість запровадження нових технологій у громадське життя, а й взаємодію різних аспектів суспільного розвитку, серед яких важливу роль відіграє людський фактор [9, с. 144].

Конституція України як Основний закон нашої держави слугує вектором вітчизняного суспільного розвитку, зокрема й інформаційного суспільства, що відображено в документі «Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 р. № 386-р [10]. Згідно

з цим документом інформаційне суспільство розуміється як суспільство, орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх, в якому кожна людина може створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, мати можливість повністю реалізувати свій потенціал, сприяти суспільному і особистісному розвитку та підвищувати якість життя [10]. Важливим є те, що інформаційні права і свободи мають відповідати високим світовим стандартам і загальнолюдським цінностям у цій сфері, які створювалися і уточнювалися протягом багатьох десятиліть.

Основні інформаційні права та свободи людини і громадянина закріплені як на міжнародному, так і на національному законодавчих рівнях. Загальновідомо, що спочатку інформаційні права і свободи були відображені в основоположних документах стосовно прав і свобод людини і громадянина. Вони і сьогодні не втратили своєї актуальності як справжній орієнтир розвитку позитивного права багатьох держав [11]. Серед таких документів слід згадати, насамперед, Біль про права від 15 грудня 1791 р. та Поправку I Конституції США. Ними встановлено, що Конгрес не повинен видавати жодного закону, що забороняє вільне віросповідання або обмежує свободу слова чи друку або право народу мирно збиратися і звертатися до уряду з петиціями про задоволення скарг. Французькою Декларацією прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р. у ст. 11 проголошено, що вільне вираження думок і поглядів є одним з дорогоцінних прав людини, тому кожен громадянин може вільно висловлюватися, писати, друкувати, відповідаючи лише за зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом. Ст. 16 Декларації встановлює, що суспільство, в якому не забезпечена гарантія прав і немає поділу влади, не має конституції. Отже, можна вважати, що ці базові статті становлять основу міжнародної системи захисту прав людини та її основних свобод, зокрема і в інформаційній сфері.

Конституція України надає пріоритет саме ратифікованим міжнародним документам, до яких приєдналася наша країна. До таких актів, у яких в загальному вигляді (в силу їх комплексності) закріплено норми-принципи, присвячені правам і свободам в інформаційній сфері, можна віднести наступні.

Загальна декларація прав людини від 12 грудня 1948 р. проголошує в преамбулі високе прагнення людей до створення такого світу, в якому люди матимуть свободу слова і переконань і будуть вільними від страху і нужди. Крім цього, декларацією передбачено, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на законний захист від такого втручання або таких посягань (ст. 12). Цей документ закріплює також право на свободу думки, совісті і релігії (ст. 18), право на свободу переконань і на вільне їх виявлення (це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів (ст. 19)) [12].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. встановлює, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів (ст. 10) [13].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. визначає право кожної людини на вільне вираження своїх поглядів та свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір (ч. 2 ст. 19) [14].

У національному законодавстві основні інформаційні права і свободи людини і громадянина закріплені нормами Конституції України, а також положеннями цілої низки нормативно-правових актів. Інформаційні права і свободи людини та громадянина як такі, що належать до громадянських, політичних прав, котрі є невід'ємною частиною людської гідності, отримали в літературі назву «права першого покоління» [15].

З основними інформаційними правами і свободами людини та громадянина в Конституції України безпосередньо пов'язані такі статті:

1) право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31);

2) право на недоторканність особистого і сімейного життя (ст. 32). Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади,

органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації (ч. 2, 3, 4 ст. 32);

3) право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34);

4) право на свободу світогляду і віросповідання (ч. 1 ст. 35);

5) 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);

6) право на професійну правничу допомогу (ст. 48);

7) право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ч. 2 ст. 50);

8) право на освіту (ст. 53);

9) право на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ст. 54).

Очевидно, що ст. 34 Конституції України визначає загальне право людини на інформацію [16, с. 57], встановлюючи, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом – на свій вибір (ч. 2 ст. 34). Слід також погодитися, що нині низка прав і свобод людини та громадянина також мають інформаційний характер, а без права на інформацію неможливо наповнити реальним змістом багато конституційно закріплених прав [17], зокрема таких: право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23), право на повагу гідності (ст. 28), право на свободу й особисту недоторканність (ст. 29), право на свободу об'єднання (ст. 36), право брати участь в управлінні державними справами, виборчі права (ст. 38), право на збори, демонстрації, мітинги (ст. 39), право знати свої права та обов'язки (ст. 57) тощо. З огляду на зазначене можна припустити, що інформаційні права і свободи можна трактувати розширено через те, що частина конституційних прав і сама можливість їх реалізації безпосередньо пов'язані з інформаційними правами громадян. Наприклад, ч. 1 ст. 49 Конституції України встановлює, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Однак реалізація такого конституційного права безпосередньо пов'язана з необхідністю збирати, зберігати, використовувати і поширювати різноманітну інформацію медичного характеру, як наприклад, у випадку збереження лікарської таємниці. Отже, можна дійти висновку, що певне конституційне право сполучається і доповнюється інформаційною правомочністю.

Закріплені в Основному законі нашої держави інформаційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених самою Конституцією України (ст. 64).

Висновки. Конституція України, віддаючи пріоритет правам і свободам людини, зокрема й в інформаційній сфері, проголошуючи у ч. 2 ст. 3, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, створює міцну правову основу формування і розвитку інформаційного суспільства в нашій державі. Основні інформаційні права і свободи, закріплені в Конституції України, є основою і орієнтиром формування інформаційного суспільства. З огляду на існуючий досвід не слід виключати можливості прийняття необхідних поправок до Конституції України у разі, якщо це зумовлено об'єктивними потребами суспільного розвитку і не зачіпає фундаментальних конституційних положень і цінностей. Однак слід зазначити, що наразі фундаментальні положення у сфері інформаційних прав і свободи людини та громадянина, закріплені в Основному законі нашої країни, відповідають демократичним цінностям і є надійною правовою основою формування інформаційного суспільства.

Список використаних джерел:

1. Арістова І.В. Доктрина інформаційного права України. Приватне та публічне право. 2017. № 1. С. 59–63.
2. Clinton J., Gore A. Technology for America's Economic Growth, a New Direction to Build: Executive Office of the President. Washington DC, 1993. URL: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED355929.pdf> (дата звернення 26.02.2018).
3. Bangemann M. Recommendations to the European Council: Europe and the Global Information Society (Korfu, 24–25 June 1994). URL: <http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm>.
4. Гуцал К.А. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства в контексті світових глобалізаційних процесів. Держава та регіони. Серія «Соціальні комунікації». 2010. № 1. С. 11–15.
5. Окінавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 года № 998_163. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_163 (дата звернення 26.02.2018).
6. Бебик В.М. Соціально-комунікаційна праксеологія: поняття і методи. Інформація і право. 2011. № 2(2). С. 53–60.
7. Цимбалюк В.С., Гавловський В.Д., Гриценко В.В. Основи інформаційного права України: навч. посіб. / за ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного та П.В. Мельника. К.: Знання, 2004. 274 с.
8. Цимбалюк В.С. Мас-медіа право в інформаційному суспільстві. Інформація і право. 2011. № 1(1). С. 30–33.
9. Політанський В.С. Концептуальні ідеї розвитку інформаційного суспільства. Теорія держави і права. 2017. № 4. С. 140–144.
10. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80/page> (дата звернення 21.02.2018).
11. Лапина М.А., Ревин А.Г., Лапин В.И. Информационное право. М.: Юнити: Закон и право, 2004. 335 с.
12. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена в резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення 21.02.2018).
13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. № 995-004. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 26.02.2018).
14. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. № 995-043. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення 26.02.2018).
15. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (гол. редкол.), О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл., і доповн. Харків: Право, 2011. 1128 с.
16. Калюжний К.Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права. Юридичний вісник. 2012. № 4(25). С. 55–58.
17. Собків Я.М. Класифікація інформаційних прав і свобод людини та громадянина. URL: <http://goal-int.org/klasifikaciya-informacijnix-prav-i-svobod-lyudini-ta-gromadyanina/> (дата звернення 26.02.2018).

ГЕНЕЗА СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

У статті розглядаються питання, що стосуються походження категорії «соціально-забезпечення». Розкриваються історичні аспекти зародження та розвитку соціального страхування. Викладено міжнародний історичний досвід соціального забезпечення. У прикінцевій частині статті визначено фінансовий механізм регулювання соціального страхування.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальний захист, фінансовий механізм, регулювання.

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся происхождения категории «социальное обеспечение». Раскрываются исторические аспекты зарождения и развития социального страхования. Изложен международный исторический опыт социального обеспечения. В заключительной части статьи определен финансовый механизм регулирования социального страхования.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальное страхование, социальная защита, финансовый механизм, регулирование.

The article discusses issues relating to the origin of the category of “social security”. Covers historical aspects of the origin and development of social insurance. Set out the international historical experience of social security. In the final part of the paper defined financial mechanism regulating social security.

Key words: social security, social insurance, social security, financial mechanism, regulation.

Вступ. Діяльність щодо соціального захисту населення є обов'язковою для будь-якої сучасної держави. Соціально-захисна діяльність охоплює сферу матеріального забезпечення і надання соціальних послуг непрацездатним особам.

В етимологічному розумінні соціальне забезпечення означає «надання достатніх матеріальних засобів для життя будь-кому з боку суспільства» [1, с. 734].

Уявлення про те, яким має бути соціальний захист, змінювалось та удосконалювалось з розвитком людського суспільства. Проблема організації соціального забезпечення є історичною, тому не можна зрозуміти сучасних державно-правових моделей соціального забезпечення, не ознайомившись із історією розвитку соціального забезпечення як інституту громадянського суспільства у світі та в Україні.

Постановка завдання. Соціальні джерела правової форми соціального забезпечення зароджуються у моральних засадах суспільства – у категоріях чуйності, співчуття, справедливості, людяності, благодійності, які спрямовані на підтримку людини, котра фізично об'єктивно не в змозі забезпечити себе та своїх утриманців. Основою цього інституту є прагнення людської спільноти забезпечити одну зі сторін публічного інтересу – підтримку фізичного існування людського суспільства, захисту слабких, немічних, хворих, інвалідів, дітей – непрацездатних, тобто таких, які ще або вже не можуть своєю працею утримувати себе і тих, хто перебуває на їх утриманні. Таке прагнення реалізувалось як поза державним регулюванням, так і за його допомогою.

Результати дослідження. Початковими формами (висловлюючись сучасною правовою термінологією) соціального забезпечення були благодійництво і громадська опіка як вираз соціальної допомоги. Проте з усвідомленням суспільством важливості соціального забезпечення як одного з факторів, що зумовлює існування самого суспільства, воно було поставлене на дер-

жавницький рівень. Були створені різні організаційно-правові моделі соціального забезпечення, на шляху реалізації яких нині спостерігається все більше проблем у всіх державах без винятку незалежно від рівня їх економічної могутності, політичної спрямованості, форм та режимів державного правління.

За первісного суспільства допомога старим та немічним здійснювалася за звичаєм. У рабовласницькому суспільстві, де були два антагоністичних класи – вільні і раби, щодо рабів навіть не йшлося про якоесь їх забезпечення, допомогу у старості чи у разі каліцтва та хвороби, вони вважалися засобом виробництва, а не людьми. Вільні громадяни поділялися на прошарки залежно від майнового стану. Відомо, що у Стародавній Греції та у Стародавньому Римі з'явилися такі форми забезпечення ветеранів за військовою службу, як пенсії та земельні наділи, а для вільних бідних людей застосовувалось благодійництво: безплатна роздача хліба, продуктів, утримання громадських лазень.

Невеликий екскурс в історію України дає цікаві свідчення не лише про зародження соціального забезпечення, а й про те, для кого воно призначалося і що вкладалося у зміст цього поняття. У давні часи ініціативу у введенні певних видів соціальної допомоги проявляли князі. Зокрема свідченням цього є такі державні рішення, як укладення в 911 і 945 рр. київськими князями Олегом та Ігорем договорів з греками «Про порятунок полонених», відповідно до яких передбачалися зобов'язання сторін про викуп полонених русичів та греків і повернення їх на батьківщину.

Князь Володимир у 996 р. видав Устав, яким доручав духовенству й церковним структурам здійснювати опікування й нагляд за лікарнями, лазнями, притулками для одиноких і встановив для благодійних закладів «десятину». Князь Володимир вжив багато благодійницьких заходів: заснував училища для навчання убогих людей, богадільні, запровадив народні свята, на яких влаштовувалося «годування» убогих, сиріт, вдів, бездомних, роздавалася щедра милостиня. Князь Ярослав Володимирович заснував сирітське училище, де опікував і утримував 300 юнаків.

Фахівці вважають, що «Руська Правда» князя Ярослава була першим слов'янським законом, в якому закріплювалися соціальні програми [2, с. 2].

Важливе значення у становленні інституту соціальної допомоги мало християнство. Єпископ Переяславський Єфрем, що прославився як будівничий «строєній банних і врачевен», у 1091 р. побудував для бідних і сиріт лікарні, призначив для них медиків, постановив, щоб хворих доглядали й лікували безкоштовно й в інших містах.

Народними осередками милосердя були благодійні заклади для поранених і старих воїнів Запорозької вільної республіки. При монастирях – Печерському в Києві, Чернігівському, Лебединському монастирі поблизу Чигирини, при Лемківському храмі біля Овруча – скрізь засновувались шпиталі для немічних, сирітські притулки, богадільні. Особливо ця діяльність активізувалася під час воєнних дій.

Згодом відбулося посилення організаційної діяльності різних організацій та установ щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення. Зокрема поширювалася соціальна діяльність українських братств – православних громадських об'єднань. Так, у передмістях Львова у XIV ст. було відкрито чотири лікарні; Київське братство мало свою школу і шпиталі для убогих людей, «уломних», як духовних і цивільних, так і лицарських; у Кам'янці-Подільському функціонував вірменський шпиталь, утримуваний на кошти місцевої громади, де лікували хворих різних національностей.

У середині XVII ст. більша частина України увійшла до складу Російської держави. З ускладненням соціальних проблем органи влади, громадськість усвідомили обмеженість приватної благодійності й усталених форм церковно-монастирської опіки та почали шукати нові підходи до боротьби з жебрацтвом.

Петро I, прагнучи викоринити псевдожебрацтво, заборонив під погрозою штрафу до 5 крб подавати милостиню безпосередньо тим, хто її просить, а радив благодійникам робити це в шпиталях та інших подібних місцях. Саме за Петра I було закладено основи державної системи соціального забезпечення в Росії. Він доручив Священному Синодові та державним адміністраціям почати облаштування лікарень, богодільень, сирітських притулків, будинків для опіки незаконнонароджених немовлят, для людей, що марно вештаються, тощо.

Катерина II підняла систему соціальної опіки на новий щабель, видавши 1 вересня 1763 р. Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт, а у 1775 р. встановила державну систему опіки для всіх цивільних верств, яка охоплювала народні школи, сирітські будинки, аптеки, шпиталі, будинки для уражених невиліковними хворобами, для божевільних, виправлення амораль-

них. Як бачимо, тут значно розширилося розуміння соціальних справ, було закладено підвалини соціальної політики. Для цих справ виділялися кошти, надавалися права містам, поселенням і приватним особам створювати такі заклади, особисто жертвувати нужденним. Сама імператриця віддала для цієї мети 150 тис. крб. Вельможі довели цю суму до 500 тис. крб. Поширювалися різноманітні благодійницькі заклади. Так, у 1854 р. було створено «Відомство імператриці Марії», яке об'єднувало мережу благодійних установ. Проте не слід забувати, що саме в цей час у Росії існувало кріпосне право, за якого поміщик міг продати, подарувати чи навіть убити кріпака. Для таких громадян не було ніякого захисту з боку держави, тому не могло бути й мови про державну соціальну допомогу.

Велике соціальне значення мало створення Товариства Червоного Хреста як спеціальної організації з надання допомоги пораненим на полі бою. У 1863 році в Швейцарії на основі філантропічної організації «Суспільна користь» був організований Міжнародний комітет Червоного Хреста.

Соціальна допомога здійснювалася також селянською громадою, яка діяла на засадах самоврядування. Громада, як правило, мала сирітську раду й сирітського суддю, а також притулки для убогих. Українська церква також була духовним центром, що поєднував у собі храм, школу й шпиталь. На початку ХХ ст. велику соціальну роботу провадило культурно-освітнє товариство «Просвіта». У 1918 р. у Києві організовано Українське товариство Червоного Хреста, яке відіграло важливу роль в організації допомоги біженцям, інвалідам, дітям-сиротам, військовополоненим, адже створювало шпиталі, пункти харчування, провадило санітарну освіту населення [3, с. 77–78].

Таким чином, історія нашої країни свідчить про використання різноманітних форм соціальної опіки. Проте така опіка мала в основному громадський характер і була громадською соціальною допомогою, яка не могла повністю задовольнити потреби громадянського суспільства, була періодичною, не мала та й не могла мати загальнообов'язкового характеру. Водночас слід визнати, що багатий соціальний досвід громадської опіки став тим моральним підґрунтям, на основі якого сформувалися громадська думка та уявлення про обов'язок суспільства та про основні засади організації державного соціального забезпечення: про необхідність запровадження державної системи соціального забезпечення за допомогою правого регулювання; здійснення соціального забезпечення усього населення, а не його вибраної частини; встановлення на законодавчому рівні соціальних стандартів у цій сфері як мінімально допустимого обсягу матеріальних благ, право на які має людина.

З розвитком купецьких гільдій, ремісницьких цехів була започаткована взаємодопомога у зв'язку з каліцтвом, нещасним випадком на виробництві. З'явилася така форма привілею, як пенсійне забезпечення окремих категорій державних службовців. Для представників панівних класів монарх жалував державні пенсії, які надавалися за заслуги перед ним. Державними пенсіонерами були принци, великі сановники, єпископи, маршали, префекти. Тобто така форма соціального забезпечення мала ознаки заохочення за вірність монарху [4, с. 3].

У докапіталістичний період основними соціально-правовими формами матеріального забезпечення людей похилого віку і непрацездатних були такі: право на утримання як привілей, що надавався державним чиновникам і військовим у разі виходу у відставку за віком або у зв'язку з каліцтвом, отриманим на війні; благодійність (опіка і піклування); цивільно-правове забезпечення в рамках сімейних відносин; державна допомога для найбільш вразливих верств населення, колективна взаємодопомога всередині селянської громади та деякі інші [5, с. 20].

Виникнення соціального забезпечення саме як державного інституту в усіх країнах світу стало результатом розвитку капіталістичних відносин.

Становленню державного соціального забезпечення передувало приватне, тобто добровільне страхування.

Однією із найстаріших є пенсійна система Франції. Ще у 1681 р. за відомого міністра фінансів Франції Ж.-Б. Кольбера було введено режим пенсійного забезпечення для моряків, у 1790 р. – для державних службовців, у 1831 р. – для військових. Протягом ХІХ ст. були введені пенсійні режими для зайнятих у місцевих органах влади банківських службовців, залізничників [6, с. 13].

Історія пенсійного забезпечення в Італії налічує майже два століття. Перші пенсійні фонди зародились у кредитно-банківській сфері. Є свідчення, що вже у 1779 р. банк «Монте дей Паскі ді Сієна» виплачував своїм службовцям пенсії по старості. Протягом ХІХ ст. всі банки, кредитні та ощадні каси утворили для своїх службовців спеціальні пенсійні фонди. Основи пен-

сійного забезпечення інших категорій трудящих були закладені наприкінці XIX ст. у результаті створення у 1898 р. Національної каси пенсійного страхування на випадок інвалідності та по старості найманих працівників. Того ж року було прийнято Закон № 80 «Про страхування найманих працівників від нещасних випадків на виробництві». Спочатку всі види соціального страхування і членство в Національній касі були добровільними, а сама каса не залежала від держави. Але згодом ця каса була перетворена в Національний інститут соціального страхування, який забезпечував обов'язкове державне соціальне страхування осіб найманої праці в Італії.

Перші законодавчі акти, які започаткували обов'язкове державне соціальне страхування, були прийняті наприкінці XIX ст. у Німеччині – Закон «Про обов'язкове державне страхування на випадок хвороби» (1883 р.), Закон «Про страхування від нещасних випадків на виробництві» (1884 р.).

Після Німеччини такі закони прийняли інші держави. В Англії законами у 1911–1918 рр. було введено страхування у зв'язку з безробіттям, хворобою та інвалідністю. Особливістю цієї англійської системи було те, що частину внесків сплачувала сама держава (за чоловіків більше, ніж за жінок). За соціальним страхуванням надавалися допомоги, пенсії, медична допомога, ліки, санаторне лікування. Пенсії по старості призначалися після досягнення 69 років.

У Франції Закон «Про страхування» було введено в дію 1911 р., а Закон «Про страхування по хворобі» лише у 1929 р. Було встановлено пенсійний вік 65 років, щоправда, за певних умов право на пенсію виникало в 60 або 55 років, але виплати були меншими.

У Швеції законодавство про обов'язкове державне соціальне страхування по старості та інвалідності було введено у 1913–1915 рр.

У законодавстві України в основу соціального страхування покладено традиційні соціальні ризики. Для визначення переліку традиційних ризиків, як правило, посилаються на норми Конвенції Міжнародної організації праці № 102 та Європейського кодексу соціального забезпечення. Згідно з Кодексом держави повинні надавати соціальні допомоги у зв'язку з дев'ятьма традиційними соціальними ризиками – хворобою, безробіттям, старістю, трудовим каліцтвом, професійною хворобою, вагітністю та пологами, утриманням дітей, інвалідністю, втратою годувальника. Ці ризики втрати або зменшення доходу внаслідок об'єктивних обставин характеризуються найбільшою типовістю і мають найбільший коефіцієнт імовірності у житті кожної людини, тому вони стали основою для надання соціальних виплат через системи соціального страхування, у фінансуванні яких самі застраховані особи беруть участь.

З часом розширилося коло соціальних ризиків, які вчені називають нетрадиційними. Дедалі частіше у законодавстві підставами для надання різноманітних соціальних допомог стали визнаватися й інші життєві обставини, що порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно. Право на соціальну допомогу мали як особи, на яких поширюється соціальне страхування, так й інше населення, не охоплене таким страхуванням. Найпершим, що додатково стало визнаватися обставиною, яка вимагала державної підтримки, було народження, виховання та утримання дітей. З огляду на це соціальними ризиками почали визнаватися вагітність і пологи, догляд за малолітніми дітьми, догляд за хворими дітьми, додаткові витрати на утримання, виховання та освіту дітей тощо.

Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (1998 р.) передбачено два поняття – страховий ризик і страховий випадок. Страховий ризик – це обставини, внаслідок яких громадяни та (або) члени їх сімей можуть втратити тимчасово або назавжди засоби до існування і потребують матеріальної підтримки або соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Страховий випадок – це подія, з настанням якої виникає право застрахованої особи на отримання матеріального забезпечення або соціальних послуг, передбачених законами України з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Різниця між цими поняттями полягає в тому, що страховий ризик має ознаку імовірності та випадковості, з огляду на що такі обставини означені у множині, адже невідомо, чи трапляться вони і скільки їх буде. Страховий випадок – це певна формально визначена обставина, яка має ознаку конкретності, щодо якої передбачено вид соціального забезпечення.

Найчастіше під соціальним страхуванням мається на увазі загальнообов'язкове державне соціальне страхування у вигляді системи прав, обов'язків і гарантій, яке передбачає надання соціального захисту у вигляді матеріального забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених зако-

ном, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом.

Соціальне страхування є основоположною категорією усієї системи соціального захисту. Проте слід зауважити, що в якості визнаних на міжнародному рівні базових принципів соціального страхування найчастіше наводять такі:

- 1) обов'язковий характер участі суб'єктів страхування;
- 2) обмежена солідарність між застрахованими;
- 3) участь держави як регулятора процесу страхування;
- 4) чітка залежність між участю у фінансуванні системи та виплатами, порівняними з доходом страхувальника протягом трудової діяльності;
- 5) відособленість коштів;
- 6) участь соціальних партнерів в управлінні [7].

Обов'язковий характер участі суб'єктів страхування. На нашу думку, цей принцип не є унікальною ознакою соціального страхування з обґрунтованої причини. Страхування – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних та юридичних осіб у разі настання певних подій. Цей захист може бути обов'язковим, якщо держава вважатиме це за потрібне, або добровільним. Наприклад, Закон України «Про страхування» визначає близько 40 видів обов'язкового страхування та понад 20 видів добровільного страхування, допускаючи розширення переліку.

Певні види страхування, наприклад, медичне, входять до обох переліків. Це ж стосується й страхування на випадок хвороби, яке є як обов'язковим згідно з Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» [8], так і добровільним, коли законодавство його допускає, але не регламентує окремим законом.

Ще одним наочним прикладом є пенсійне страхування, коли обов'язкова й добровільна складові частини регламентуються окремими законами. Навіть особи, які не підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, мають права на добровільну участь у цій системі (ст. 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Вищенаведене доводить, що обов'язковість не є унікальною ознакою соціального страхування.

Обмежена солідарність між застрахованими. Цей принцип саме і є одним з визначальних під час розкриття економічної сутності соціального страхування.

Участь держави як регулятора процесу страхування. Цей принцип, як і обов'язковість участі, на нашу думку, не є неодмінною ознакою соціального страхування з трьох причин.

По-перше, держава через законодавство та систему органів виконавчої влади (державних регуляторів) здійснює контроль та нагляд над усією системою соціального захисту, зокрема й над системою соціального страхування.

По-друге, аналогічний нагляд держава здійснює й над іншими сферами суспільних відносин.

По-третє, соціальне страхування як самостійне соціальне явище може функціонувати й поза участю держави. Будь-яка людська спільнота, формалізована за певною ознакою (національною, професійною, релігійною, родинною тощо) може утворити певну подобу фонду, джерелом наповнення якого є внески учасників спільноти, а видатками – допомога особам, майнові інтереси яких постраждали.

Отже, участь держави також не можна вважати унікальною ознакою соціального страхування.

Має бути чітка залежність між участю в фінансуванні системи та рівнем виплат, а також з доходом страхувальника протягом трудової діяльності.

Третьою необхідною умовою (ознакою) соціального страхування є еквівалентність виплат (відшкодування). Ідеальною є жорстка прив'язка рівня виплат до обсягів внесків. Саме ступінь такої прив'язки визначає повноту застосування страхового принципу.

Теза про залежність рівня виплат від доходу страхувальника протягом трудової діяльності, на нашу думку, є хибною. На відміну від обсягів внесків дохід страхувальника протягом трудової діяльності не може визначати рівень виплат (відшкодування). Обсяги внесків не завжди є похідними від рівня доходу, хоча може здатися інакше.

Виключно для зручності адміністрування в світі вироблено практику, коли обсяги внесків визначаються як відсоток від рівня доходів. І здебільшого саме так воно і є. Проте ми вважаємо дещо інакше.

По-перше, процент внеску не є фіксованим для різних категорій страхувальників. У вітчизняному законодавстві існує диференціація внесків залежно від ступеня професійного ризику. Тобто працівники різних галузей з однаковим рівнем доходів сплачують до системи різні внески, отже й мають право розраховувати на різне відшкодування.

По-друге, чинні системи соціального страхування в більшості країн дозволяють здійснювати добровільне страхування.

По-третьє, існують види соціального страхування, які передбачають страховий внесок у вигляді фіксованої суми. Розмір цієї суми може залежати від різних факторів, але ніяк не прив'язаний до доходів страхувальника.

Навіть у загальнообов'язковому страхуванні людина має право здійснювати додаткові, порівняно з загальностановленими, внески до системи (можливо і одноразово). А отже, як і в попередньому випадку, розраховувати на більше відшкодування.

Отже, рівень відшкодування повинен бути прив'язаний не до рівня доходу застрахованої особи, а до обсягів внесків до системи соціального страхування.

Відособленість коштів. Цей принцип також слід аналізувати у двох окремих аспектах. Під відособленістю коштів, *по-перше*, мають на увазі кінцеве призначення страхових внесків. Тобто внески не спрямовуються до бюджетів різних рівнів, а відособлюються у відповідних фондах. Але цей аспект є суттєвим лише для загальнообов'язкового соціального страхування, а для добровільного це і так очевидно. *По-друге*, відособленість інколи розуміють як систему персоналізованого обліку. Але в цьому аспекті принцип відособленості ніяк не регламентує джерела надходжень, організаційно-правові засади та особливості використання грошових коштів.

Отже, відособленість коштів також не можна вважати унікальною ознакою соціального страхування.

Участь соціальних партнерів в управлінні. Дійсно, відповідно до чинного законодавства управління загальнообов'язковими страховими фондами здійснюється на паритетній основі державою та представниками суб'єктів соціального страхування [9]. Проте це ніяк не стосується добровільного соціального страхування. Отже цей принцип може бути справедливим для поодинокого випадку (загальнообов'язкове державне соціальне страхування), та не може бути ознакою соціального страхування як соціального інституту в загальному сенсі.

З огляду на сказане можемо назвати виключно три принципи соціального страхування: платність, солідарність та еквівалентність відшкодування. За відсутності хоча б одного з них система втрачає страхову ознаку. Тому ці три принципи доцільно об'єднати в єдину категорію – страховий принцип (триєдиний принцип).

На цій підставі сформуємо первинну термінологічну базу соціального страхування. Соціальне страхування – це організаційно-економічний інститут захисту громадян від соціальних ризиків, що функціонує на страховому принципі [10, с. 95]. Страховий принцип – це принцип, необхідними та достатніми ознаками якого є платність, солідарність та еквівалентність відшкодування.

Система соціального страхування – це сукупність інституцій та відносин, що забезпечують захист громадян від соціальних ризиків на засадах платності, солідарності та еквівалентності відшкодування.

Отже, відсутність хоча б однієї з ознак позбавляє соціальний інститут страхового статусу. Інші ознаки (обов'язковість, участь держави, прив'язка до доходів, відособленість коштів, участь соціальних партнерів в управлінні тощо) не є обов'язковими для соціального страхування в широкому значенні цього терміну. Вони лише визначають повноту та адміністративні особливості застосування страхового принципу.

Фінансовий механізм регулювання соціального страхування — це сукупність фінансових методів, форм та важелів управління фінансовими ресурсами, що призначені для матеріального забезпечення громадян у разі виникнення страхових випадків.

Фінансові методи відображають вплив фінансів на процеси, які відбуваються у сфері соціального страхування. Їх дія виявляється у ході формування та використання бюджетів страхових фондів. Фінансові методи діють за допомогою фінансових важелів. Усі елементи фінансового механізму повинні бути націлені на виконання основних функцій управління, зокрема таких: планування, прогнозування, оперативного управління, регулювання, контролю, нагляду.

Висновки. Правове забезпечення виявляється у встановленні правових засад відносин, що існують у сфері соціального страхування.

Закони України, Укази Президента встановлюють обов'язки, права та відповідальність сторін, які беруть участь у страхуванні. Вони передбачають правові норми, згідно з якими на Кабінет Міністрів України, Пенсійний фонд, інші органи державної виконавчої влади покладаються завдання з розроблення конкретних постанов, інструкцій та положень щодо забезпечення виконання законів [11, с. 10–11].

Постанови Кабінету Міністрів України, правління Пенсійного фонду та інших державних цільових фондів деталізують статті законів та розробляють механізм їх реалізації в практичній діяльності. Крім того, Кабінет Міністрів України має право видавати в межах своєї компетенції та повноважень нормативні акти, що безпосередньо стосуються соціального захисту населення.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1984. 879 с.
2. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: учебник. М.: БЕК, 2001. 372 с.
3. Мигович І. Історичні корені й традиції благодійництва. Соціальний захист. 1996. № 4. С. 75–79.
4. Свод уставов о службе гражданской; Уставы о пенсиях и единовременных пособиях. СПб., 1896. Кн. 2. 385 с.
5. Иванова Р.И. Социальное обеспечение в государственно организованном обществе: генезис, развитие и функционирование (правовой аспект): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. М., 1987. 34 с.
6. Социальное обеспечение в странах Запада. Франция, ФРГ, Италия: сб. обзоров / отв. ред. В.Г. Былов. М., 1994. 293 с.
7. Курманов А. Основные принципы социального страхования. Третий ежегодный российский пенсионный форум (Москва, 2010 г.). URL: <http://www.pfrf.ru/userdata/presscenter/docs/20101117>.
8. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: Закон України від 18 січня 2001 року № 2240-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2240-14>.
9. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>.
10. Фещук В.В. Пенсійна реформа в Україні: фінансово-правовий аспект. Право України. 2006. № 9. С. 94–98.
11. Соціальне страхування: конспект лекцій / уклад.: П.В. Тархов, В.М. Боронос, Е.Г. Козін, К.В. Савченко. Суми: Вид-во СумДУ, 2009. 164 с.

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті розглянуто підхід вчених-адміністративістів до визначення форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України.

Ключові слова: забезпечення прав і свобод людини, правоохоронні органи, публічна адміністрація, форми, державне управління.

В статье рассмотрен подход ученых-административистов к определению формы административной деятельности публичной администрации по обеспечению соблюдения прав человека в правоохранительных органах Украины.

Ключевые слова: обеспечение прав и свобод человека, правоохранительные органы, публичная администрация, формы, государственное управление.

In the article the approach of the scientists-administrators to the definition of the form of administrative activity of the public administration regarding the observance of human rights in the law enforcement agencies of Ukraine is considered.

Key words: provision of human rights and freedoms; police; public administration, forms, public administration.

Вступ. Права людини захищені міжнародним правом і національним законодавством. Такий юридичний захист впливає на всі без виключення аспекти правоохоронної діяльності. Конституційні права і свободи людини і громадянина є ключовим елементом функціонування правоохоронних органів, оскільки від них вимагається не лише повага до прав людини під час виконання своїх службових обов'язків, але й активний захист вказаних прав. Окрім того, ефективність правоохоронної діяльності в демократичній державі, де панує верховенство закону, права, залежить від того, як у цій державі забезпечують дотримання прав людини.

Питання адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України аналізували у своїх працях такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, В.Ф. Бевзенко, О. Безпалова, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Білоус, І. Бородін, В.В. Галуцько, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Гончарук, І. Гриценко, Т. Гуржій, С.М. Гусаров, В. Гуславський, В. Демченко, Є. Додін, М. Дорогих, А. Єлістратов, В. Заросило, А. Іванищук, Р. Калюжний, А. Комзюк, С. Ківалов, В. Коваленко, Л. Коваль, В. Ковальська, С.Ф. Константінов, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Курило, М. Лошицький, В. Манохін, Є. Сердюк, В. Петков, В. Плішкін, Ю. Римаренко, В. Шкарупа та інші вчені.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття форм адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України.

Результати дослідження. Розглядаючи поняття «форма», можемо констатувати, що на сьогодні воно має декілька значень. Форма – це організація, спосіб руху матерії, визначеність, що надає матерії кожного разу специфічний, неповторний зміст [1]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови існують такі дефініції форми:

- 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд;
- 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду;

- 3) поверхня з рельєфним зображенням для друкування; друкарський набір, уміщений у раму;
- 4) тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаного з його сутністю, змістом;
- 5) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз;
- 6) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи;
- 7) певна система художніх засобів як спосіб вираження змісту творів літератури й мистецтва;
- 8) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії;
- 9) суворо встановлений порядок у будь-якій справі;
- 10) видозміна того самого слова, що надає йому додаткового відтінку значення або виражає відношення предмета думки до інших предметів думки того самого речення тощо [2].

Існує багато класифікацій щодо форм діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини і громадянина. Досліджуючи класифікацію форм адміністративної, зокрема адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів, слід враховувати, що вона тісно пов'язана та переплітається з класифікацією форм державно-управлінської діяльності, що цілком зрозуміло враховуючи те, що адміністративна діяльність правоохоронних органів є окремим проявом (випадком) державного управління. З огляду на це доцільним буде визначити наукові погляди на класифікацію форм, у яких проявляється як адміністративна діяльність правоохоронних органів зокрема, так і виконавчо-розпорядча (або управлінська) діяльність взагалі [3].

У сучасній адміністративно-правовій науці та теорії державного управління критерії класифікації форм управління розрізняються залежно від ступеня їх правової регламентації, характеру правових наслідків їх застосування, характеру та змісту форм, способу вираження (встановлення), спрямованості дій суб'єктів управління, а також за способом реалізації методів управління. У науці є два визначення форми адміністративної діяльності. Згідно з першим із них вона є зовнішнім виразом змісту управлінської діяльності, організаційно-правовим вираженням конкретних однорідних за змістом дій державних органів (службовців) із попередження та припинення адміністративних (кримінальних) порушень, організації та забезпечення громадського порядку. Друге ж визначення пропонує розуміти форми адміністративної діяльності як однорідні за характером і правовою природою групи адміністративних дій, які мають зовнішнє вираження й за допомогою яких забезпечуються безпека, охорона громадського порядку, охорона прав громадян та здійснюється боротьба з правопорушеннями [4].

Однак більшість науковців реалізацію прав і свобод людини та її форми з розглядають в широкому аспекті. В історії гуманітарної науки поняття змісту і форми завжди протиставлялися і підпорядковувалися одне одному (або форма змістові, або навпаки). Важливо уникати абсолютизації ролі форми за повного ігнорування змісту предметів і процесів. Прикладом може бути бюрократизм як потворна форма організації управління, оскільки таке управління часто вихолощує зміст. Тому в юриспруденції небезпечно погоджуватися з такими положеннями, їх треба уникати, керуючись принципами діалектики, розумності, гармонії [5]. У своєму підручнику А.М. Колодій та А.Ю. Олійник характеризували діяльність міліції щодо гарантування охорони і захисту прав та свобод із зовнішнього та внутрішнього боків. Де до *зовнішньої* віднесено, що вона реалізує свої функції неупереджено, з неухильним дотриманням закону; з повагою ставиться до гідності особи, виявляючи до неї гуманне ставлення; незалежно від походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань захищає права людини і громадянина; не розголошує відомості, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагають іншого; тимчасово, у межах чинного законодавства, обмежує права і свободи особи, якщо без цього неможливо виконати покладені на неї обов'язки; забезпечує право на захист та інші юридичні права затриманих і взятих під варту; створює умови для реалізації прав, охороняє і захищає особистість від правопорушення, вживає всіх передбачених законом заходів до поновлення порушеного права. А *внутрішня* сторона характеризується тим, що міліція у межах своїх завдань і функцій, своєї компетенції виконує свої обов'язки; застосовує заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на законних підставах; використовує правові та організаційні форми і методи під час забезпечення прав людини і громадянина; її працівники не повинні самі порушувати закони, права і свободи особи [6].

Ю.Ф. Кравченко у своїй монографії вказує, що «...»форми і методи діяльності державних інституцій з охорони прав і свобод людини і громадянина – це форми та методи здійснення державної влади» [7]. С.М. Гусаров форму діяльності міліції розуміє як групу однорідних за своєю характеристикою та правовою природою дій, за допомогою яких міліція забезпечує громадський порядок, безпеку, веде боротьбу зі злочинністю, виконує в цілому свої функції [8].

Форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, тобто публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави. За характером і правовою формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяється на видання адміністративних актів (видання індивідуальних адміністративних актів; видання підзаконних нормативно-правових актів; укладання адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій) [9]. Отже, на сьогодні відсутній єдиний підхід до визначення поняття «форми адміністративної діяльності публічної адміністрації» щодо забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах.

Ми ж погоджуємось із поглядами більшості учених-адміністративістів, відповідно до якої під формою захисту розуміють комплекс внутрішньо погоджених організаційних заходів захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів. Проте вважаємо, що таке визначення вимагає смислового доповнення з урахуванням положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, які, використовуючи термін «охорона», охоплюють конкретні види діяльності, що повинні бути спрямовані на проведення профілактичних заходів щодо забезпечення непорушності правового стану носія суб'єктивного цивільного права. Використовуючи дефініцію «охорона», ми вважаємо, що вона вживається саме в широкому сенсі розуміння способів захисту прав. Даючи трактування у вузькому сенсі, вважаємо, що захист прав спрямований на відновлення або визнання прав, тобто застосування захисту у разі їх порушення або оспорювання.

Висновки. Отже, форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України є системою однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративні дії, які мають зовнішнє вираження і за допомогою яких забезпечується дотримання прав людини в правоохоронних органах України, до яких віднесено видання нормативних адміністративних актів, якими затверджуються положення про територіальні підрозділи та правоохоронний орган в цілому; видання індивідуальних адміністративних актів, що затверджують стратегії і конкретні рішення стосовно недопущення непропорційного використання сили та спеціальних засобів, практики недотримання процесуального законодавства працівниками правоохоронних органів, що призводить до свавільного позбавлення свободи, упровадження ефективної системи незалежного контролю за діяльністю правоохоронних органів у частині дотримання права на приватність; здійснення інших юридично значущих дій, коли усі без винятку працівники правоохоронних органів приймають присягу; ведення різноманітних реєстрів як спеціальної форми здійснення матеріально-технічних операцій.

Список використаних джерел:

1. Ивакин А.А. Диалектическая философия: монография. Изд. 2, перераб. и доп. Одесса: Феникс, 2007. 440 с.
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: ВТФ Перун, 2003. 1440 с.
3. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Донецьк, 2007. 468 с.
4. Бандурка О. М. Адміністративна діяльність міліції: підручник. Харків, 2004. 448 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2001. 826 с.
6. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навчальний посібник. Київ. Юрінком Інтер. 2003. 336 с.
7. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 406 с.
8. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2009. 438 с.
9. Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон, 2010. 376 с.

УДК 342.9

ШЕВЧЕНКО С.І.

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

У статті проведено дослідження окремих особливостей взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку. Здійснено аналіз юридичних концепцій взаємодії поліції з громадськістю в зарубіжних країнах. Визначено окремі шляхи вдосконалення діяльності Національної поліції в процесі взаємодії з громадськістю щодо забезпечення публічного порядку.

Ключові слова: взаємодія, поліція, поліцейська діяльність, публічний порядок, публічна безпека, громадськість.

В статье проведено исследование отдельных особенностей взаимодействия Национальной полиции с общественностью в процессе обеспечения общественного порядка. Осуществлен анализ юридических концепций взаимодействия полиции с общественностью в зарубежных странах. Определены отдельные пути совершенствования деятельности Национальной полиции в процессе взаимодействия с общественностью по обеспечению общественного порядка.

Ключевые слова: взаимодействие, полиция, полицейская деятельность, публичный порядок, общественная безопасность, общественность.

The article deals with the specific features of the interaction between the National Police and the public in the process of securing public order. Indicated that direct cooperation between the police and citizens is that among them are the following relationships in which they together solve the problems of crime and other offenses residence of citizens, thus providing problem solving law enforcement and human rights orientation. Compared with the Ukraine, the police of foreign countries based on detailed regulation of relationships between the police and citizens, as enshrined in current legislation. The necessity of fixing on the legislative level, by adopting normative legal acts, which will be directed to the clear regulation of the peculiarities of the interaction of bodies and units of the National Police with the population in the process of securing public order, is substantiated.

Key words: interaction; police; police activity; public order; public safety; public.

Вступ. Питання організації та управління суспільством, засоби і шляхи упорядкування суспільних відносин, найбільш прийнятні варіанти взаємодії громадськості й держави залишаються актуальними протягом усієї історії людства. Ефективність влади у демократичній державі залежить від якості її взаємодії з громадянським суспільством. Поліція як новоутворений орган публічної влади в Україні, як і інші правоохоронні органи, здійснює свою діяльність згідно з чинним законодавством, міжнародними стандартами та покликана забезпечити реалізацію, охорону і захист конституційних прав та свобод людини і громадянина. Тому сьогодні існує потреба у знаходженні шляхів для ефективної взаємодії поліцейських органів та громадськості. Проведений процес реформування поліції в Україні зумовив необхідність зміцнення взаємодії правозахисних органів державної виконавчої влади і суспільства.

З огляду на зазначене проблематика взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства має як теоретичне, так і практичне значення для розвитку відкритої держави в Україні.

Окремі аспекти взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку, охорони публічного порядку, дотримання прав і свобод людини та громадя-

нина в Україні відображені в працях таких вітчизняних вчених, як О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Білоус, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Лошицький, Н.П. Матюхіна, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.М. Остапенко, О.С. Проневич, В.К. Шкарупа, О.С. Юнін та інших. Однак з огляду на об'єктивні та суб'єктивні причини в українських реаліях відсутні чіткі наукові висновки щодо взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства за сучасних умов.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження процесу взаємодії Національної поліції з громадськістю в процесі забезпечення публічного порядку та надання теоретичних рекомендацій щодо вдосконалення поліцейської діяльності у цій сфері.

Результати дослідження. Зарубіжний досвід поліцейської діяльності свідчить, що вона є ефективною лише за підтримки та довіри суспільства, створення партнерських відносин між поліцією та населенням. У розвинених країнах триває процес вдосконалення взаємодії між населенням та поліцією з метою забезпечення прав і свобод громадян, створення системи їх захищеності від злочинних посягань, що сприяє зростанню довіри населення до поліції.

Основні сучасні положення взаємодії органів внутрішніх справ з населенням закріплені в нормативно-правових документах, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ і були прийняті протягом 2014–2015 рр. Так, у п. 8 положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» зазначено, що «МВС у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з <...> органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців <...>» [1]. Аналогічні напрямки діяльності органів внутрішніх справ відображені також у п. 8 положення «Про Національну поліцію», яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 р. [2].

Якщо звернутись до Закону України «Про Національну поліцію» [3], то ч. 2 ст. 9 Закону вимагає від поліції забезпечення постійного інформування органів державної влади та 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, а ч. 6 цієї ж статті передбачає, що проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України. У ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» закріплене положення, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб; також у ч. 2 ст. 89 цього ж Закону законодавець говорить про співпрацю та взаємодію поліції з громадськістю як про необхідну умову ефективної роботи поліції: «Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності» [4].

Перша у світі модель поліційної діяльності, заснованої на підтримці та участі громадськості, була запроваджена у Великобританії у 1829 році Р. Пілом. Тоді вперше з'явилися люди, на думку яких поліційна автономія – це утопія, а найреактивніша стратегія (тобто стратегія, яка передбачає тільки реагування на інформацію про вже скоєний злочин) поліційної діяльності не може існувати у вакуумі. На підставі цієї тези, що відображала актуальність та необхідність співпраці поліції та населення, і була створена так звана «нова поліція».

На думку С.М. Калюжного, співпраця поліції та населення може бути зведена до двох загальних форм – консультації і безпосередньо співпраці.

Консультаційний механізм полягає в тому, що поліція разом із населенням визначає проблеми, що існують на території її обслуговування. На Заході вважається, що кожен поліційний орган, якому не вдасться запровадити в практичну діяльність ефективний та міцний консультаційний механізм для обговорення з громадськістю поліційної діяльності, не зможе діяти ефективно, тому що така діяльність потребує широкої підтримки громадськості.

Консультаційний процес допомагає поліції встановлювати коротко- та довгострокові завдання для вирішення проблем боротьби зі злочинністю, приділяти увагу тим правопорушенням, які найбільше турбують населення.

Безпосередньо співпраця між поліцією і громадянами полягає в тому, що між ними встановлюються такі взаємовідносини, за яких вони разом вирішують проблеми злочинності та інших правопорушень за місцем проживання громадян, забезпечуючи цим вирішення завдань правоохоронної та правозахисної спрямованості.

Діяльність поліції зарубіжних країн побудована на детальній регламентації взаємовідносин поліції та громадян, що й закріплено в діючому законодавстві. На жаль, в Україні, як свідчить практика, досі існує низка неврегульованих законодавством аспектів взаємодії Національної поліції та громадськості.

Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та забезпечення публічного порядку може передбачатися планами роботи або іншими організаційними документами, а може здійснюватися усно, безпосередньо перед їх проведенням. Така форма взаємодії має важливе практичне значення, оскільки необхідність погоджувати дії суб'єктів правоохоронної діяльності ініціювала виникнення такого громадського формування, як громадські пункти охорони порядку та їх ради. Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями та забезпечення публічного порядку дає змогу уникати дублювання правоохоронних функцій, забезпечити максимум присутності як працівників поліції, так і членів громадських формувань на підконтрольній їм території [5].

Слушною видається думка Ю. Аврутіна, який підкреслює, що система масового обслуговування – це насамперед організаційський і моральний принцип функціонування поліції, в основі якого лежать дві основні ідеї: по-перше, загальна ідея кібернетичної теорії масового обслуговування, що оперує такими поняттями, як «заявка», «відмова», «черговість обслуговування», «здатність системи виконати заявки» тощо; по-друге, ідея взаємних стосунків у системі «поліція – населення», згідно з якою поліція повинна ставитися до кожного громадянина, котрий потрапляє у сферу її юрисдикції, як до клієнта, якому потрібно виявити увагу і зробити це чемно, культурно, доброзичливо [6, с. 590].

Ст. 1 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, затвердженого 17.12.1979 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169, передбачає, що посадові особи з підтримання правопорядку постійно виконують свої обов'язки, слугуючи громаді і захищаючи всіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, що вимагається їхньою професією [7]. У п. с примітки до цієї статті встановлено: «<...> служба суспільству передбачає надання послуг і допомоги тим членам громади, котрі з особистих, економічних, соціальних чи інших причин надзвичайного характеру потребують негайної допомоги» [8, с. 155–159].

Новелою прийнятого 2 липня 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» є визначення на державному рівні необхідності встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції і населення. Важливість інституту партнерства зумовлена насамперед тими функціями, які поліція виконує у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що поліцейська діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі у безпосередньому контакті з громадянами [9]. Адже Закон визначає Національну поліцію як орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [3]. За таких умов, визначаючи соціальне призначення поліції як сервісної служби, персонал поліції має орієнтуватися на реалізацію стратегії “Community Policing” – «партнерство заради спокою» (стратегії, апробованої у країнах англосаксонської правової системи), а також на виявлення інноваційних форм діяльності поліції щодо формування безпечного суспільного простору [10].

Процес забезпечення публічного порядку на території певної адміністративно-територіальної одиниці або громади повинен відбуватися з урахуванням специфічних ознак цієї території. Під час організації процесу забезпечення публічного порядку керівництво відділу або відділення Національної поліції має поєднувати та комбінувати види та чисельність патрулів на певній ділянці залежно від оперативної обстановки (піші, на автомобілях, велосипедах). Також в наукових колах певні дослідники дотримуються позиції, що постійне закріплення офіцера поліції за певною ділянкою місцевості сприяє спрощенню його ідентифікації місцевими мешканцями та сприяє встановленню і покращенню партнерських відносин між поліцейським та місцевими жителями.

Під час реалізації покладених на неї повноважень по забезпеченню публічного порядку Національна поліція повинна стимулювати громадян повідомляти про всі надзвичайні події на певній території. Поліцейські повинні брати участь у соціальних, культурних та інших заходах, які проводяться на території їх обслуговування. Органи поліції мають заохочувати громадян до спільного забезпечення публічного порядку.

У своїй діяльності співробітники поліції повинні відійти від функції силового вирішення конфліктів, вони мають зосередитися на впровадженні функції соціального обслуговування на-

селення. Це включає допомогу населенню у вирішенні локальних конфліктів, надання консультацій, а також допомоги жертвам злочинів. Виконання таких функцій буде сприяти підвищенню довіри до поліції, що буде основою для подальшого залучення населення до забезпечення публічного порядку та попередження правопорушень [11].

Також важливим напрямком забезпечення взаємодії поліції з громадськістю є нормативно-законодавчий аспект. Раніше було зазначено, що такі сучасні нормативні акти, як положення «Про МВС», «Про Національну поліцію», Закон України «Про Національну поліцію» містять вимоги до органів внутрішніх справ щодо забезпечення взаємодії поліції з населенням. водночас із цими документами зараз час діють декілька нормативних актів, які на законодавчому та галузевому рівнях регулюють цю проблематику. Це Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835. У документі не визначені інші випадки сприяння населення правоохоронним органам в охороні публічного порядку, які вже давно використовуються в зарубіжних країнах. Тому як суб'єкт законодавчої ініціативи Міністерство внутрішніх справ України має можливість виступити ініціатором внесення змін до вищезазначеного Закону.

На основі викладених позицій науковців можна з упевненістю говорити про необхідність їх закріплення на законодавчому рівні, тобто прийняття нормативно-правових актів МВС України, Національної поліції України, які будуть направлені на чітку регламентацію особливостей взаємодії органів та підрозділів Національної поліції з населенням у процесі забезпечення публічного порядку. На рівні практичних підрозділів необхідно підготувати методичні рекомендації щодо розроблення механізму залучення до процесу забезпечення публічного порядку осіб, які не є членами громадських формувань.

Висновок. З огляду на сказане можна дійти висновків, що вдосконалення взаємодії поліції з населенням – це необхідна умова існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади в цілому; аналіз і використання зарубіжного досвіду участі населення у правоохоронній діяльності – це дійсний інструмент якісного покращення співробітництва поліції і громадськості, реальна можливість підвищення ефективності роботи поліції через впровадження в роботу правоохоронних органів моделей діяльності поліції зарубіжних країн по використанню консультативного механізму та співпраці з населенням щодо забезпечення громадського порядку – це нагальна потреба теперішнього часу; існує необхідність у розробці та прийнятті нормативних документів, які б регламентували цей аспект правоохоронної діяльності як на державному, так і на галузевому рівнях; необхідно передбачити правове закріплення видів морального та матеріального заохочення членів громадських формувань, а також громадян, які беруть індивідуальну участь у правоохоронній діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p>.
2. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р., № 877. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2971.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р., № 580-VIII / Верховні Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Голуб М.В. Взаємодія поліції та населення як обов'язкова умова забезпечення належного стану публічного порядку в сучасних умовах. Форум права. 2016. № 2. С. 30–33.
5. Хомишин І.Ю. Форми участі ОВС та громадських формувань органів місцевого самоврядування в охороні громадського порядку та боротьбі з правопорушеннями. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»: зб. наук. праць. Львів, 2008. Вип. 1. С. 179–187.
6. Аврутін Ю. Міжнародна поліцейська енциклопедія / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Шемшученко. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 1. 590 с.
7. Юнін О.С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних (поліцейських) підрозділів і можливості його застосування в Україні: монографія. Х.: Ніка Нова, 2014. 456 с.
8. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 р. Права людини: зб. док. / укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. Х, 1997. С. 155–159.

9. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Х.: Ніка Нова, 2015. 456 с.
10. Community-Policing (CP) burgernahe Polizeiarbeit. URL: www.sozialwiss.unihamburg.
11. Голуб М.В. Community Policing: сутність та складові елементи Право і безпека. 2012. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/2081/%CC>.

УДК 35.078.3:352.0

ШИЛО С.М.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті зосереджена увага на відсутності єдиного підходу до визначення сутності публічної адміністрації та її структурних елементів. Шляхом критичного аналізу сформованих у науковій літературі підходів та виокремлення істотних ознак запропоновано авторське визначення поняття публічної адміністрації. Наголошено, що складовими елементами публічної адміністрації є органи державної виконавчої влади (першочергові) і виконавчі органи місцевого самоврядування (другорядні). Виокремлено та надано характеристику головним принципам публічної адміністрації.

Ключові слова: публічна адміністрація, публічна влада, публічне управління, орган державної влади.

В статье сосредоточено внимание на отсутствии единого подхода к определению сущности публичной администрации и ее структурных элементов. Путем критического анализа сложившихся в научной литературе подходов и выделения существенных признаков предложено авторское определение понятия публичной администрации. Отмечено, что составляющими элементами публичной администрации являются органы государственной исполнительной власти (первоочередные) и исполнительные органы местного самоуправления (второстепенные). Выделены и охарактеризованы главные принципы публичной администрации.

Ключевые слова: публичная администрация, публичная власть, публичное управление, орган государственной власти.

The article focuses on the lack of a unified approach to the definition of the essence of public administration and its structural elements. By way of a critical analysis of the approaches developed in the scientific literature and the identification of essential features, the author's definition of the concept of public administration is proposed. It is emphasized that the constituent elements of public administration are the bodies of state executive power (priority) and executive bodies of local self-government (secondary ones). The main principles of public administration are distinguished and described.

Key words: public administration, public authority, public administration, state authority.

Вступ. У процесі розбудови правової держави виникла низка проблемних питань, що стосуються реформування існуючих і створення нових політичних, економічних інституцій, зокрема й масштабних змін в побудові публічної адміністрації європейського зразка на сучасних засадах визнання принципів законності, демократії та прав людини. Перехід від пострадянської системи органів влади на європейську систему спонукав Україну як правову, демократичну державу

© ШИЛО С.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

обрати шлях демократизації своєї правової системи, взявши на зразок кращі соціальні цінності розвинутих європейських країн і спрямованість на демократизацію суспільства та органів влади.

Стає очевидним, що в умовах політичної та економічної кризи пріоритетним напрямом формування державної політики є повернення дієздатності інституту представництва суспільних інтересів, що передбачає розвиток демократії та підвищення рівня організації публічної сфери.

На формування процесів створення публічної адміністрації суттєво впливають динамічні процеси, що відбуваються в суспільстві, націоналістична специфіка, процес глобалізації, етнічно-релігійні чинники, екологічні процеси, локальні конфлікти, економічні кризи тощо.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу публічної адміністрації в Україні.

Результати дослідження. М. Міхровська зазначає, що вирішальним способом забезпечення демократичної спрямованості влади є покладення в основу діяльності держави обов'язку неухильно дотримуватись пріоритету прав і свобод людини, встановлення належної відповідальності державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку. На думку М. Міхровської, саме через демократизацію державного управління Україна може стати на шлях належного забезпечення та захисту прав людини і громадянина [1, с. 90]. Виконавча влада і державне управління є своєрідними сторонами, тобто «статикою» і «динамікою» єдиного явища, яке визначають як управлінську сферу діяльності держави [2, с. 277]. Тобто діяльність публічної адміністрації має відповідати стратегічному курсу держави до реальної демократії та налагодження механізму взаємодії держави і суспільства.

Послідовна та виважена політика у такому напрямку є необхідною умовою для входження України до світової спільноти рівноправним партнером. Завдяки цьому суттєво поліпшиться рівень адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері захисту прав і законних інтересів громадян та підвищиться рівень управлінської діяльності державних органів. Саме тому потрібне концептуальне роз'яснення сутності та змісту зазначеного феномену і визначення його ефективності у державному управлінні.

Останнім часом поняття «публічна адміністрація» досить часто вживається у нормативних актах України та працях науковців різних галузей права. Як свідчить аналіз наукової літератури та популярної правової публіцистики, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу до визначення такого поняття. Теоретична незавершеність і суперечливість положень також актуалізують потребу поглиблення досліджень поняття публічної адміністрації та доповнення сучасними науково обґрунтованими ідеями відповідно до економічних та соціально-політичних умов розвитку українського суспільства.

Не розкриваючи суті поняття, але використовуючи його в наукових доробках, В.Б. Авер'янов визначає публічну адміністрацію як сукупність державних і недержавних суб'єктів влади, беручи за основу стандартну систему органів виконавчої влади [3, с. 240–245]. У матеріальному відношенні, публічна адміністрація – це діяльність держави, яка спрямована на реалізацію адміністративних справ чи інших завдань і компетенції у сфері виконавчої влади [4, с. 149].

Публічна адміністрація нерозривно пов'язана з наукою державного управління, а та, зі свого боку, – з практикою.

Поняття «публічна адміністрація» належить до порівняно нових у вітчизняній історіографії, але воно все частіше вживається не лише в наукових дослідженнях, а й у державних нормативно-правових актах [5, с. 13]. Такий термін уперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС, що здійснили Т.М. Кравцова та А.В. Солонар [6], дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація», тобто у вузькому та широкому сенсі.

На відміну від ЄС, для якого поняття «публічна адміністрація» є поширеним та часто вживаним поняттям в офіційних документах, в українській правовій науці цей термін є новим і вперше в науковий обіг його було введено у 2001 році [7, с. 49]. На офіційному рівні його вперше згадують у такому значенні: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій). Саме ця конструкція є вихідним терміном зазначеної Концепції [8].

Цікавою є думка Н.Р. Нижник та Л.Л. Прокопенко, які вважають, що публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах [9, с. 3].

О.І. Черчатий у широкому розумінні визначає вказане поняття як систему органів публічної влади, які виконують функції держави в інтересах суспільства. До перерахованих органів з владними повноваженнями, на думку науковця, слід відносити і незалежні публічні підприємства та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [5, с. 15].

Попри те, що зазначене поняття є досить новим в адміністративній науці, останнім часом активізувалось обговорення методологічних проблем з удосконалення публічної адміністрації.

Деякі вчені детермінують публічну адміністрацію як організацію та діяльність органів (установ, структурних організацій), що наділені прерогативами публічної влади та основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [10, с. 89].

Ураховуючи той факт, що в словосполученні слово «управління» змінюється словом «адміністрація», зауважмо цікаву деталь: у західних країнах вважається, що слово «адміністрація» походить від латинського *ministrare*, яке є запозиченим іноземним словом і в англійській мові відображене теж, як і в латині, перекладається як «служити», «міністр», «допомагати», «сприяти» [11, с. 226].

М. Міхровська звертає увагу на питання заміни «державний» на «публічний». Публічна адміністрація самою назвою передбачає спрямованість на реалізацію публічних, тобто народних інтересів, а отже, для публічної адміністрації характерною є наявність публічно-правових відносин [1].

Ознаками публічно-правових відносин, які виділяє М. Міхровська, є такі: обов'язкова участь у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями; підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому суб'єкту владних повноважень; імперативність публічно-правових відносин (імперативність означає можливість виникнення та реалізації прав, обов'язків осіб, виконання владних повноважень лише способом та у випадках, що передбачено законом (ст. 19 Конституції України – правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством)) [1].

З огляду на викладене можна зазначити, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, основними структурними елементами якої є органи державної виконавчої влади (першочерговими) і виконавчі органи місцевого самоврядування (другорядними).

Розглянемо адміністративно-управлінські функції, які покладено на публічну адміністрацію.

Метою діяльності публічної адміністрації, на думку автора, є служіння інтересам суспільства та забезпечення інтересів самої держави. Суб'єкти публічної адміністрації мають певний цілеспрямований вплив на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу для узгодження та задоволення як інтересів держави, так й інтересів суспільства.

Публічна влада тісно пов'язана з суспільними інтересами. Саме на органи державної влади, які є цілісною системою та входять до публічної адміністрації, покладено реалізацію інтересів держави і суспільства. Постійне вдосконалення шляхів реалізації вищевказаних інтересів і породжують певні концепції.

Головними ознаками (властивостями) публічної адміністрації є такі:

- 1) матриційна система органів;
- 2) суб'єктом переважно є держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування або неурядові організації;
- 3) складовими елементами системи є сателітні державні заклади, організації, установи;
- 4) публічна адміністрація у своїй діяльності здебільшого спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;
- 5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;
- 6) основною метою діяльності є забезпечення інтересів суспільства;
- 7) метою діяльності публічної адміністрації від держави є забезпечення державних інтересів;
- 8) методами впливу є правові, політичні, економічні методи;
- 9) засобами є регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо;
- 10) під час використання засобів регулювання обов'язковим є залучення органів влади з певними повноваженнями щодо примусу.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що поняття «публічна адміністрація» є збірним. Його слід розуміти не лише як систему органів державної влади, пов'язаних виконавчою

функцією, та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, що наділені адміністративно-управлінськими функціями, метою діяльності яких є забезпечення інтересів суспільства в цілому шляхом створення пріоритетної державної політики, через яку також будуть реалізовуватись й інтереси держави, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, які чітко визначені нормами права.

Діяльність органів публічної адміністрації тісно пов'язана з інституційною матрицею і є цілісною системою, тому така діяльність має ґрунтуватися на певних принципах – основних началах. На нашу думку, слід звернути увагу на праці І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук, які виділяють такі принципи діяльності публічної адміністрації:

1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначеному законом;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у виконанні покладених на неї завдань під час оптимального використання публічних ресурсів;

6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації;

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [12, с. 19].

На думку Т.М. Кравцової, А.В. Солонар, наведені принципи варто доповнити такими:

1) ієрархічність (підлеглисть по вертикалі);

2) демократизм методів і стилю роботи (відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б ґрунтувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або більшості громадян);

3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці;

4) поєднання виборності та призначення;

5) плановість визначення конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи;

6) науковість, що полягає в потребі створити систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації відповідно до рівня розвитку суспільних відносин;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

8) організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [6, с. 524].

На нашу думку, наведені принципи діяльності публічної адміністрації необхідно доповнити такими, які також відіграють вагомий роль в діяльності останньої і зорієнтовані на задоволення потреб та інтересів громадян. До них належать принципи дисципліни, толерантності, циклічності, трансформації. Водночас їх нормативне закріплення та реалізація мають стати своєрідним підґрунтям встановлення рівноправності між державою та громадянами, оскільки наша держава прагне до статусу демократичної, соціальної і правової держави, як це визначено Конституцією України.

З ознак, принципів і функцій впливає самостійність органів публічної адміністрації. Як указує у своїх працях Е. Шмідт-Ассманн, саме через систему функцій, які впливають на поділ влади, можна визначити права органів публічної адміністрації та її компетенцію [13, с. 229].

Слід зазначити, що публічна адміністрація як система органів виконавчої влади тісно пов'язана з владними відносинами як формою реалізації впливу на досягнення основної управлінської мети. Таким чином, здатність суб'єкта влади реалізується у формі суспільних відносин. Тому найдоступнішою для спостереження і дослідження є структура влади, об'єктивована у вигляді суспільних відносин.

Елементами будь-яких суспільних відносин, на думку Г.В. Чапали, є такі:

- 1) суб'єкти цих відносин;
- 2) предмет стосовно якого або у зв'язку з яким ці відносини відбуваються;
- 3) соціальний зв'язок, взаємодія суб'єктів [14, с. 41].

У діяльності публічної адміністрації є суб'єкти владних відносин, якими можуть бути як окремі індивіди, так і певні соціальні спільноти, зокрема держава, її органи чи посадові особи, юридичні особи.

З одного боку цих відносин перебуває уповноважений суб'єкт – владарюючий, носій влади, з другого – підвладний, на якого й здійснюється вплив. У термінології теорії управління останній інколи називається «об'єктом влади». Для деяких видів соціального управління є характерним поєднання суб'єктів влади, їх збіг. Це властиво для самоврядування, інститутів безпосередньої демократії.

Г.В. Чапала зауважує, що з огляду на соціальну зорієнтованість управління потрібно враховувати умовність вживання терміна «об'єкт влади», адже спрямованість управлінського впливу зумовлює його розуміння як суб'єкт-суб'єктних відносин, а не як суб'єкт-об'єктних або навіть об'єкт-об'єктних відносин (зокрема у категоріях кібернетики). Необхідною ознакою учасників владних відносин є наявність у них свідомості та волі. Через це управлінський вплив має бути спочатку засвоєним у свідомості виконавців, що мають власні інтереси, прагнення та волю, і лише потім бути реалізованим у відповідних суспільних відносинах [14, с. 49].

Внаслідок з'являється не просто вплив суб'єктів на об'єкти, а складна соціальна взаємодія, опосередкована прямими та зворотними зв'язками – тобто взаємодія частки і цілого, частки і частки гештальт.

Наявність в учасників владних відносин свідомості та волі дозволяє говорити і про їх соціальну відповідальність. Специфічним для владних відносин у діяльності публічної адміністрації є те, що на відміну від інших суспільних відносин їх предметом є не речі матеріального світу, а дії підвладного суб'єкта й інші суспільні відносини з його участю. Саме на регулювання поведінки останнього спрямований організуючий вплив влади, якою наділена публічна адміністрація.

Особливості соціального зв'язку суб'єктів влади, на думку Г.В. Чапали, визначаються нерівністю їх становища, здатністю владарюючого давати веління, що є обов'язковими для підвладного. Схожа спрямованість зв'язку є важливою системоутворюючою ознакою влади, що досить добре відображає її сутність. Тісний зв'язок і переплетіння всіх елементів цих відносин робить занадто складним процес характеризування та виділення ознак окремих з них. Із взаємозв'язку елементів владних відносин випливає їх залежність між собою [14, с. 91]. Тобто можна стверджувати, що є певна матриця, яка містить інституційні матриці.

Слід зазначити, що модернізація сучасної публічної адміністрації в Україні відбувається в складних умовах перетворень, що вимагає вивчення та врахування світового досвіду, особливо в Україні, яка є посткомуністичною країною, де періодично відбуваються політичні чи економічні кризові явища.

Висновки. Вважаємо, що існує потреба розроблення нового понятійного апарату з урахуванням вимог практики діяльності публічних адміністрацій і законодавчого закріплення основних термінів у вигляді норми права. Набуває значення плюралістичний підхід до вивчення питань, пов'язаних з поняттям публічної адміністрації та її діяльності. Принциповим і новим, на нашу думку, є наявність системи гештальт в діяльності і вивченні публічної адміністрації та її осмислення як певної матричної системи. Отже, має відбутись відхід від старих термінів, які супроводжували тоталітарну радянську систему, та життя нових понять через імплементацію деяких європейських норм.

Діяльність публічної адміністрації пов'язана з державним управлінням, яке є синтезом знань, що реалізуються в практичній площині. У діяльності публічних адміністрацій слід враховувати ментальність суспільства. Неприпустимим є використання аналогій із зарубіжними країнами. На нашу думку, будь-яке запровадження чи імплементація мають проводитись лише через особливості соціальних процесів, можливо, й у формі референдуму. Переймаючи досвід демократичних країн, особливу увагу слід звертати на акумулювання новизни і використання цього досвіду у власній парадигмі цього механізму.

Публічна адміністрація нерозривно пов'язана з наукою державного управління, а та – з практикою.

У вузькому сенсі публічну адміністрацію розуміють як регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічна служба.

У широкому сенсі публічну адміністрацію, крім органів публічної влади, складають ще й ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції.

Публічна адміністрація – це система органів державної влади, пов'язаних виконавчою функцією, та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, метою діяльності яких є забезпечення інтересів суспільства в цілому шляхом створення пріоритетної державної політики, через яку також будуть реалізовуватись й інтереси держави, крім того, це також сукупність адміністративно-управлінських дій і заходів, які чітко визначені нормами права.

Нині є всі концептуальні основи для легалізації у науковому обігу понять «публічне управління» і «публічна адміністрація» поряд з усталеними поняттями «державне управління» і «державна адміністрація». Існує певна матриця, яка містить інституційні матриці, і публічна адміністрація не є суто новим явищем, а містить певні історичні витоки, які слід трансформувати та спрямовувати діяльність на інтереси суспільства. Публічна адміністрація – це самостійна система, самостійність є механізмом рецепції для нових суспільних потреб. Здобуття певного рівня знань публічною організацією надасть можливість в майбутньому регулювати процеси в суспільстві та спиратись лише на регулятивні наміри.

Диференціація публічної адміністрації є матриційною площиною у підтриманні спроможності системи до інновацій. У розумінні публічної адміністрації в загальному сенсі бачимо амбівалентність ідеї про єдність та чисельність такої адміністрації.

Основними принципами, на яких має ґрунтуватися повноправна діяльність публічної адміністрації, визначено такі: верховенство права, демократичність, законність, відкритість, пропорційність, ефективність, підконтрольність, відповідальність, ієрархічність, плановість, науковість, прозорість, чутливість, справедливість, дієвість, підзвітність, стратегічність, дисципліна, злагодженість, толерантність, циклічність, трансформаційність. Саме такий перелік принципів найкраще відповідає потребам громадян і суспільства та є основою демократичного реформування державних органів.

Список використаних джерел:

1. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2011. Вип. 88. С. 90–93.
2. Державне управління: підручник / уклад. Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ: Дніпропетровськ, 2012. 564 с.
3. Авер'янов В.Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2–3. С. 240–245.
4. Лихижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
5. Черчатий О.І. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 25.00.02. Харків, 2011. 224 с.
6. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525.
7. Музичук О.М. Поняття та зміст законності діяльності публічної адміністрації. Право і безпека. 2010. № 1. С. 48–51.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
9. Реформа публічної адміністрації в Україні в запитаннях та відповідях / уклад. Н.Р. Нижник, Л.Л. Прокопенко. Донецьк, 2009. 48 с.
10. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 272 с.
11. Петраковский А.Ю. Новый англо-русский и русско-английский словарь. Харків: ЧП «Див», 2005. 576 с.
12. Ефективна публічна адміністрація: довідник / уклад. І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук. Київ, 2006. 32 с.
13. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права: посібник. 2-е вид. перероб. доповн. Київ: К.І.С., 2009. 552 с.
14. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: монографія. Харків: «Право», 2006. 224 с.

УДК 342.9

ШКЛЯР С.В.

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

У статті обґрунтовано важливість здійснення державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки загалом. Розкрито позиції науковців щодо розуміння поняття державного регулювання різних сфер суспільного життя. Проаналізовано положення чинних нормативно-правових актів щодо розуміння сутності та змісту державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки. На основі дослідженого матеріалу запропоновано власне визначення державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки та виділено його істотні правові ознаки.

Ключові слова: державне регулювання, економічна конкуренція, ринкова економіка, обмеження монополізму, економічна політика, конкурентні відносини, суб'єкт господарювання.

В статті обоснована важність здійснення державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки. Розкрито позиції учених щодо розуміння поняття державного регулювання різних сфер суспільного життя. Проаналізовано положення чинних нормативно-правових актів щодо розуміння сутності та змісту державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки. На основі дослідженого матеріалу запропоновано власне визначення державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки та виділено його істотні правові ознаки.

Ключевые слова: государственное регулирование, экономическая конкуренция, рыночная экономика, ограничение монополизма, экономическая политика, конкурентные отношения, субъект хозяйствования.

The article substantiates the importance of the state regulation of economic competition in the conditions of a market economy as a whole. The positions of scientists concerning the understanding of the concept of state regulation of various spheres of public life are revealed. The article analyzes the provisions of the current normative legal acts concerning the understanding of the essence and content of state regulation of economic competition in a market economy. On the basis of the investigated material, the actual definition of the concept of the content of state regulation of economic competition in the conditions of a market economy is proposed and its essential legal features are highlighted.

Key words: state regulation, economic competition, market economy, restriction of monopoly, economic policy, competitive relations, subject of economic activity.

Вступ. У ст. 15 Конституції України проголошено забезпечення державою заснування суспільного життя на засадах політичної, ідеологічної та економічної багатоманітності. Проте задекларований конституційний принцип має чимало особливостей його реалізації та втілення на практиці, характеризується пошуком відповідних шляхів його запровадження, а також побудови власної моделі державного регулювання економічної конкуренції в умовах становлення ринкової економіки в Україні.

Зазначений процес є достатньо науково-, економічно-, ресурсо- та трудомістким, оскільки для формування в Україні ефективної системи державного регулювання економічної конкуренції необхідно використати здобутки принаймні двох галузей наукового знання, зокрема права

та економіки, які під час вивчення зазначеної проблематики досить тісно переплітаються та не можуть бути використані для наукових досліджень зазначеного питання окремо. Також неможливим є розроблення ефективних методів державного регулювання економічної конкуренції без розкриття сутності адміністративно-правового механізму регулювання економічної конкуренції. Державне регулювання економічної конкуренції включає не лише правові, а й інші (неправові) заходи – економічні, адміністративні тощо. Тому до вивчення питання сутності державного регулювання економічної конкуренції необхідно підходити всебічно та комплексно.

Теоретичні та прикладні дослідження аспектів державного управління та державного регулювання економіки в Україні проводили Е.Б. Адельсеїтова, О.В. Бойко-Бойчук, В.М. Гриньова, Л.І. Дідківська, В.Я. Малиновський, Т.А. Піхняк, І.В. Розпутенко, Р.М. Рудницька, Д.М. Стеченко, О.В. Федорчак, Н.П. Харченко та інші. Ці науковці зробили значний вклад у вивчення загальнотеоретичних питань сутності державного регулювання економіки.

Проте на сьогодні відсутні будь-які системні наукові напрацювання щодо вивчення спеціального питання державного регулювання саме економічної конкуренції в умовах ринкової економіки, що і зумовлює актуальність нашого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування сутності поняття державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки.

Результати дослідження. Як зауважують Г.С. Третяк та К.М. Бліщук, досвід економічного розвитку свідчить про потребу створення адекватної інституційної основи, яка зумовить необхідне середовище для ринкових агентів. Роль держави на ринку в сучасній економічній літературі оцінюється неоднозначно. І це не випадково, оскільки вплив держави на розвиток економіки, як свідчить економічна історія, був різним. Деякі країни отримували значну вигоду від активної ролі, яку відігравали уряди, однак ті країни, у яких уряди були набагато пасивнішими, також могли процвітати [1, с. 14].

Погоджуємося з наведеною думкою та вважаємо за доцільне зауважити, що розуміння сутності державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки залежить від особливостей кожної конкретної держави, у якій воно відбувається (її форми правління, політичного режиму, адміністративно-територіального устрою, особливостей історичного розвитку, особливостей стану ринку, що обумовлюється широким спектром чинників). Отже, розуміння сутності державного регулювання економічної конкуренції може варіюватися залежно від кожної конкретної країни та її особливостей, а також залежно від кожної конкретної ситуації на ринку та походження цих відхилень у нормальному розвитку економічної конкуренції. Тобто не може бути єдиної правильної моделі державного регулювання економічної конкуренції, яка б могла бути застосована у всіх без винятку державах та за будь-яких умов. Тому у нашому науковому дослідженні важливим є формування власного розуміння сутності державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки.

За останні двісті років економісти дійшли висновку, що існують яскраві приклади того, коли ринок не працює настільки ефективно, як вважає більшість прихильників вільної конкуренції. Представники кейнсіанської теорії економічного розвитку обґрунтовують необхідність і практичну доцільність державного регулювання економіки на засадах приватної власності, конкуренції. Її фундатор (Дж. Кейнс) вважав, що без ефективного державного втручання нормальний економічний розвиток є неможливим та неминуче буде супроводжуватися економічними спадами, економічним хаосом. Пояснюється це основними недоліками ринкового механізму саморегулювання, який сам собою не здатен здійснювати ефективний розподіл ресурсів певною національною економічною системою. Як зауважують Г.С. Третяк та К.М. Бліщук, держава з об'єктивною необхідністю змушена здійснювати перерозподіл ресурсів із однієї (чи одних) сфери економіки в інші з тим, щоб оптимізувати економічну систему і раціонально сформувати основні пропорції економічного розвитку [1, с. 15].

З огляду на сказане зауважимо, що ринкова економіка, яка значною кількістю науковців розглядалася як організм, який здатен до самоорганізації без будь-якого стороннього (зокрема і адміністративного) втручання, на практиці не завжди здатна за допомогою лише власних важелів регулювати окремі аспекти свого функціонування. Для захисту економічних, соціальних та інших прав громадян, а також інтересів фізичних осіб – підприємців, юридичних осіб – учасників ринку в умовах ринкової економіки шляхом забезпечення дотримання однієї із її основоположних засад – досконалої конкуренції, необхідним є державне регулювання зазначеного питання. Оскільки ринок як самоорганізуючий механізм не здатен врахувати всі (зокрема і неекономічні) чинники, які впливають на виникнення монополістичних проявів.

У такому контексті доцільно згадати думку О.М.Ткаченко, яка зауважує, що ринкові механізми не завжди спроможні захистити як економічну конкуренцію, так і її учасників. Саме тому має важливе значення державне регулювання ринкових відносин, створення системи спеціальних механізмів, заходів та правил, які гарантують наявність конкуренції та її захист. Здійснюючи господарську діяльність, суб'єкти господарювання прагнуть до забезпечення собі найвигідніших умов на певному ринку. Тим самим вони загострюють економічну конкуренцію на ринках. Однак деякі з них зловживають своїми можливостями, ігноруючи інтереси інших учасників ринкових відносин, а іноді досягають своєї мети, використовуючи засоби недобросовісної конкуренції. Для забезпечення існування добросовісної конкуренції на вітчизняних ринках, врахування її захисту інтересів всіх без винятку учасників ринкових відносин повинна бути створена відповідна законодавча база, в чому проявляється правова функція держави [2, с. 133].

Схожу думку висловлюють і Г.С. Третяк та К.М. Бліщук, які вважають, що одним із основних недоліків ринкового механізму є виникнення недосконалих ринкових структур, для яких не виконуються умови повної конкуренції. Найсуттєвіша відмінність не зовсім конкурентних ринків від повністю конкурентних полягає у здатності окремих учасників неконкурентних ринків впливати на ринкові ціни. Саме існування монополій та інших ринкових структур з неповною конкуренцією потребує від державної влади забезпечення умов для конкуренції і запобігання ситуаціям, коли одна фірма або невелика група фірм практично контролюють певні ринки. Монополізація ринків здебільшого не відповідає інтересам суспільства з економічних та соціальних міркувань, адже за наявності монополічної влади фірми завищують ціну порівняно з ефективною ціною, скорочують обсяги виробництва порівняно з ефективним обсягом; у монополістів відсутній конкурентний стимул для виробничої ефективності; зменшується суспільний добробут, зростає нерівність доходів за рахунок монополістичного прибутку [1, с. 15].

Отже, аналізуючи наведений матеріал, приходимо до висновку про те, що необхідність державного регулювання економічної конкуренції зумовлена об'єктивно існуючими негативними факторами ринкової економіки (проявами відповідних зловживань з боку учасників ринку, недобросовісними методами ведення підприємницької діяльності, наявністю окремих переваг певних підприємств тощо). Внаслідок цього виникає неможливість існування досконалої конкуренції на практиці. Також зазначена необхідність державного регулювання економічної конкуренції виникла та еволюціонувала історично. Тому наведені обставини надалі повинні бути враховані нами під час розкриття сутності державного регулювання економічної конкуренції та надання визначення згаданих категорій.

На думку А.П. Гайдуцького, питання про раціональні межі втручання держави в економіку можна визначити в такому положенні: держава має пом'якшувати негативні наслідки дії ринкового механізму та за нагоди їх усунути [3, с. 6–8]. Аналізуючи різні роботи економістів, О.М. Непомнящий виділяє три базові принципи, що відображають сутність найпоширенішої в країнах з ринковою економікою системи поглядів на державне регулювання економічного зростання та економічної конкуренції. Назвемо ці принципи:

- 1) держава не повинна підміняти суб'єктів ринку, а займатися розв'язанням недоступних ринку проблем;
- 2) способи впливу держави повинні мати непрямий характер, тобто створювати в потенційних інвесторів досить сильні мотиви для вкладення капіталу в потрібних напрямках;
- 3) захист права власності, підтримка стабільної політичної обстановки, забезпечення міжнародної інтеграції [4, с. 212].

Таким чином, підсумовуючи викладений матеріал, приходимо до необхідності синтезувати усі отримані відомості та наукові твердження щодо природи державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки та, опираючись на них, запропонувати власне теоретико-правове розуміння сутності зазначеного поняття, оскільки воно є одним із ключових у понятійно-категорійному апараті нашого дослідження.

Слід зауважити, що на сьогодні відсутнє спеціальне визначення державного регулювання економічної конкуренції як у науковій доктрині, так і нормативно-правових актах. Проте вчені наводили окремі висновки щодо тлумачення понять державного регулювання, державного регулювання економіки або інших галузей. Г.С. Третяк та К.М. Бліщук зазначають, що державне регулювання економіки – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки суб'єктів господарювання в напрямі, необхідному для досягнення поставленої органами державної влади мети [1, с. 21]. Г.В. Смолин вважає, що державне регулювання – це комплекс форм і засобів централізованого впливу на розвиток економічних об'єктів і процесів з метою стабілізації

та пристосування існуючої економічної системи до умов, що змінюються, зокрема пристосування економічних відносин і господарського механізму до законів та потреб розвитку продуктивних сил [5, с. 37].

Як бачимо, вчені визначають поняття державного регулювання як відповідний механізм, який включає комплекс форм, засобів та заходів держави не лише правового, а й економічного, адміністративного, політичного характеру, що спрямовані на досягнення відповідного результату – упорядкованості економічних ринкових відносин відповідно до мети суспільного розвитку та забезпечення прав та потреб людини і громадянина. На нашу думку, влучним є визначення Г.В. Смолина, адже він акцентує увагу на тому, що таке державне регулювання економічних процесів та відносин господарювання здійснюється не просто з певною метою, яка поставлена державними органами, а розкриває суть такої мети – стабілізація економічних відносин та пристосування їх до потреб розвитку продуктивних сил. Вважаємо за необхідне додати, що під час формулювання мети державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринку обов'язково слід врахувати також і те, що воно повинне бути спрямоване на забезпечення рівності прав та інтересів учасників ринку, розвиток продуктивних сил та стимулювання підвищення рівня виробництва.

Окремі загальні положення щодо розуміння сутності державного регулювання економічної конкуренції закладені у Законі України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 року № 2210-III [6]. Відповідно до цього Закону державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю, які зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію [6].

Таким чином, законодавцем не надано нормативного визначення досліджуваного поняття, проте наведено перелік його окремих істотних правових ознак та сформульовано низку правових та фінансових, матеріально-технічних та інших заходів, які сукупно становлять сутність державного регулювання економічної конкуренції.

З огляду на наведені положення законодавства та наукової доктрини пропонуємо поняття державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки розуміти як упорядковану сукупність засобів та способів, а також заходів правового, економічного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного та консультативного характеру, що застосовуються державою в особі уповноважених нею органів (органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю) з метою централізованого упорядкування відносин господарювання щодо підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму та забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин, рівного доступу суб'єктів господарювання до ринку, гарантування захисту та дотримання економічних прав громадян.

Розкриваючи сутність державного регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки необхідно також визначити його правові ознаки, до яких належать такі:

1) метою державного регулювання є забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин, гарантування захисту та дотримання економічних прав громадян;

2) реалізується через конкретні засоби, способи та заходи, які становлять цілісну систему;

3) включає заходи та засоби не лише правового, а й економічного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного та консультативного характеру;

4) здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також органами адміністративно-господарського управління та контролю відповідно до покладених на них завдань, функцій та повноважень;

5) спрямоване на підтримку та захист економічної конкуренції, обмеження та запобігання монополізму.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що державне регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки полягає у розробці оптимального та обґрунтованого підходу до застосування адміністративних (неринкових) способів регулювання економічної конкуренції з метою її захисту та розвитку, а також мінімально необхідного державного втручання у діяльність суб'єктів господарювання у вичерпному переліку випадків, коли існує об'єктив-

на загроза щодо недопущення, усунення, обмеження або спотворення економічної конкуренції. Державне регулювання економічної конкуренції в умовах ринкової економіки націлене на досягнення загального позитивного ефекту щодо розвитку економіки та зростання продуктивних сил на основі збалансованого існування та захисту економічної конкуренції.

Список використаних джерел:

1. Третяк Г.С., Бліщук К.М. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. Львів, ЛРІДУ НАДУ, 2011. 128 с.
2. Ткаченко О.М. Правові засади регулювання економічної конкуренції в сучасних умовах. Наук. пр. Нац. ун-ту харч. технологій. 2005. № 17. С.132–135.
3. Гайдучський А.П. Аграрна реформа і нові можливості для залучення іноземних інвестицій. Економіка АПК. 2006. № 8. С. 3–12.
4. Непомнящий О.М. Державне регулювання економіки в ринкових умовах. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 1. С. 210–216.
5. Смолин Г.В. Державне регулювання господарської діяльності: курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 528 с.
6. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. №2210-III. Голос України. 2001. № 37.

УДК 342.9

ЮРОВСЬКА В.В.

**ПЕРЕДУМОВИ ТА НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ НАДХОДЖЕНЬ
ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ВИКИДІВ В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ ДЛЯ ВИКОНАННЯ
ЗАВДАНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ**

Стаття містить результати дослідження оподаткування викидів в атмосферне повітря як джерела фінансування заходів, передбачених законодавством про охорону атмосферного повітря. Обґрунтована необхідність використання надходжень від податку за викиди в атмосферне повітря виключно для фінансування заходів, покликаних сприяти збереженню, поліпшенню та відновленню стану атмосферного повітря. Стверджується про те, що їх розподіл має відбуватись між територіальними громадами адміністративно-територіальними одиницями із розташуванням у межах зони забруднення кожного конкретного забрудника пропорційно до ступеня забруднення.

Ключові слова: екологічний податок, стимулювання природоохоронних заходів, цільове призначення доходів від екологічного податку.

Статья содержит результаты исследования обложения выбросов в атмосферный воздух налогом как источника финансирования мероприятий, предусмотренных законодательством об охране атмосферного воздуха. Обоснована необходимость использования поступлений от налога за выбросы в атмосферный воздух исключительно для финансирования мероприятий, призванных способствовать сохранению, улучшению и восстановлению состояния атмосферного воздуха. Утверждается, что они должны распределяться между территориальными общинами административно-территориальными единицами с расположением в пределах зоны загрязнения каждого конкретного загрязителя пропорционально степени загрязнения.

Ключевые слова: экологический налог, стимулирование природоохранных мероприятий, целевое назначение доходов от экологического налога.

© ЮРОВСЬКА В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри трудового права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

The article represents the outcomes of a research of the taxation of outdoor emissions as a source of funding of the activities prescribed by the air protection legislation. It is substantiated that the revenues from the tax on emissions into the air should be used exclusively for financing activities aimed at preserving, enhancing and restoring the state of atmospheric air. The author also maintains that revenues from ecological taxation ought to be allocated to local communities of settlements within the contamination zone of each specific polluter in proportion to the degree of pollution.

Key words: *environmental tax, stimulation of nature protection measures, special purpose of income from environmental tax.*

Вступ. Природоохоронне законодавство та екологічна політика України послідовно виходять із вирішального значення безпечного навколишнього середовища та атмосферного повітря як його неодмінного компонента для життя та здоров'я населення, а також для збереження екосистем.

Зокрема, за змістом положень ч. 1 ст. 9 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» основними засадами внутрішньої політики в екологічній сфері вважаються забезпечення конституційних прав громадян на безпечне довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища, вдосконалення національної екологічної політики, стимулювання розвитку екобезпечних технологій, впровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів [1].

Постановка завдання. Мета – розглянути результати дослідження оподаткування викидів в атмосферне повітря як джерела фінансування заходів, передбачених законодавством про охорону атмосферного повітря.

Результати дослідження. На реалізацію зазначених завдань протягом 2016–2020 років передбачається, серед іншого, впровадження переважно економічних механізмів стимулювання екологічно орієнтованих структурних перетворень, досягнення збалансованості між соціально-економічними потребами та завданнями у сфері збереження навколишнього природного середовища, забезпечити розвиток екологічно ефективного партнерства між державою, суб'єктами господарювання та громадськістю (Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року) [2].

Разом із тим вітчизняна система державного управління на даний момент залишається неспроможною до досягнення вищевикладених результатів, насамперед у сфері охорони атмосферного повітря.

У цьому зв'язку покажемо те, що, за повідомленнями Міністра екології та природних ресурсів України О.М. Семерака, в Україні спостерігається тенденція до збільшення обсягів шкідливих викидів в атмосферне повітря. Міністр зауважив, що динаміка викидів зі стаціонарних джерел протягом 2014–2016 років показує, що у 2014 році обсяги викидів становили 3350 тисяч тонн, у 2015 році – трохи більше 2857 тисяч, а у 2016 – вже 3078 тисячі [3; 4].

Як наслідок вищезазначеного, за інформацією розробників Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України, на період до 2030 року із числа фахівців Міністерства екології та природних ресурсів України забрудненість атмосферного повітря великих міст і промислових населених пунктів залишається високою, а фактично дві третини населення країни проживає на територіях, де стан атмосферного повітря не відповідає гігієнічним нормативам, що впливає на загальну захворюваність населення. Причинами, що зумовлюють незадовільний стан якості атмосферного повітря в населених пунктах, вважаються, зокрема, недотримання підприємствами режиму експлуатації пилогазоочисного обладнання, невиконання заходів щодо скорочення обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення з метою досягнення встановлених нормативів граничнодопустимих викидів та низькі темпи впровадження новітніх технологій [5].

Неприпустимість подальшого погіршення властивостей атмосферного повітря та нагальна необхідність вжиття масштабних заходів, спрямованих на збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення, видаються очевидними, беручи до уваги те, що незадовільний стан атмосферного повітря (за матеріалами Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського агентства з навколишнього середовища), серед багатьох інших наслідків:

– спричиняє 80% випадків передчасних смертей, викликаючи серцево-судинні захворювання та інсульт (400 000 людей на рік у країнах-членах ЄС), а також обумовлює 80% випадків захворювань легенів (зокрема, астми, бронхітів, раку легенів);

– збільшує вірогідність захворювань дорослих на діабет другого типу та може призвести до ожиріння, запалень судин, передчасного старіння, хвороби Альцгеймера та слабоумства (деменції);

– чинить особливо деструктивний вплив на народжуваність, вагітність, стан здоров'я новонароджених та більш старших дітей;

– стримує розвиток пізнавальних можливостей, що тягне за собою зниження загальної продуктивності людини в усіх сферах життя;

– негативно впливає на якість водних ресурсів та ґрунтів, зменшує біорізноманіття та ефективність господарювання на забруднених земельних ділянках;

– прискорює зміну клімату та глобальне потепління;

– прискорює корозію, біодеградацію, засмічення, спотворення кольорів матеріальних об'єктів, насамперед, об'єктів культурної спадщини [6].

За вищевикладених обставин, держава має належним чином забезпечувати ефективне функціонування системи охорони атмосферного повітря, запроваджуючи механізми її повного та своєчасного функціонування, насамперед, використовуючи для цього надходження від системи екологічного оподаткування.

Аналіз нормативних та науково-публіцистичних джерел дозволяє стверджувати про те, що необхідність закріплення за ними природоохоронного призначення, що дозволить спрямувати їх на задоволення екологічних потреб населення та додатково гарантувати зменшення негативний вплив господарювання на навколишнє природне середовище, є якщо не загальновізною, то близькою до цього.

Так, за результатами наукових досліджень з цього питання доходять таких висновків:

– недовість механізмів витрачання коштів, зарахованих як плата за негативний вплив на навколишнє середовище, на виконання природоохоронних заходів призводить до вимушеного відстрочення технічного переоснащення очисних споруд та відволікання оборотних засобів підприємств від модернізації обладнання та застосування новітніх технологій, а розчинення зібраних платежів у бюджетній системі та незалежність від них фактичних обсягів фінансування природоохоронних заходів є критичним недоліком (Ю.О. Нікітіна) [7, с. 22];

– ресурсно-екологічні платежі необхідно акумулювати в бюджетах із захищеним рядком та використовувати доходи від них найбільш безпосередньо для відновлення навколишнього середовища (О.П. Бурматова) [8, с. 7, 19].

Вищенаведений підхід лежить в основі відповідних законодавчих рішень у деяких зарубіжних країнах.

Наприклад, за матеріалами дослідження Дж. Е. Мілн, доходи від екологічного оподаткування законодавство США зобов'язує використовувати для надання податкових кредитів за таких обставин, як зокрема:

– здійснення капітальних інвестицій у процеси виробництва для запровадження низьковуглецевих технологій, приведення виробничих процесів у відповідність до нормативів, що встановлюють низький вміст сірки;

– захоплення та зв'язування вуглецю;

– використання паливних елементів, вітрової, сонячної або геотермальної енергії для задоволення потреб, пов'язаних із своїми приміщеннями;

– випуск облігацій під проекти з енергозбереження, використання відновлювальних джерел енергії;

– придбання транспортних засобів, обладнаних для споживання альтернативних видів палива, та встановлення відповідних заправних об'єктів [9, с. 440, 441].

Не менш прогресивною видається модель розпорядження надходженнями від платежів за забруднення атмосферного повітря, закріплена законодавством Чехії. Вона передбачає зосередження таких платежів від великих джерел утворення забруднюючих речовин у державному екологічному фонді, який у подальшому виділяє кошти на сприяння здійсненню проектів, спрямованих, головним чином, на скорочення викидів. Платежі від середніх та малих джерел надходять безпосередньо до муніципалітетів та резервуються для цілей охорони навколишнього середовища [10, с. 47].

Прихильність до використання доходами від екологічного оподаткування також демонструють, щонайменше, більша частина провінцій та територій Канади. Зокрема, за рахунок надходжень від оподаткування вуглецевих викидів фінансуються: податкові вирахування для фізичних та юридичних осіб (Британська Колумбія); реалізація програм підтримки муніципалітетів, фізичних та юридичних осіб у зменшенні викидів та пристосуванні до змін клімату (Квебек); виконання зелених технологій та інфраструктурних об'єктів (2/3 надходжень), а також податкових повернень та вирахувань для допомоги домогосподарствам, підприємствам та громадам пристосуватись до умов оподаткування (Альберта); реалізація програм зменшення викидів парникових газів (Онтаріо) [11, с. 162].

У світлі вищевикладеного має можливість констатувати, що використання коштів, мобілізованих механізмами екологічного оподаткування, виключно із метою збереження, захисту, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища спирається на переконливе наукове обґрунтування та є позитивною практикою найбільш розвинених держав.

Однак вітчизняне бюджетне законодавство передбачає інший механізм розпорядження доходами від екологічного оподаткування.

Так, Бюджетним кодексом України (далі – БК України) встановлений такий розподіл надходжень від сплати екологічного податку в частині податку за викиди в атмосферне повітря:

1) 20% належать до доходів загального фонду Державного бюджету України (п. 16-1 ч. 2 ст. 29 БК України);

2) 80% належать до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі (п. 4-1 ч. 1 ст. 69-1 БК України):

– 80% – бюджетів міст Києва та Севастополя;

– 25% – до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;

– 55% – обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим [12].

Не обмежуючись вищенаведеними абстрактними значеннями, встановимо приблизний дійсний обсяг фінансування бюджетів за рахунок екологічного податку в тому числі, податку за викиди в атмосферне повітря, за допомогою бюджетних статистичних даних та елементарних розрахунків.

Так, плановим показником доходів від екологічного податку, якого передбачається досягти за підсумками поточного бюджетного періоду, є 2 842 360, 1 тис. грн. (Додаток № 1 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік») [13].

Що стосується доходів від податку за викиди в атмосферне повітря, одержаних за період, найбільш наближений до сьогоднішнього, зауважимо, що за три квартали 2017 р. державний бюджет отримав 392 351 583, 77 грн. надходжень від податку за викиди в атмосферне повітря (Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України за III квартал 2017 року. Розділ I «Доходи») [14]. Видається обґрунтованим припустити, що якщо за три квартали 2017 р. державний бюджет отримав 392,4 млн. грн., а отже, за один квартал приблизно 130,8 млн. грн. (392,4 млн. грн. / 3), то фактичний річний дохід державного бюджету від податку за викиди в атмосферне повітря становить близько 523,2 млн. грн. (392,4 млн. грн. + 130,8 млн. грн.).

Не менший інтерес представляє сума податку за викиди в атмосферне повітря, що надійшла до місцевих бюджетів.

У цьому контексті вважаємо за доречне навести офіційні статистичні дані із виступу міністра екології та природних ресурсів України О.М. Семерака про те, що лише 32% екологічних коштів, які було сплачено до місцевих бюджетів 2016 р., пішли на заходи із захисту довкілля, тоді як решта 68% так і залишилися невикористаними. Крім того, міністр звернув увагу на те, що в 2016 р. бюджети органів місцевого самоврядування в Україні одержали сукупно 4 мільярди гривень. На переконання міністра, якби їх було використано за призначенням, то в Україні в більшості випадків вдалось би, зокрема зменшити шкідливі викиди в повітря. Скеровуючи фінансові ресурси не на вирішення екологічних проблем, а на інші сфери, представники органів місцевого самоврядування, за словами Міністра, демонструють, що для них питання поліпшення стану довкілля не є пріоритетними [15].

Порахувавши із значною похибкою суму надходжень від податку за викиди в атмосферне повітря до державного бюджету у 2017 р. (20% суми податку, сплаченого до усіх бюджетів), беручи до уваги те, що до місцевих бюджетів спрямовується 80% суми податку, сплаченого до всіх бюджетів, можемо визначити річний дохід місцевих бюджетів від податку за викиди в атмосферне повітря. Він становить близько 2,1 мільярдів гривень ((523,2 млн. грн. * 80%) / 20%).

Таким чином, податок за викиди в атмосферне повітря щорічно забезпечує надходження до загального фонду Державного бюджету України близько 523,2 мільйонів гривень, а до спеціального фонду місцевих бюджетів близько – 2,1 мільярдів гривень. Незважаючи на такі обсяги потенційного фінансування природоохоронних заходів, цільове призначення цих коштів у рамках спеціального фонду місцевих бюджетів та порядок їх використання бюджетне законодавство не визначає.

Із вищевикладеного випливає те, що механізм екологічного оподаткування не включає дієвих природоохоронних стимулів, а правове регулювання розпорядження надходженнями від екологічного оподаткування є несумісним із теоретичними напрацюваннями та передовим зарубіжним досвідом та всупереч призначенню не сприяє покращенню стану навколишнього середовища. Також воно не враховує певних територіальних факторів. Зазначене диктує необхідність запровадження у вітчизняне законодавство відповідних нововведень. Крім того, в політичних та наукових колах порушуються питання про обґрунтованість ставок податку за викиди в атмосферне повітря.

Отже, нагальною є необхідність наближення вітчизняного законодавства до кращих зарубіжних практик шляхом закріплення за надходженнями від податку за викиди в атмосферне повітря цільового призначення служити джерелом фінансування заходів, покликаних сприяти збереженню, поліпшенню та відновленню стану атмосферного повітря.

У цьому контексті видається слушним звернути увагу на те, що питання про доцільність зазначеного перетворення нещодавно виносилось на розгляд Верховної Ради України восьмого скликання. Перерозподіл надходжень від екологічного податку та встановлення їх природоохоронного призначення були запропоновані законопроектом «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо зміни спрямування екологічного податку (зарєєстрованим 27 листопада 2015 р. за № 3553), що був відхилений головним комітетом (через незгоду із децентралізацією видання деяких дозвільних документів [16]) та знятий з розгляду. Ознайомившись із пояснювальною запискою, що його супроводжує, зауважимо, що законопроект передбачав запровадження таких нововведень:

- 1) зарахування 35% екологічного податку до надходжень спеціального фонду Державного бюджету (за винятками, пов'язаними з радіоактивними відходами);
- 2) зарахування 65% екологічного податку до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів зараховується (за винятками, пов'язаними з радіоактивними відходами), в тому числі:
 - до сільських, селищних, міських бюджетів – 30%;
 - обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 35%;
 - бюджетів міст Києва та Севастополя – 65% [17].

Цей крок, на переконання авторів законопроекту, забезпечить повноцінне фінансування здійснення природоохоронних заходів як на державному так і на місцевих рівнях, а також забезпечить цільове спрямування коштів, що надходять до спеціального фонду Державного бюджету від екологічного податку виключно на фінансування природоохоронних заходів [17].

Разом із тим, безумовно погоджуючись із необхідністю зосередження доходів від екологічного оподаткування в спеціальних фондах бюджетів для їх подальшого використання для виконання завдань природоохоронного законодавства, вважаємо недопустимим їх розподіл між бюджетами за схемою із значеннями, що не ґрунтуються на результатах спеціалізованих фундаментальних наукових досліджень або фінансових документах екологічних програм (тобто з такими, що є абстрактними, визначеними без використання об'єктивних критеріїв) та не відображають ступінь антропогенного навантаження на довкілля в межах тих чи інших територій.

Висновки. Оптимальним підходом вважаємо розподіл надходжень від екологічного оподаткування кожного джерела забруднення, зокрема стаціонарних джерел викидів в атмосферне повітря, виключно між адміністративно-територіальними одиницями із розташуванням у межах зони забруднення пропорційно до його ступеня. Таким чином забезпечуватимуться його об'єктивізація, компенсаційний характер екологічного оподаткування та загальна справедливість: громади, що потерпають від впливів хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів конкретного забрудника, одержують в розпорядження фінансові ресурси для відвернення та мінімізації екологічних наслідків для життя, здоров'я та навколишнього природного середовища шляхом реалізації відповідних профільних природоохоронних програм.

Список використаних джерел:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. Дата оновлення: 30 листопада 2017 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 05.12.2017).
2. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення: 05.12.2017).
3. Остап Семерак: «В Україні спостерігається тенденція до збільшення шкідливих викидів у атмосферне повітря» (19 жовтня 2017 року). URL: <https://menr.gov.ua/news/31781.html> (дата звернення: 05.12.2017).
4. Остап Семерак: «Українські підприємства стали викидати більше забруднюючих речовин в атмосферу» (5 липня 2017 року). URL: <https://menr.gov.ua/news/31547.html> (дата звернення: 05.12.2017).
5. Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року). URL: <https://menr.gov.ua/projects/109/> (дата звернення: 05.12.2017).
6. European Environment Agency report No 13/2017 “Air quality in Europe – 2017 report”. URL: https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017/at_download/file (дата звернення: 05.12.2017).
7. Никитина Ю.А. Экономические аспекты экологической безопасности в нефтегазовой отрасли (международный опыт и российская практика): автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14. Москва, 2012. 30 с.
8. Бурматова О.П. Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности. Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. 2005. Т. 5, вып. 2. С. 36–48.
9. Milne J.E. Environmental Taxation in the United States: the Long View. URL: <https://www.lclark.edu/live/files/8328-lcb152art6milne> (дата звернення: 05.12.2017).
10. Стратегии и политика в области борьбы с загрязнением воздуха: резюме обзора Европейской экономической комиссии ООН за 2006 год. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/Irtap/ExecutiveBody/2006.Strat.PoliciesReview.R.pdf> (дата звернення: 05.12.2017).
11. OECD Environmental Performance Reviews: Canada 2017. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-canada-2017_9789264279612-en#.Wm9fAeeYPj8 (дата звернення: 05.12.2017).
12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI Дата оновлення: 1 січня 2018 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 05.12.2017).
13. Доходи Державного бюджету України на 2018 рік. Додаток № 1 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/59/f471810n191.zip> (дата звернення: 05.12.2017).
14. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України за III квартал 2017 року. Розділ I «Доходи» URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=383804> (дата звернення: 05.12.2017).
15. Остап Семерак: «В Україні спостерігається тенденція до збільшення шкідливих викидів у атмосферне повітря». URL: <https://menr.gov.ua/news/31781.html> (дата звернення: 05.12.2017).
16. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природоохористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи щодо проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (щодо децентралізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів), реєстр. № 3553 від 27 листопада 2015 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57256&pf35401=370723> (дата звернення: 05.12.2017).
17. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (щодо децентралізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів)». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57256&pf35401=367166> (дата звернення: 05.12.2017).

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.2

ГЕРАСИМЧУК С.С.

**ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ
ХУЛІГАНСТВА, ПОВ'ЯЗАНОГО З ОПОРОМ ПРЕДСТАВНИКОВІ ВЛАДИ
АБО ГРОМАДСЬКОСТІ, ЯКИЙ ВИКОНУЄ ОBOB'ЯЗКИ З ОХОРОНИ
ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

Наукова стаття присвячена дослідженню деяких аспектів криміналістичної характеристики хуліганства, пов'язаного з опором представникові влади або громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку. Розглядається особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики, а також її зв'язок з іншими елементами.

Ключові слова: хуліганство, громадський порядок, криміналістична характеристика, особа злочинця, представник громадськості, осудність.

Научная статья посвящена рассмотрению некоторых аспектов криминалистической характеристики хулиганства, связанного с сопротивлением представителю власти или общественности, выполняющему обязанности по охране общественного порядка. Рассматривается личность преступника как элемент криминалистической характеристики, а также ее связь с другими элементами.

Ключевые слова: хулиганство, общественный порядок, криминалистическая характеристика, личность преступника, представитель общественности, вменяемость.

The scientific article is devoted illumination of some aspects of the criminalistic characteristic of the hooliganism associated with resistance to a representative of the government or the public who is performing public order duties. The personality of the criminal is examined, and its relation with other elements is examined too.

Key words: hooliganism, public order, criminalistic characteristic, personality of the criminal, public representatives, sanity.

Вступ. Кожне суспільно-небезпечне діяння пов'язане з певними особами – тими, хто його вчиняє, і тими, стосовно кого це сталося. Кореляційні зв'язки між зазначеними елементами та іншими складовими криміналістичної характеристики є досить важливими для планування розслідування. Це пояснюється низкою факторів як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. Майже кожен з зазначених факторів певним чином пов'язаний з особою хулігана. Тому зрозуміло, що визначений елемент криміналістичної характеристики злочину займає одне з основних місць в її побудові.

Дослідженню питань особи злочинця приділяли свою увагу такі вчені-криміналісти, як Ю.П. Аленін, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, О.І. Возгрін, А.Ф. Волобуєв, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, О.Н. Колесніченко, В.П. Колмаков, В.К. Лисиченко, В.Г. Лукашевич, Є.Д. Лук'янчиков, М.В. Салтєвський, Р.Л. Степанюк, К.О. Чаплинський, Ю.М. Черноус, В.Ю. Шепітько та інші. У справах про хуліганство її вивчали М.С. Бушкевич, Ю.А. Віленський, В.П. Власов, М.М. Єфімов, В.І. Захарєвський, Н.О. Кононенко, А.О. Крикунов, М.А. Очеретяний та інші. Але потрібно зазначити, що наше дослідження є комплексним підходом до визначення типових слідчих ситуацій початко-

вого етапу розслідування хуліганства досліджуваного виду, а також до вивчення особи хулігана через призму вивчення різних думок науковців та емпіричного матеріалу.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особи злочинця як елементу криміналістичної характеристики хуліганства, пов'язаного з опором представникові влади або громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, а також формулювання її зв'язків з іншими елементами.

Результати дослідження. Особа злочинця, як відзначає Ю.М. Антонян, відіграє в криминології виключно важливу роль інструмента наукового пізнання тих, хто скоїв злочин. Особа злочинця – це галузь криминологічних знань, об'єкт криминологічного дослідження, без якого існування криминології неможливе, оскільки за його допомоги може бути вирішено головне завдання криминології – пояснення злочинності [1, с. 42].

В розробці криміналістичної характеристики особи злочинця досить важко виділити інформацию, про що наголошував М.Т. Ведерніков, що має суто криміналістичне значення, адже особа – єдине цілісне явище, всі сторони якого взаємопов'язані і взаємообумовлені [4, с. 76]. Продовжуючи свою думку, науковець зазначає, що злочинцем вважається людина, яка вчинила злочин унаслідок властивих їй психологічних особливостей, антигромадських поглядів, негативного ставлення до етичних цінностей і вибору суспільно небезпечного шляху для задоволення своїх потреб або непровяду необхідної активності у запобіганні негативному результату [2, с. 16]. Тому цей елемент доречно розглядати через призму зазначених наук.

А.П. Закалюк із цього приводу уточнює, що не можна називати злочинцем особу й характеризувати її як особу злочинця до того, як у визначеному законом порядку не буде встановлено вчинення нею злочину. Але сукупність соціально типових ознак, що відрізняють особу злочинця від інших типів особи, не виникає в один момент, після чи під час учинення злочину, тим паче після вироку суду. Ці ознаки накопичуються поступово, тривалий час, коли кількісні показники негативних рис перетворюються в нові негативні якості, що набувають суспільної небезпечності, зумовлюють криминогенну мотивацію й у певний момент реалізуються в учиненні злочину. Отже, риси та ознаки особи злочинця з'являються задовго до того, як вони, зрештою, реалізуються в учиненні злочину. Так само ці риси не зникають в один момент після відбуття покарання. Має пройти певний, нерідко тривалий час, коли ознаки особи злочинця зміняться в соціально прийнятному напрямі й втратять свою соціальну типовість особи злочинця [8, с. 239–240].

Свою чергою І.М. Даньшин зазначає, що особа злочинця включає низку елементів, тобто певну кількість різних ознак, властивостей, рис, особливостей, які об'єднують так:

- соціально-демографічні ознаки (відомості про стать, вік, рівень освіти, рід занять, стаж роботи, сімейний стан, місце проживання, інші дані про соціальний статус особи). Соціально-демографічні ознаки дають істотну інформацію про особу злочинців, що може бути використана як із науковою, так і прикладною метою, зокрема під час розробки та реалізації заходів запобігання злочинам;

- особистісно-рольові властивості (соціальні позиції, рольові особливості тощо);
- соціально-психологічні якості (особливості особи, які сформувалися на базі її психічних станів і процесів у ході власного соціального досвіду; спрямованість особистості, мотиваційна сфера, потреби, установки, інтереси тощо);

- риси правової й моральної свідомості;
- кримінально-правові ознаки (спрямованість злочинної поведінки суб'єкта на конкретні суспільні відносини, узяті під охорону законом; ступінь і характер суспільної небезпечності вчиненого злочину; способи, обрані для досягнення злочинної мети; мотив, яким керувався суб'єкт злочину; ставлення винного до вчиненого) [9, с. 37–40].

На думку М.А. Селіванова, характеристика особи злочинця включає такі дані:

- соціальні (соціальний стан, освіта, національність, сімейний стан, професія тощо);
- психологічні (світогляд (світосприйняття), переконання, знання, навички, звички, емоції, почуття, темперамент тощо);

- біологічні (стать, вік, особливі прикмети, фізичні дані: сила, зріст, вага та деякі інші) [12, с. 132].

Доречною є позиція М.Ю. Валуйської, яка радить використовувати такі критерії для дослідження особи злочинця:

- домінуючі інстинкти;
- умови соціалізації (особливо ранньої);
- темперамент;

– інтелект;
– вольові якості;
– мотивація злочину (зокрема ступінь віддаленості від умовної психологічної норми руйнівних сил конфлікту, вирішився у вчиненні вбивства);
– суб'єктивна кількість зусиль, що прикладалися для досягнення злочинного результату (фізичних, інтелектуальних, психологічного навантаження для подолання психологічних бар'єрів);
– ступінь підготовленості вбивства [3, с. 140].

Зазначимо, що у законодавчому визначенні автор не відобразив соціальну складову характеристики особи злочинця. Важливим є те, що, розробляючи криміналістичну характеристику особи злочинця, дослідники користуються даними кримінології, кримінального права, судової психології. Так, у кримінології вивчаються такі дані, що характеризують особу злочинця:

- 1) соціально-демографічні;
- 2) кримінально-правові;
- 3) моральні якості;
- 4) психологічні ознаки;
- 5) фізичні (біологічні) характеристики [7, с. 86–87].

Ми погоджуємося з М.М. Єфімовим, який відзначає, що дані про особу, яка вчинила суспільно-небезпечне діяння, передбачене ст. 296 Кримінального кодексу України, складаються з таких властивостей:

- 1) біологічні та фізичні
- 2) соціально-демографічні;
- 3) моральні;
- 4) психологічні [6, с. 47].

Тому відповідно до такої системи ми їх і будемо розглядати.

Фізичні та біологічні властивості особи злочинця, що вчинила хуліганство, мають значення на початковому етапі розслідування у слідчій ситуації, коли особа зникла з місця події. Саме в цей момент на перший план виходять такі відомості: ознаки зовнішності та одягу злочинця; його функціональні ознаки (хода, міміка, жести тощо); тембр голосу та інші. Однак не завжди можна визначити залежність між певними фізичними (наприклад, статураю) або біологічними (наприклад, голосом) властивостями та особою, яка вчиняє злочини зазначеної категорії. Дійсно, іноді злочинцю для вчинення хуліганства потрібно мати відповідну фізичну силу (наприклад, під час нанесення тілесних ушкоджень або знищення майна в кафе) чи володіти певними біологічними ознаками. Разом з тим однозначно назвати ці ознаки постійними не можна [6, с. 48].

Особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики хуліганства, вчиненого у зв'язку з проведенням спортивно-масових заходів, буде досліджуватися нами через соціально-демографічні відомості. На підставі аналізу кримінальних проваджень встановлено, що хуліганство, пов'язане з опором представникові влади або громадськості, який виконував обов'язки з охорони громадського порядку, вчиняли чоловіки у 98% випадків.

Визначено, що на момент вчинення злочину злочинці перебували у віці від 18 до 30 років (67%), від 14 до 18 років (5% засуджених), від 30 до 40 років (16%), особи віком 40 років та старші (у 12% випадків).

Проведеним дослідженням стосовно рівня освіченості особи було встановлено, що неповну середню освіту мають 1% правопорушників, середню – 2%, середню спеціальну – 26%, базову вищу – 43%, вищу – 28%. На наш погляд, цей критерій впливає на життєдіяльність, розуміння наслідків своїх вчинків хуліганями.

За результатами вивчення кримінальних проваджень нами встановлено, що особи без постійного місця роботи вчиняють 49% досліджуваних правопорушень, учні (студенти) – 34%, працюючі – 27%.

Щодо наявності сімейних відносин, то одружені особи відповідно до проведеного нами дослідження вчиняли хуліганські дії лише у 18% випадків.

Однією з найактуальніших і найнебезпечніших проблем сучасної України є поширення вживання алкоголю та наркотиків серед значної частини населення. Внаслідок ослаблення самоконтролю, порушення мислення поведінка людини різко відрізняється від звичайної, штовхаючи на несподівані, не зрозумілі з позицій розуму, вчинки. Г.А. Насімов про вживання алкоголю говорить, що, знімаючи внутрішні заборони-бар'єри, обмежники і вивільняючи дрімаючу в людині агресивність, він може приводити до вчинення насильницьких дій, реалізація яких у тверезому

стані, внаслідок свідомого контролю, була б неприпустима. Алкоголь не тільки полегшує вчинення злочинів, але і сприяє прояву жорстокості, що доходить іноді до садизму [10, с. 133].

Аналіз матеріалів кримінальних проваджень стосовно вчинення хуліганства, пов'язаного з опором представникові влади або громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, дав змогу встановити, що 81% осіб, засуджених за хуліганство, вчинили цей злочин у стані сп'яніння. Недарма М.В. Салтєвський визначав особу хулігана як «охочого до спиртних напоїв» [11, с. 20].

Наявність судимості також повинна вивчатись під час дослідження особи злочинця. Загалом рецидив кримінальних правопорушень – це найнебезпечніший вид їх множинності. Адже рецидивом злочинів визнається вчинення нового умисного злочину особою, яка має судимість за умисний злочин.

З огляду на сказане рецидив кримінальних правопорушень може бути як тоді, коли особа вчинила злочин, була засуджена за нього, відбула покарання і до закінчення строку судимості або до її зняття знову вчинила умисний злочин, так і тоді, коли після засудження за нього і до повного відбуття покарання знов вчинила умисний злочин. Рецидив злочинів можливий у тому разі, коли особа, будучи засудженою за вчинений злочин, була звільнена судом від покарання або його відбуття і під час перебігу строків судимості вчинила новий умисний злочин.

Аналіз матеріалів кримінальних проваджень дав змогу зробити висновок, що особи, які вчинили хуліганство, пов'язане з опором представникові влади або громадськості, який виконував обов'язки з охорони громадського порядку, були раніше засудженими в 16% від загальної кількості, з них 9% відбували покарання за вчинення досліджуваного кримінального правопорушення. Тому після виявлення означених суспільно-небезпечних діянь потрібно провести перевірку по обліках осіб, раніше засуджених за хуліганство.

Крім того, слід навести позицію Б.С. Волкова, який слушно відзначив, що ґрунтом хуліганських спонукань є безкультурність, невихованість, жорстокість. Дикі наміри і вчинки народжуються дикими звичаями і звичками [5, с. 49]. Але така характеристика хуліганських спонукань не викриває їх першопричини, генезису, не дає відповіді на запитання: чому людина поводитьсь таким чином, якої мети вона прагне досягти, заради чого вона протиставляє себе суспільству. Іноді лише мотив дозволяє відмежувати хуліганство від суміжних кримінальних правопорушень. Адже відсутність у вчиненому діянні мотиву явної неповаги до суспільства свідчить і про відсутність хуліганства, хоча б дії винного певним чином порушували громадський порядок і характеризувались застосуванням насильства до потерпілого, знищенням майна тощо.

Так, 2 квітня 2017 року приблизно о 19 год 30 хв до садиби в с. Розсохи (Перемишлянський район, Львівська обл.) приїхав на власному автомобілі марки «Таврія» бежевого кольору гр. Д. з дружиною, малолітньою донькою та батьком у гості до сестри дружини. Через декілька хвилин поблизу їхнього авто припаркувався автомобіль «Volkswagen» сірого кольору, з якого вийшли гр. В., гр. Й. та гр. К. У подальшому 10–15 хвилин зазначені особи шарпали за одяг гр. Д., звинувачуючи його у тому, що дорогою у село через нібито обгін, здійснений гр. Д., кілька хвилин тому у їхній автомобіль влучив камінець з дороги та подрав капот. Також вони голосно кричали, ображали гр. Д. та висловлювались нецензурною лайкою, погрожували розправою йому та пасажирам його авто. За деякий час за гр. Д. намагався заступитись його батько, однак вищезазначені особи почали його ображати, висловлюватись на його адресу нецензурною лайкою. Приблизно через 10–15 хв. після початку сварки до правопорушників підійшов гр. Ж., відрекомендувався депутатом Остаповицької сільської ради та зробив їм зауваження, сказавши, що вони не мають права вчиняти хуліганські дії. Натомість вищезазначені особи йому відповіли, хто він мовляв такий, обступили його. За його словами, за декілька хвилин односельчани відтягнули гр. Ж., а правопорушники на його падіння навіть не звернули уваги, а припинили свої дії приблизно о 20 год. лишень після того, як після його падіння до місця події підбігли мешканці с. Розсохи, щоб заступитись за нього [13].

На нашу думку, потрібно визначити кореляційні зв'язки між хуліганом та особою потерпілого. Докладніше ми їх визначимо під час дослідження наступного елементу криміналістичної характеристики. Але зараз наведемо позицію Є.С. Центрова, який поділяє їх за такими ознаками:

1) за часом виникнення (що утворюється до вчинення злочину та що виникає у процесі злочинного посягання);

2) за характером (наявністю чи відсутністю) взаємодії потерпілого і злочинця у процесі вчинення посягання зв'язок може бути безпосереднім (контактним) або ж опосередкованим;

3) за обставинами утворення зв'язки поділяються на такі, що розвиваються в результаті певних взаємовідносин, що існують між злочинцем і його жертвою до вчинення злочину; що утворюються в результаті гострої конфліктної ситуації безпосередньо до чи в момент вчинення злочину; що виникають за відсутності яких-небудь конфліктних взаємовідносин між жертвою і особою, яка вчиняє посягання до вчинення злочину [14, с. 60–62].

Висновок. Констатуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що досліджувані кримінальні правопорушення переважно вчиняють осудні особи чоловічої статі у віці від 18 до 30 років. Характерною ознакою правопорушників є наявність вищої освіти. Також більшість досліджуваних діянь вчиняють особи без постійного місця роботи. Мотивом даної особи є усвідомлене прагнення виявити явну неповагу до суспільства шляхом вчинення дій, що грубо порушують громадський порядок. Крім того, слід зазначити, що здебільшого злочинець вчиняє хуліганські дії у стані алкогольного сп'яніння.

Список використаних джерел:

1. Антонян Ю.М. Изучение личности преступника: учебное пособие. М.: Изд. ВНИИ МВД СССР, 1982. 80 с.
2. Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Личность преступника. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 366 с.
3. Валуйская М.Ю. К вопросу о типологии лиц, совершивших умышленные убийства при отягчающих обстоятельствах. Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України: наук. теоретич. журнал. 2000. Вип. 2. С. 140.
4. Ведерников Н.Т. Личность преступника как элемент криминалистической характеристики преступления. Криминалистическая характеристика преступлений: сб. науч. тр. М.: Всесоюз. ин-т по изучен. причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1985. С. 76–79.
5. Волков Б.С. Мотивы преступлений. Казань, 1982. С. 49–50.
6. Єфімов М.М. Організація і тактика розслідування хуліганства: навч.-практ. посібник. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. 125 с.
7. Іванов Ю.Ф., Джужа О.М. Кримінологія: навч. посіб. Київ: Вид. Паливода А. В., 2006. 264 с.
8. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн.1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки, 2007. 424 с.
9. Даньшин І.М., Голіна В.В., Валуйська М.Ю. Кримінологія: загальна та особлива частини: підручник / за заг. ред. В.В. Голіни. 2-ге вид. перероб. і доп. Х.: Право, 2009. 288 с.
10. Насимов Г. А. Причины и меры предупреждения убийств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2004. 279 с.
11. Салтевский М.В. О структуре криминалистической характеристики хулиганства и типичных следственных ситуациях. Криминалистика и судебная экспертиза. Киев, 1982. Вып. 25. С. 13–21.
12. Селиванов Н.А. Советская криминалистика: система понятий. М.: Юрид. лит., 1982. 152 с.
13. Архів Перемишлянського районного суду Львівської обл. Справа № 449/613/17. 2017 р.
14. Центров Е.Е. Криминалистическое учение о потерпевшем. М.: Московский гос. ун-тет, 1988. 160 с.

ОБ'ЄКТИВНІ ПРОЯВИ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ КОРУПЦІЇ

У статті проаналізовано прояви корупції в місцях обмеження і позбавлення волі, які безпосередньо залежать від умов виконання покарання. Особлива увага приділяється критичному аналізу залежності характеру в'язничного ринку, а також заходів домінування в місці позбавлення волі неофіційної дисципліни над офіційною з рівнем і масштабами пенітенціарної корупції.

Ключові слова: *в'язничний ринок, злочинний світ, корупційне заступництво, пенітенціарна злочинність, професійна злочинність, реформа кримінально-виконавчої системи.*

В статье проанализированы проявления коррупции в местах ограничения и лишения свободы, которые напрямую зависят от условий исполнения наказания. Особое внимание уделяется критическому анализу зависимости характера тюремного рынка, а также мер доминирования в месте лишения свободы неофициальной дисциплины над официальной с уровнем и масштабами пенитенциарной коррупции.

Ключевые слова: *тюремный рынок, преступный мир, коррупционное покровительство, пенитенциарная преступность, профессиональная преступность, реформа уголовно-исполнительной системы.*

The article analyzes manifestation of corruption in places of custodial restrain and prisons which directly correlate with conditions of execution of sentence. Particular attention is attributed to critical analysis of the dependency of the nature of prison market as well as of the degree of domination of non-official discipline over official one in the prison with a level and size of penitentiary corruption.

Key words: *prison market, criminal world, corruptive patronage, penitentiary criminal activity professional criminal activity, reform of penal system.*

Вступ. У зв'язку з тим, що стандарти функціонування установ виконання покарань концептуально не змінювалися протягом останніх 75 років, 10 лютого 2016 р. Міністерством юстиції України на спільній колегії Міністерства внутрішніх справ України та Мін'юсту було презентовано майбутню реформу пенітенціарної системи. На продовження розпочатого реформування вже 18 травня 2016 р. на засіданні Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) Мін'юстом презентовано нову модель реформування Державної кримінально-виконавчої служби та прийнято рішення про ліквідацію Державної пенітенціарної служби. Вже 13 вересня 2017 р. урядовим розпорядженням № 654-р було схвалено Концепцію реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, метою якої є подальше реформування пенітенціарної системи України для беззаперечного дотримання прав людини та громадянина і гуманізації кримінального виконавчого механізму, встановлення відповідності між завданнями та функціями таких органів з одного боку, структурою та їх чисельністю з іншого боку та фінансовим забезпеченням – з третього, оскільки система протягом років незалежності фінансувалась у розмірі 40% потреби.

Слід звернути увагу на те, що розпочата у 2016 р. реформа пенітенціарної системи України вже була комплексно розкритикована багатьма українськими вченими [1, с. 245–248], котрі вказували на її непослідовність, невваженість та несправедливість. Професор І.Г. Богатирьов наголошує на тому, що вказана реформа спричинила кризу пенітенціарної системи держави, чому сприяли такі чинники:

1) відсутність програм поетапного переходу пенітенціарної системи від самостійності до юрисдикції Мін'юсту, на задоволення політичної необхідності усупереч законам логіки;

2) призначення останніми роками на керівні посади пенітенціарної системи фахівців, не компетентних в діяльності органів і установ виконання покарання;

3) культивування низки корупційних схем призначення та перепризначення персоналу пенітенціарної системи (у зв'язку із винесенням Мініюстом попередження для персоналу цієї системи про звільнення) тощо [2, с. 165].

При цьому не викликає сумнівів, що найважливішим аспектом, з урахуванням якого повинна здійснюватися реформа кримінально-виконавчої системи України, є корупція та її паразитарний вплив на кримінально-виконавчу систему, на що ми вже частково раніше звертали увагу [3].

Питання встановлення сутності пенітенціарної корупції та виявлення її об'єктивних проявів вже певним чином розглядалось багатьма українськими вченими, зокрема О.Д. Березою, І.Г. Богатирьовим, А.П. Гелем, О.Г. Колбом, В.О. Корчинським, Я.О. Ліховицьким, К.В. Муравйовим, С.А. Шалгуновою, Н.В. Шинкаренко, І.С. Яковець та іншими. Не применшуючи наукової цінності вже опублікованих досліджень з означеного питання, зауважимо, що часткова реконцептуалізація державної політики запобігання корупції останніх років, характер здійснення реформи кримінально-виконавчої системи та її невтішні результати в площині запобігання корупції сукупно актуалізують потребу у комплексному перегляді питання специфіки та характерних проявів пенітенціарної корупції, на подолання яких має бути спрямоване кримінально-виконавче законодавство.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основних проявів корупції в установах виконання покарання та з'ясування сутності пенітенціарної корупції.

Результати дослідження. Корупція – це найдавніший супутник людського суспільства, який цілком ймовірно виник у первісному суспільстві, а саме в епоху родоплемінної організації суспільства та становлення відповідної (родоплемінної) влади. На сьогодні вважаємо доцільним під поняттям «корупція» розуміти девіантне (у юридичному та/або соціальному контексті) діяння, здійснюване щоразу, коли людина, маючи владу та володіючи реальним впливом (як наслідок займаної нею посади у публічній або муніципальній службі або ж виконання особливої ролі у житті суспільства), зловживає цією владою та впливом в обмін на предмети та/або послуги, що задовольняють її приватний інтерес або ж інтерес окремих груп людей, які перебувають під її неправомірним заступництвом.

Наголосимо на тому, що наявність корупції у сучасній державі вченими традиційно розглядається як «симптом», котрий вказує на те, що «щось пішло не так в управлінні державою». Насамперед ідеться про те, що інститути, які покликані регулювати взаємовідносини між громадянином і державою, натомість використовуються корупціонерами для особистого збагачення [4, с. 9]. Тому протидія корупції завжди спрямована на пряме чи опосередковане вдосконалення практики управління державою, скорочення рівня ураження корупцією держави як системи. Водночас занепокоєння академічних кіл та міжнародної спільноти викликає не стільки те, що чиновник у віддаленому від цивілізації містечку видає (взамін на корупційну вигоду) дозвіл на будівництво котеджного міста у заповідній зоні, скільки те, що ця (в масштабах країни) незначна «пробойна» буде здатною в перспективі «потопити» не лише державу, сусідні держави та континент, але і всю цивілізацію на нашій планеті.

Зламавши державу як систему, корупція стає здатною паразитувати практично у всіх процесах, що відбуваються як в державі, так і на міжнародному рівні. Закріплюючи свої позиції у державі як в системі за допомогою купівлі-продажу посад на всіх рівнях (також і в антикорупційних відомствах, що не є якоюсь таємницею), це явище стає тим, що здатне небезпідставно сказати: «Держава – це я» та діяти немов диктатор. Слід зауважити, що одвічна деспотія та диктатура корупції є специфічним відображенням людської природи: сама корупція обумовлюється психофізіологічною природою, її експансія і панування в державі як системі забезпечується тим, що ми називаємо «людськими слабкостями», котрі нами керують – користоловство та жадоба до швидкого результату за менших витрат енергії. Саме тому, розширюючи перед собою нові можливості та горизонти життєдіяльності, людина неодмінно привносить у нові сфери життєдіяльності також і владу корупції. Не буде винятком із цього правила і сфера виконання кримінального покарання, в межах якої є *пенітенціарна корупція* – корупційні діяння, що вчиняються засудженими до обмеження чи позбавлення волі з одного боку, та повноважним співробітником установи виконання покарання – з іншого.

У контексті викладеного зауважимо, що особливості злочинності у сфері виконання кримінального покарання, як зазначає професор М.Ф. Костюк, визначаються специфікою кримі-

нально-виконавчої системи, контингентом засуджених, котрі утримуються у різних виправних установах, наявністю формальних і неформальних відносин між ними, а також деякими іншими факторами [5, с. 150]. Однак не слід забувати, що реальної кількості злочинних діянь, скоєних на території місць позбавлення волі, ніхто не знає. Винятком з цього правила, на думку провідного криминолога професора О.П. Грібунова та Є.С. Качурової, хіба що можуть бути випадки скоєння тяжких злочинів, «коли неможливо приховати наслідків» [6, с. 7]. Водночас, як ми вже раніше відзначали [7, с. 4002], рівень корупційних злочинів взагалі неможливо визначити та, говорячи про певний стан корупції у державі, в окремому державному органі або в окремій сфері діяльності, вченими мається на увазі лише приблизний рівень паразитарного впливу корупції на суспільні відносини у відповідному масштабі.

До речі, як це не парадоксально, але надзвичайно високим рівнем латентності корупція характеризується саме в установах виконання покарання [8, с. 94–95], хоча власне в умовах ізоляції засуджених від законослухняного суспільства прояви корупції помітні найбільше. Очевидність пенітенціарної корупції обумовлюється особливим характером об'єктивної сторони життєдіяльності осіб, які відбувають покарання, що спостерігається у рафінованому вигляді. За таких обставин «чистота» об'єктивної сторони життєдіяльності зазначеної категорії осіб визначена тим, що в умовах відбування покарання відсутні множинні чинники, що негативно впливають на широту практичної можливості фіксації стану корупції у суспільстві, поведінки певних осіб, які вчиняють корупційні злочини (ці фактори дозволяють приховати корупційну поведінку або ж розмити її дійсні масштаби). Тобто особи, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, вимушено перебувають під пильною увагою повноважних суб'єктів влади (живуть немов на долоні), а відповідно, досить помітними будуть і самі прояви, масштаби пенітенціарної корупції.

Слід зазначити, що особливий характер об'єктивної сторони життєдіяльності осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, окреслюють такі чинники:

1) характер *внутрішнього та зовнішнього в'язничного ринку*, що безпосередньо свідчить про показник корумпованості відповідних співробітників місць позбавлення волі. При цьому зазначимо, що внутрішній та зовнішній в'язничний ринок у цьому контексті характеризується за такими ознаками:

– об'ємом операцій з купівлі-продажу сировини для виготовлення наркотичних засобів і спиртних напоїв;

– інтенсивністю й обсягами обороту наркотичних, психотропних речовин, спиртних напоїв, зброї, порнографічної продукції, мобільних телефонів та інших предметів, виключених з цивільного обігу в рамках кримінально-виконавчого правового режиму;

– наявністю практичної можливості (насамперед як наслідок домовленості зі співробітниками установи виконання покарання) для проведення азартних ігор, їх обсяги, частота тощо;

2) масштаб домінування в місці позбавлення волі неофіційної дисципліни над офіційною. В означеному контексті мається на увазі фактор обов'язковості для осіб, які відбувають покарання, джерела дисципліни, котрій вони підпорядковані, зокрема те, які правила поведінки в умовах відбування покарання ув'язнені вважають найважливішими, і які правила в практичній дійсності виконуються ними в якості пріоритетних – офіційні правила внутрішнього розпорядку виправних установ або ж правила поведінки, що продиктовані «законами» в'язничного злочинного світу. Таким чином, у випадках, коли «закони» в'язничного злочинного світу виявляються домінуючими над офіційними правилами поведінки, або ж злочинні правила мають достатню широту виконання (на підставі санкціонування їх та їх меж дії співробітниками установи виконання покарання), можна говорити про те, що у відповідній виправній установі є високий рівень корупції, а масштаб цього рівня буде прямо залежати від фактору домінування злочинного над правомірним у цій установі. Викладені обставини є цілком логічними з огляду на такі чинники:

– ухилення засуджених від виконання правил внутрішнього розпорядку виправних установ (відмова від виконання законної вимоги, коли вона суперечить злочинному в'язничному «закону»), вчинення ними злочинів, некараність їх за такі діяння, як правило, можливі лише між «корупційними партнерами», що «покривають» і захищають один одного, допомагають один одному. Рівнозначною цьому буде також практика вибіркової законності впливу співробітників виправних установ на ув'язнених (наприклад, від одних засуджених не вимагається чи менше вимагається обов'язкове дотримання офіційних правил поведінки, тоді як від інших засуджених вимагається суворе дотримання вказаних правил поведінки), а також корупційне заступництво, надання неправомірних привілеїв (захист співробітниками виправних установ окремих ув'яз-

нених або ж їх груп, зокрема, гарантування владного функціонування внутрішніх в'язничних угруповань, що окрім іншого виявляється у діяльному забезпеченні здійснення «в'язничного правосуддя» главами угруповань, функціонування «шкіл» для ув'язнених, в яких їх навчають навичкам професійних злочинців тощо);

– певний масштаб свавілля пенітенціарної злочинності (масштаб свавілля для співробітників установ виконання покарання, втягнутих у корупцію, вважається «допустимим» до тих пір, поки це свавілля не надасть засудженим таку владу, за допомогою якої вони будуть диктувати умови корупційних відносин), зокрема відкритість та інтенсивність функціонування внутрішнього й зовнішнього в'язничного ринку обумовлює такі в'язничні умови, в яких можливо буде корупція, а також зростання важливості корумпованих співробітників виправних установ, що володіють можливістю оптимізувати функціонування в'язничного ринку, надаючи «вікна» для потоків на цей ринок (також і з цього ринку) відповідної сировини, товарів і послуг, а також безпосередньо здійснюючи рух відповідних об'єктів.

Аналізуючи масштаби та глибину означеної проблеми, слід погодитися з кримінологом Р.А. Татаріновим у тому, що злочини, пов'язані зі вступом співробітників в неслужбові зв'язки із засудженими (їх близькими) з доставки для них за матеріальну винагороду заборонених до використання у виправних установах предметів (наркотиків, стільникових телефонів, алкоголю тощо), є «найбільш злободенними корупційними складами злочинів, що здійснюються в кримінально-виконавчій системі» [9, с. 462].

Таким чином, латентність пенітенціарної корупції вкрай умовна і в практичному сенсі забезпечується такими факторами:

– тісним співробітництвом, що передбачає збереження цієї співпраці (уникнення її розкриття), з одного боку, осіб, які відбувають покарання, незалежно від того, яким чином вони залучені в корупційний процес, а з іншого боку, – співробітниками виправних установ, котрі безпосередньо або ж опосередковано мають корупційні відносини із засудженими;

– небажанням осіб, які відбувають покарання (насамперед тих, що не залучені в корупційні відносини) інформувати антикорупційні державні органи про факти пенітенціарної корупції, що ними спостерігаються;

– ігноруванням співробітниками, що не перебувають будь-яким чином у відповідних корупційних відносинах, обов'язку інформувати антикорупційні державні органи про прояви пенітенціарної корупції, що ними фактично помічаються;

– неналежним здійсненням відповідної контрольно-наглядової діяльності з протидії корупції в установах виконання покарання (що також вказує на рівень залученості в пенітенціарну корупцію відповідних контрольних та наглядових державних органів).

Утім, розглядаючи проблему латентності пенітенціарної корупції в ширшому контексті, слід визнати, що вона забезпечується, насамперед, самим суспільством, для якого факт корумпованості кримінально-виконавчої системи зовсім не є якоюсь таємницею (також, як і рівень корупції, наприклад, в освітніх і медичних установах). Тут суспільство робить вигляд, що не помічає високого рівня стану корупції в установах виконання покарання, а співробітники цих установ (перебуваючи під заступництвом своїх керівників), вступають в корупційні відносини з особами, які відбувають покарання, вдаючи, що їх поведінка нібито залишається непоміченою.

Отже, вказуючи на ту обставину, що одним із найнегативніших наслідків корупції в державі є те, що нею уражені самі органи, які повинні запобігати її поширенню [10, с. 209], слід зробити акцент також і на тому, що особливо негативними наслідками корупції є те, що нею уражені державні органи, що створені та діють з метою забезпечення виконання покарання, зокрема, за вчинення корупційних злочинів. На цю обставину частково звертає увагу і російський кримінолог А.С. Морозов, вказуючи на те, що особливість корупційних правопорушень, вчинених співробітниками кримінально-виконавчої системи, полягає в «підриві превентивної складової кримінальних покарань, розмиванні сенсу «підготовчої» діяльності цілої плеяди органів державної влади щодо розшуку та затримання осіб, котрі вчинили злочини, доведення їх вини тощо» [11, с. 53]. За цих обставин, як уже зазначалося, не слід також ігнорувати той факт, що особливо негативні наслідки пенітенціарної корупції є можливими також тому, що громадянське суспільство самоосувається від участі в процесі протидії окресленому явищу. Аналогічної думки дотримується також і білоруський дослідник А.В. Гладков, підкреслюючи, що саме активне громадянське суспільство є важливим елементом боротьби з корупцією, хоча це завдання не завжди просто вирішити в будь-якій країні світу [12, с. 65].

Висновки. Пенітенціарна корупція характеризується опосередкованим об'єктивним проявом, рівень якого можна встановити з огляду на елементи характеристики фактичних умов відбування покарання засудженими. Це, зокрема, такі елементи:

- характер внутрішнього та зовнішнього в'язничного ринку;
- масштаб домінування в місці позбавлення волі неофіційної дисципліни над офіційною.

Саме на ці фактори, а також на формування стратегії запобігання корупції має звертатись найбільша увага у процесі дослідження рівня корупції в установах відбування покарання.

Зрозуміло, що у теоретичному вимірі рівень та масштаб свавілля пенітенціарної злочинності в установах виконання покарання не є абсолютною величиною масштабу пенітенціарної корупції, адже, у цьому разі не враховуються відповідні *похибки*, до яких ми віднесемо такі:

- об'єктивна унеможливленість адміністрації виконання покарання запобігати пенітенціарній злочинності (тобто певний масштаб свавілля злочинності, що не породжений корупційним чинником);

- об'єктивний непрофесіоналізм (халатність) співробітників установ виконання покарань, результатом якого є існування пенітенціарної злочинності (певний масштаб свавілля злочинності, що обумовлений неналежним, виконанням посадових обов'язків).

Утім, у практичному вимірі вказані *похибки* не слід переоцінювати з огляду на такі фактори:

- адміністрації установ виконання покарання мають увесь комплекс засобів для контролювання засуджених, запобігаючи таким чином вчиненню ними злочинів (не використання ними цих засобів є підставою для сумнівів у добросовісності відповідних посадових осіб та у їх нетолерантному ставленні до корупції);

- пенітенціарні злочини «промислового» характеру, що вчиняються в установах виконання покарань систематично (функціонування в'язничного ринку; функціонування «школи», в якій навчаються злочинному промыслу майбутні професійні злочинці; функціонування інститутів в'язничної злочинної влади тощо) об'єктивно не можуть бути непоміченими співробітниками установ виконання покарання;

- співробітники установ виконання покарань набувають відповідного статусу на конкурсній основі, підлягають постійному контролю та нагляду тощо, тому неухважність чи халатність одного співробітника установи виконання покарання, результатом якої є свавілля пенітенціарної злочинності, є, як правило, прикриттям активної корупційної діяльності та насправді вказує на системний характер пенітенціарної корупції.

Подяка. Автор висловлює глибоку вдячність усім науковцям, праці яких стали «відправною точкою» для написання цієї статті.

Список використаних джерел:

1. Муравйов К.В. Удосконалення системи управління органами й установами виконання покарань. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 244–248.
2. Богатирьов І.Г. Криза пенітенціарної реформи в Україні: причини та шляхи їх вирішення. Право і суспільство. 2016. № 4, Ч. 1. С. 161–166.
3. Гладкий В.В. Долгосрочные перспективы преобразований в Украине в свете антикоррупционной политики. Юридичні науки: проблеми та перспективи: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 19–20 трав. 2017 р.): у 2-х ч. Херсон: Гельветика, 2017. Ч. 2. С. 50–53. DOI: 10.5281/zenodo.575875.
4. Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 280 p. DOI: 10.1017/CBO9781139175098.
5. Костюк М.Ф. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с преступностью в исправительных учреждениях: дис. ... ддокт. юрид. наук: 12.00.08. Москва, 2000. 463 с.
6. Грибунов О.П., Качурова Е.С. Предупреждение и расследование насильственных преступлений, совершаемых в местах лишения свободы: учеб. пособ. Иркутск: ФГКОУ ВПО «ВСИ МВД России», 2013. 44 с.
7. Гладкий В.В. Проявления коррупции в Восточной Европе. Trajektoriâ Nauki. Path of Science. 2018. № 1. С. 4001–4012. DOI: 10.22178/pos.30-5.
8. Соловийов В.М., Береза О.Д. Сучасний стан та особливості корупційних проявів у правоохоронних органах України. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. № 3. С. 90–97.

9. Татаринов Р.А. Проблемы оперативно-розыскного документирования мелкого взяточничества в уголовно-исполнительной системе. Человек: преступление и наказание. 2017. Т. 25(1-4), № 3. С. 461–465.

10. Шинкаренко Н.В. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах поліції. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 4(75). С. 209–215.

11. Морозов А.С. Способы противодействия коррупционным правонарушениям, совершаемым сотрудниками уголовно-исполнительной системы. Вестник Кузбасского института. 2017. № 3(32). С. 51–60.

12. Гладков А.В. Меры предупреждения формирования личности преступника коррупционной направленности. Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. 2017. № 1(41). С. 64–71.

УДК 343.3

ДАНИЛЬЧЕНКО Ю.Б.

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

Стаття присвячена окресленню та конкретизації основних (базових) загальносоціальних заходів протидії тероризму. Акцентовано увагу на необхідності підвищення ефективності функціонування загальнодержавної системи протидії терористичній діяльності, здійсненні заходів, спрямованих на убезпечення об'єктів від можливих терористичних посягань.

Ключові слова: протидія тероризму, загальносоціальні заходи, політичні, економічні, ідеологічні заходи, стратегічна основа, культурна спадщина.

В статье очерчены и конкретизированы основные (базовые) общесоциальные меры противодействия терроризму. Акцентируется внимание на необходимости повышения эффективности функционирования общегосударственной системы противодействия террористической деятельности, реализации мер, направленных на обеспечение безопасности объектов от возможных террористических посягательств.

Ключевые слова: противодействие терроризму, общесоциальные меры, политические, экономические, идеологические меры, стратегическая основа, культурное наследие.

The article outlines and concretizes the basic (basic) general social measures to counter terrorism. Attention is focused on the need to increase the effectiveness of the functioning of the national system for countering terrorist activities, implementing measures aimed at ensuring the security of facilities against possible terrorist attacks.

Key words: counteraction to terrorism, general social measures, political, economic, ideological measures, strategic basis, cultural heritage.

Вступ. Сучасний розвиток українського суспільства характеризується як позитивними процесами реформації різних сторін суспільних відносин, так і негативними кризовими явищами та потрясіннями, що згубно впливають на життєдіяльність суспільства та забезпечення прав і свобод громадян.

© ДАНИЛЬЧЕНКО Ю.Б. – кандидат юридичних наук, прокурор Харківської області

І небезпідставно саме протидія злочинності у цьому разі є пріоритетною, оскільки злочини є найбільш соціально небезпечними діяннями, вони завдають шкоди життєво необхідним соціальним благам, заважають становленню та розвитку суспільних відносин [1, с. 43].

Навряд чи можна заперечувати і той факт, що протидія злочинності безпосередньо здійснюється через систему загальносоціальних і спеціальних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, що сприяють вчиненню протиправних діянь, які здійснюються, готуються чи вже почалися, виявленні винних осіб та притягненні їх до відповідальності [2, с. 227].

У питанні співвідношення загальносоціальних і спеціально-правових заходів протидії злочинності слід виходити з того, що під загальносоціальною протидією злочинності мається на увазі ефективне функціонування всіх позитивних інститутів соціальної правової держави, яким відповідно до Конституції є Україна. Загальносоціальні заходи створюють необхідні передумови для реалізації заходів спеціально-криминологічного упередження. Що досконаліше загальносоціальне попередження, то вужче поле застосування спеціально-криминологічних заходів і вище їх ефективність [3, с. 386].

На відміну від багатьох інших злочинів загальносоціальне попередження під час протидії тероризму має першочергове значення, оскільки припускає вирішення політичних, економічних, адміністративних й інших проблем, що мають власне загальносоціальне значення.

У будь-якому разі протидія тероризму може бути успішною лише за умови використання не одного, а тільки комплексу заходів, взаємозалежних і взаємодоповнюючих один одного. Лише такий підхід відповідає складній і багатоплановій природі тероризму [4, с. 90].

Наведені тези підтверджують актуальність всебічного дослідження загальносоціального рівня протидії тероризму та вироблення цілісної стратегії державного будівництва з криминологічною складовою, яка була б адаптована до конкретних чинників суспільного розвитку України.

Проблеми протидії тероризму свого часу були предметом наукового інтересу таких вчених: В.Ф. Антипенка, В.О. Глушкова, В.П. Ємельянова, В.В. Крутова, В.А. Ліпкана, С.М. Мохончука та інших. Однак попри значний науковий інтерес щодо проблем, пов'язаних із тероризмом, ця тематика залишається актуальною і потребує подальших наукових досліджень.

Постановка завдання. Метою цієї статті є конкретизація загальносоціальних заходів протидії тероризму в Україні.

Результати дослідження. Загальносоціальні заходи протидії злочинності, за справедливим зауваженням низки вітчизняних і зарубіжних науковців, вважаються головними в системі заходів протидії злочинності, оскільки підвищення життєвого рівня населення, розквіт культури й освіти історично обумовлюють гуманізацію людських відносин і пом'якшення їх устоїв [5, с. 138].

На нашу думку, доцільно проаналізувати лише ту групу загальносоціальних заходів, які традиційно є основними (базовими) у справі протидії будь-якій злочинності і які водночас із урахуванням тих подій, що відбуваються сьогодні на сході нашої держави, не маючи своєю безпосередньою метою протидію безпосередньо терористичній злочинності, становили б підґрунтя для реалізації спеціально-криминологічних заходів з протидії саме цьому різновиду злочинної діяльності. Ми схильні вважати, що за змістом таку групу загальносоціальних заходів протидії терористичної злочинності в Україні можуть становити політичні, соціально-економічні, організаційно-технічні, правові, ідеологічні (культурно-виховні) заходи впливу.

Політичні заходи протидії тероризму. У системі загальносоціального напрямку протидії тероризму провідне місце займають політичні заходи. Політична влада здатна через делеговані Конституцією України державні інститути використовувати усі можливі заходи, спрямовані на протидію цьому негативному явищу. З огляду на ті події, що сьогодні відбуваються на сході нашої країни, на загальносоціальному рівні такі заходи мають базуватися, насамперед, на міцній стратегічній основі. У зв'язку з цим зазначимо, що Указом Президента України від 26 травня 2015 року затверджена Стратегія національної безпеки України, а 25 серпня 2015 року – Національна стратегія у сфері прав людини [6]. 23 листопада 2015 року Кабінетом Міністрів України розроблений і затверджений План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року [7]. 14 березня 2016 року рішенням Ради національної безпеки і оборони України затверджено і введеною в дію Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України [8].

До кола політичних заходів протидії терористичним загрозам належить також і діяльність державної влади, здійснювана у напрямі протидії корупції в Україні. Верховною Радою України прийнята низка законодавчих і нормативно-правових актів, пов'язаних із протидією цьому явищу.

Соціально-економічні заходи протидії тероризму. Складовою частиною комплексу соціальних факторів, що породжують будь-який вид злочинності, зокрема і терористичну злочинність, є безробіття, нелегальна міграція [9, с. 166]. Економічні заходи загальносоціального рівня протидії терористичній злочинності спрямовані на нейтралізацію криміногенних наслідків функціонування економічної сфери і мають велике значення як на макрорівні (наприклад, оздоровлення економіки країни загалом, економічний захист малозабезпечених верств населення шляхом уведення науково обгрунтованого рівня прожиткового мінімуму), так і на мікрорівні (наприклад, пільги і допомога конкретним особам, які перебувають у критичній ситуації) [10, с. 135].

Традиційно у колі економічних заходів протидії злочинності особливе місце посідає економічний розвиток країни, ріст підприємництва, промислового й сільськогосподарського виробництва.

Окрім вказаного, не можна не погодитися з Ю.В. Орловим в тому, що до стратегічних (визначальних) напрямів розгортання та реалізації економічних заходів протидії будь-якому різновиду злочинності, зокрема і терористичним загрозам, належать такі:

1) концептуальна реформа системи господарювання на основі ідеології соціального лібералізму. Дослідник зауважує, що наразі в Україні сформовані окремі елементи економічної моделі класичного лібералізму, що зорієнтовані, насамперед, на активного діючого суб'єкта виробничих відносин. Підтримка соціально незахищених верств населення – запорука прийняттого стану загальнокримінальної злочинності;

2) формування системи енергетичної безпеки України на засадах різноджерельних надходжень енергоносіїв. Передусім це стосується природного газу, вагомим імпортером якого в нашу країну, як відомо, залишається Російська Федерація, що забезпечує останній чималі можливості і підстави для неформального соціально-економічного і політичного тиску [11, с. 410].

Організаційно-технічні заходи протидії тероризму. У кримінологічній літературі зазначається, що організаційні заходи попередження злочинності повинні сприяти нейтралізації або мінімізації криміногенних наслідків від непрофесійної організаційно-управлінської діяльності.

Організаційні заходи протидії злочинності пов'язані зі структурним забезпеченням суспільної безпеки, правопорядку, дотримання законності й діяльності з підтримки боротьби зі злочинністю.

До технічних заходів протидії будь-якій злочинності належать різні технології, правила, засоби і пристосування, що перешкоджають суспільно небезпечним наслідкам у процесі соціальної діяльності людей, а також вчиненню злочинів та інших правопорушень. До таких заходів у сфері протидії тероризму на загальносоціальному рівні безпосередньо належать заходи з розбудови у населених пунктах, на об'єктах критичної інфраструктури мережі відеоспостереження (у місцях значного скупчення людей), впровадження систем розпізнавання осіб та номерних знаків автомобілів, впровадження новітніх інформаційних технологій і технічних засобів [12, с. 344].

Правові заходи протидії тероризму. Коли ідеться про правові заходи впливу на злочинність, то вказують і на необхідність удосконалення кримінальної, кримінально-процесуальної, адміністративної й інших галузей законодавства, які регламентують різні соціальні процеси, зокрема і процес протидії злочинності.

Вдосконалення чинного законодавства, залежно від галузевої приналежності, у вказаному напрямку є запорукою успішного виконання державою завдання щодо протидії злочинності у цілому [13, с. 489], зокрема і злочинності терористичного характеру на загальносоціальному рівні такої протидії.

Ідеологічні (культурно-виховні) заходи протидії тероризму. Ідеологічні загальносоціальні заходи протидії терористичній злочинності повинні формувати у членів суспільства моральну свідомість на основі суспільних цінностей, обмежувати негативний вплив на поведінку осіб стандартів масової культури, виправляти моральні деформації у осіб з негативною поведінкою за допомогою індивідуальної виховної роботи.

Безперечно, культурно-виховні загальносоціальні заходи протидії терористичним загрозам мають здійснюватися на вищезгаданій стратегічній платформі.

Так, з метою реалізації вказаних стратегічних положень за участю представників державних органів, органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених Кабінетом Міністрів України розроблено і затверджено План дій щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки [14].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід вказати, що протидія терористичній злочинності на загальносоціальному рівні забезпечується завдяки здійсненню низки взаємозалежних і взаємообумовлених заходів політичного, соціально-економічного, організаційно-технічного, правового, ідеологічного (культурно-виховного) характеру. Однак система загальносоціальних заходів протидії тероризму потребує удосконалення за рахунок впровадження і реалізації низки нових заходів, метою яких не є безпосередній вплив на криминогенні фактори. Зокрема пріоритетними серед них можуть стати такі заходи: з удосконалення чинного виборчого законодавства України, забезпечення незалежної діяльності антикорупційних судів, впровадження системи енергетичної безпеки України, впровадження новітніх інформаційних технологій й технічних засобів з охорони об'єктів критичної інфраструктури, удосконалення чинного галузевого законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.М., Литвинов О.М. Протидія злочинності та профілактика злочинів: монографія. Х.: ХНУВС, 2011. 308 с.
2. Веприцький Р. Феноменологія злочинності в регіоні: монографія. Харків: Золота миля, 2014. 324 с.
3. Бандурка А.М. Политическая криминология: монографія. Харьков. Золотая Миля, 2017. 412 с.
4. Казаков Р.Ю. Этнорелигиозный терроризм и его предупреждение: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Москва, 2006. 158 с.
5. Зелинский А. Ф. Криминология: курс лекций. Харьков: Прапор, 1996. 260 с.
6. Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>.
7. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1393-р / Єдиний веб-портал Виконавчої влади України. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248740679>.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України № 92/2016 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
9. Серкеров С.Е. Криминологические проблемы международного терроризма: по материалам Республики Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Москва, 2005. 205 с.
10. Александров Ю.В., Гель А.П., Семаков Г.С. Криминология: курс лекций. Київ: МАУП, 2002. 296 с.
11. Орлов Ю.В. Політико-криминологічна теорія протидії злочинності: монографія. Харків: Діса Плюс, 2016. С. 410–411. (656 с.).
12. Степанченко О.О. Протидія етнорелігійному тероризму: монографія. Харків: Константа, 2017. 492 с.
13. Ігнатів О.М. Протидія загальнокримінальній насильницькій злочинності в Україні: монографія. Харків: Діса Плюс, 2013. 650 с.
14. План дій щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2017–2020 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2017 р. № 743-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/743-2017-p>.

**ВЗАЄМОДІЯ ТА ПРОФІЛАКТИКА ПІДРОЗДІЛІВ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ
ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ВТЯГНЕННЯ НЕПОВНОЛІТНЬОГО
У ЗАНЯТТЯ ЖЕБРАЦТВОМ**

У статті розглянуто особливості взаємодії та профілактики підрозділів Національної поліції України та інших органів під час розслідування втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом. Здійснено структуризацію суб'єктів взаємодії та профілактики під час розслідування втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом та проведено їх детальний аналіз.

Ключові слова: втягнення, заняття жебрацтвом, неповнолітній, суб'єкт, ювенальна превенція.

В статье рассмотрены особенности взаимодействия и профилактики подразделений Национальной полиции Украины и других органов при расследовании вовлечения несовершеннолетнего в занятие попрошайничеством. Осуществлено структурирование субъектов взаимодействия и профилактики при расследовании вовлечения несовершеннолетнего в занятие попрошайничеством, проведен их детальный анализ.

Ключевые слова: вовлечение, занятия попрошайничеством, несовершеннолетний, субъект, ювенальная превенция.

The article deals with the features of interaction and prevention of the National Police of Ukraine units and other bodies during the investigation of juvenile involvement in begging. The structuring of the subjects of interaction and prevention during the investigation of juvenile involvement in begging and detailed analysis was carried out.

Key words: involvement, begging, juvenile, subject, juvenile prevention.

Вступ. Однією з важливих складових внутрішньої політики держави є боротьба зі злочинністю та вжиття заходів щодо профілактики правопорушень, особлива увага приділяється боротьбі із правопорушеннями, пов'язаними із втягненням неповнолітніх у заняття жебрацтвом.

Це, насамперед, пов'язано з тим, що злочинні стереотипи поведінки людини закладаються переважно в дитинстві та юності, коли людина ще не сформувалась як член суспільства. Тому одним із першочергових завдань державної влади є захист особи, суспільства й держави від протиправних посягань через застосування системи правових, організаційних, соціальних, економічних, виховних, демографічних та інших заходів, спрямованих на усунення причин і умов здійснення правопорушень.

У здійснення профілактики правопорушень, пов'язаних із втягненням неповнолітніх у заняття жебрацтвом, мають брати участь усі державні, громадські інститути й громадяни в межах їх прав і обов'язків на принципах безперервності та спадкоємності на всіх етапах її здійснення [1, с. 42].

Постановка завдання. У статті за мету поставлено розглянути особливості взаємодії та профілактики підрозділів Національної поліції України та інших органів під час розслідування втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом, що допоможе практичним працівникам Національної поліції України правильно виявляти, фіксувати та розслідувати такого виду кримінальні правопорушення.

Результати дослідження. З метою попередження та розкриття кримінальних правопорушень чинне законодавство зобов'язує органи та підрозділи, які проводять діяльність щодо профілактики та розслідування втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом, здійснювати

взаємодію з іншими правоохоронними органами, державними та місцевими органами влади, громадськими організаціями та формуваннями.

Науковці по-різному трактують сутність взаємодії, так І.Н. Голубков, С.Л. Коршунов, В.С. Матвеев вважали її як узгоджені за метою, місцем і часом спільні дії учасників правоохоронної діяльності [2 с. 4; 3 с. 71]. З точки зору В.Я. Коломійця, це комплексний вплив із використанням притаманних оперативним підрозділам сил і засобів для вирішення завдань боротьби зі злочинністю [4, с. 14]. В.П. Євтушок під взаємодією розумів концентрацію сил і засобів для досягнення поставленої мети [5, с. 157].

Взаємодію органів та підрозділів Національної поліції можна розглядати як специфічну систему, де основним фактором буде їхня єдина мета – протидія втягненню неповнолітніх у заняття жебрацтвом. Таку взаємодію можна класифікувати за такими підставами:

- за характером зв'язків – безпосередня та опосередкована;
- за часом взаємодія може здійснюватися постійно і тимчасово;
- за етапами здійснення – організаційна і тактична;
- за функціями – оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, адміністративно-правова, організаційно-управлінська, виховна;
- за суб'єктами [6, с. 86].

Необхідно відзначити, що основним підрозділом, який фактично виконує роботу з протидії втягненню неповнолітніх у зайняття жебрацтвом та іншу протиправну діяльність є відділи ювенальної превенції, які виконують свої функції у взаємодії з органами та підрозділами Національної поліції та іншими органами.

Завдання кожного підрозділу Національної поліції щодо попередження втягнення неповнолітнього у антигромадську чи злочинну діяльність визначені відповідними наказами до напрямків їх роботи. Керівники таких підрозділів включають питання попередження втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом окремим підрозділом у плани роботи на звітний період, забезпечуючи контроль за діяльністю підлеглих у цьому напрямі, їхню взаємодію з іншими органами та підрозділами, вживаючи заходів щодо поліпшення їх професійної кваліфікації.

Досягнення позитивного результату під час розслідування та профілактики втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом великою мірою залежить від ефективної взаємодії з населенням, громадськими організаціями, засобами масової інформації, органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому систему взаємодії під час розслідування та профілактики втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом, вважаємо за доцільне розглядати виходячи із сукупності заходів, що реалізуються органами та підрозділами Національної поліції України, державними та громадськими організаціями. Ця система має бути адаптована до основних сфер життєдіяльності неповнолітніх і мати необхідний методичний, нормативний, кадровий і фінансовий потенціал. Різноманітність завдань і використовуваних методів, велика кількість суб'єктів, які беруть участь у проведенні профілактичної роботи, їх різноманітна відомча підпорядкованість і правовий статус потребують координації діяльності суб'єктів профілактики та значного посилення уваги до програмування та планування цієї діяльності [7, с. 150]. Розглядаючи систему профілактики втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом, суб'єктів взаємодії та профілактики можна поділити на дві групи. Перша група – суб'єкти, які здійснюють розслідування та профілактику втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом, так би мовити, виконують правоохоронні завдання: правоохоронні органи – Національна поліція, прокуратура, суди, органи юстиції, виконавчі установи; спеціалізовані органи – служби в справах дітей, приймальники-розподільники для дітей, центри медико-соціальної реабілітації дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації; спеціальні виховні установи державної кримінально-виконавчої служби України; притулки для дітей служб у справах дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціально-реабілітаційні центри (дитячі) [8].

Друга група – суб'єкти, які здійснюють загальну профілактику: законодавчі органи – Верховна Рада; державні органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, міністерства, комітети і департаменти; місцеві органи державної виконавчої влади; обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації; громадські організації (профспілки, молодіжні, спортивні, громадські фонди й організації); органи культурно-виховної діяльності (установи освіти, культурно-виховні установи, церква) [9, с. 132].

У нашому дослідженні пропонуємо більш детально проаналізувати та описати вказані суб'єкти взаємодії та профілактики під час розслідування втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом.

Органи та підрозділи Національної поліції у процесі вирішення своїх специфічних завдань, взаємодіючи між собою, роблять істотний внесок у попередження та розслідування втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом. Нормативні акти Національної поліції України вказують на пряму участь у профілактиці втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом практично кожному з органів та підрозділів Національної поліції: кримінальній поліції – виявлення осіб, які втягують неповнолітніх у заняття жебрацтвом; підрозділам превентивної діяльності – організація індивідуальної превентивної роботи з неповнолітніми, які перебувають у конфлікті із законом, роботу з протидії втягненню дітей у зайняття жебрацтвом та іншу протиправну діяльність; дільничним офіцерам поліції – встановлення осіб, які проживають на контрольованій території та втягують неповнолітніх у заняття жебрацтвом; слідчим підрозділам – розслідування кримінальних проваджень цієї категорії, з'ясування причин і умов, що сприяли втягненню неповнолітніх у заняття жебрацтвом [10].

Так, наприклад, взаємодія оперативних підрозділів не може здійснюватися без планування заходів з оперативно-розшукового попередження досліджуваного нами кримінального правопорушення. Таке планування може реалізовуватися у рамках: плану основних організаційних заходів оперативних підрозділів на квартал; «оперативного плану»; планів проведення підрозділами кримінальної поліції комплексних оперативно-технічних заходів, рейдів тощо; спільних планів слідчо-оперативних заходів, які здійснюються в межах розслідування втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом; типових планів органів та підрозділів Національної поліції з попередження вказаного виду кримінального правопорушення.

У взаємодії з працівниками підрозділів кримінальної поліції співробітники відділів ювенальної превенції проводять заходи щодо виявлення причин і умов, які сприяють втягненню неповнолітніх у заняття жебрацтвом в окремому регіоні та вживають у межах своєї компетенції заходів з приводу їх усунення; здійснюють обмін інформацією щодо осіб, які перебувають на профілактичних обліках із вчинення вказаного виду кримінального правопорушення; проводять комплексні оперативно-попереджувальні заходи щодо контролю за особами, які перебувають під адміністративним наглядом, а також засуджених до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, з метою попередження з їхнього боку кримінальних правопорушень, зокрема, втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом, рейди тощо [1, с. 104].

Важливу роль у попередженні втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом відіграють суди.

Діяльність суду щодо попередження втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом може здійснюватися у двох напрямках:

- 1) виховна робота та покарання осіб, які втягли неповнолітніх у заняття жебрацтвом;
- 2) покарання самого неповнолітнього за скоєння спільно з дорослим кримінального правопорушення.

На жаль, кримінальні провадження про втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом розглядають, як правило, судді, котрі не мають достатнього досвіду виховної роботи. Під час судового засідання часто не належна увага приділяється: з'ясуванню умов життя та виховання неповнолітніх, установленню всіх дорослих підбурювачів і співучасників, забезпеченню індивідуального підходу до кожного неповнолітнього з урахуванням особливостей його віку та психіки.

Судовий розгляд кримінального провадження про втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом вимагає від судді глибоких знань із педагогіки, психології, яких важко набути у зв'язку із специфікою особистості неповнолітнього, особливостями її формування тощо. До судового розгляду справ стосовно втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом ми вважаємо за необхідне залучати народних засідателів із числа педагогів, психологів, лікарів, які мають достатній життєвий досвід.

Покарання осіб, які втягли неповнолітніх у заняття жебрацтвом, має бути справедливим і неминучим, а також служити попередженням для інших громадян. У разі призначення покарання суди не завжди враховують належною мірою види і способи втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом, негативні наслідки, що настали для неповнолітнього, вік дорослого та неповнолітнього, характер і ступінь суспільної небезпеки скоєного ними кримінального правопорушення.

Під час судового розгляду часто трапляється так, що підліток під впливом дорослого відмовляється від раніше сказаного на досудовому розслідуванні. Особливо гостро постає питання, коли йдеться про втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом. У більшості випадків втягувачами є батьки неповнолітнього. У таких випадках захистити неповнолітнього від впливу батьків дуже важко, особливо, коли батьки починають пояснювати дитині, що, якщо вона скаже, що про-

сити її примушували батько або мати, то їх одразу посадять у в'язницю, а її (дитину) заберуть у дитячий будинок [7, с. 154–158].

Встановлення форм, видів і способів втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом під час розслідування та судового розгляду допоможе визначити мотиви та цілі дорослих злочинців, характер їх антисоціальної спрямованості. У зв'язку з цим, можна буде повно і всебічно з'ясувати фактори, що сприяють скоєнню цього виду кримінального правопорушення.

Дуже часто в ухвалах судів і поданнях слідчого лише констатується факт втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом, а причини й умови його глибоко не розкриваються. Не завжди вказується на конкретні недоліки виховання в сім'ї, школі тощо. Дослідивши матеріали суду у кримінальних провадженнях про втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом, знаходимо в окремих ухвалах бездумне копіювання подань слідчих, які також, не з'ясовуючи в кожному конкретному випадку причин і умов скоєння такого виду кримінального правопорушення, використовують шаблонні фрази.

Велике значення в попередженні втягнення неповнолітніх у заняття жебрацтвом мають не тільки правоохоронні органи, але й спеціальні суб'єкти профілактики, до основних завдань яких належить: створення належних умов для життя, навчання і виховання учнів, підвищення їхнього загальноосвітнього і культурного рівня, професійної підготовки, розвитку індивідуальних здібностей і нахилів, забезпечення необхідної медичної допомоги; забезпечення соціальної реабілітації учнів, їх правового виховання та соціального захисту; створення умов і забезпечення лікування дітей від алкоголізму, наркоманії, токсикоманії та їхня психосоціальна реабілітація і корекція; соціальний захист дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, залишили сім'ї, навчальні заклади; створення належних житлово-побутових і психолого-педагогічних умов для забезпечення нормальної життєдіяльності дітей, надання їм можливості навчатися, працювати та змістовно проводити дозвілля; координація діяльності всіх органів і установ системи профілактики бездоглядності та правопорушень неповнолітніх; надання неповнолітнім допомоги в працевлаштуванні; облік і профілактична робота з особами, схильними до скоєння різного роду правопорушень; облік дітей із неблагополучних сімей; проведення всіляких рейдів із виявлення неповнолітніх, котрі ведуть бродяжницький спосіб життя тощо [8].

У Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» найбільш повно описується процес взаємодії державних структур і громадських формувань, де одним із завдань є «сприяння органам Національної поліції у боротьбі з дитячою безпритульністю та правопорушеннями неповнолітніх» [11].

Спеціалізовані установи соціального захисту неповнолітніх, соціально-реабілітаційні центри, притулки для неповнолітніх як суб'єкти профілактики визначають групу підлітків, які перебувають у зоні соціального ризику, і забезпечують тимчасове безкоштовне проживання, медичне обслуговування бездоглядних дітей, неповнолітніх, які опинилися в екстремальних умовах (біженці, вимушені переселенці, що постраждали в результаті стихійних лих та інших надзвичайних обставин). У період перебування зазначеного контингенту в цих установах з ним проводиться індивідуальна профілактична робота, виявляються причини й умови бездоглядності, протиправної поведінки неповнолітніх.

Громадські організації (об'єднання, асоціації, фонди, комітети, профспілки, релігійні організації), які відповідно до своїх статутів, положень беруть участь у діяльності із захисту прав неповнолітніх, профілактики бездоглядності і правопорушень, організують моральне, фізичне та трудове виховання й навчання неповнолітніх, сприяють соціальній реабілітації неповнолітніх, які повернулися з місць позбавлення волі, спеціальних навчально-виховних установ.

Установи охорони здоров'я покликані забезпечувати охорону психічного та фізичного здоров'я неповнолітніх, пропаганду здорового способу життя, профілактику алкоголізму, наркоманії, токсикоманії. Як раніше зазначалося, саме неповнолітні цієї категорії осіб найчастіше втягуються дорослими у заняття жебрацтвом. Погоджуємося з думкою І.О. Топольскової, яка вважає за необхідне створити відділення медико-соціальної допомоги в поліклініках, які б виконували такі функції: здійснення медико-соціального патронажу в неблагополучних сім'ях, виявлення в них осіб, особливо дітей, котрі мають фактори індивідуального та сімейного медико-соціального ризику і котрі потребують медико-психолого-соціальної допомоги та правового захисту; захист дітей від жорстокого поводження й насильства в сім'ї; попередження втягнення неповнолітніх у злочинну або іншу антигромадську діяльність [7, с. 166].

Висновок. Взаємодія та профілактика органів та підрозділів Національної поліції України з іншими органами під час розслідування втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом –

розумово складний вид діяльності. Результати цієї діяльності залежать від якості аналітичної роботи уповноважених осіб, використання ними наявного потенціалу суб'єктів взаємодії та профілактики.

Важливо пам'ятати, що не тільки підрозділи ювенальної превенції є суб'єктом профілактики втягнення неповнолітнього у заняття жебрацтвом. Працівникам вказаного підрозділу варто розуміти відмінність їхніх методів роботи і завдань від аналогічних завдань та методів роботи інших вказаних вище суб'єктів взаємодії та профілактики у досліджуваному нами кримінальному правопорушенні, і окреслити порядок взаємодії з ними на місцевому рівні.

Список використаних джерел:

1. Давиденко Л.І. Напрями роботи з профілактики правопорушень у молодіжному середовищі. Боротьба з правопорушеннями у молодіжному середовищі: вітчизняний та міжнародний досвід. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Д: Донецький юрид. інстит., 2010. 364 с.
2. Взаимодействие органов милиции с оперативными аппаратами мест заключения в предупреждении и раскрытии преступлений / И.Н. Голубков, В.М. Капнулин, А.М. Карсакевич, Ю.Б. Утевский. М.: ВНИИ ОП при МООН РСФСР, 1966. 69 с.
3. Коржунов С.Л. Взаимодействие служб криминальной милиции с негосударственными детективными и охранными службами в решении частных задач оперативно-розыскной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс и криминалистика; судебная экспертиза». М., 1994. 242 с.
4. Коломиец В.Я. Теоретические аспекты взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел. Актуальные проблемы взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел. К.: КВШ МВД СССР, 1988. 12–16 с.
5. Євтушок В.П. Взаємодія в ОРД як фактор вирішення оперативно-тактичних завдань боротьби зі злочинністю. Вісник Львів. ін-ту внутр. справ. Львів. 1998. Вип. № 8(1). С. 155–167.
6. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Унів.-т внутр. справ, 1998. 480 с.
7. Топольскова І.О. Боротьба із втягненням неповнолітніх у злочинну або іншу антигромадську діяльність: Монографія. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2003. 192 с.
8. Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Топольскова И.А. Структурно-функциональный анализ системы субъектов профилактики вовлечения несовершеннолетних в совершение преступления или иное антиобщественное поведение: Вісник ЛАВС МВС імені 10-річчя незалежності України. Луганськ: РВВ ЛАВС 2002. № 4. С. 130–141.
10. Національна поліція України. URL: www.npu.gov.ua.
11. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 26 грудня 2002 року № 393-IV, від 3 квітня 2003 року N 662-IV. URL: ips.ligazakon.net.
12. Шевченко Л.С. Профілактика підліткової злочинності: сучасні проблеми й основні напрямки. Матеріали міжвузівської науково-практичної конференції «Сучасні правові проблеми профілактики та розкриття злочинів, які скоюються неповнолітніми». Донецьк: ДІВС. 2002. С. 37–48.

**ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА СКОЄННЯ
ЗЛОЧИНУ ПРОТИ ВСТАНОВЛЕНОГО ПОРЯДКУ НЕСЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ:
ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ**

У статті досліджуються основні концептуальні доктринальні підходи щодо загального розуміння поняття звільнення від кримінальної відповідальності і на цій підставі, з огляду на особливості законодавчої регламентації ч. 4 ст. 401 КК України, формулюється поняття звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення злочину проти встановленого порядку несення військової служби та виокремлюються його ознаки.

Ключові слова: звільнення від кримінальної відповідальності, заходи, військовий злочин.

В статье исследуются основные концептуальные доктринальные подходы, касающиеся общего понимания понятия освобождения от уголовной ответственности и на этом основании, с учетом особенностей законодательной регламентации ч. 4 ст. 401 УК Украины, формулируется понятие освобождения от уголовной ответственности за совершение преступления против установленного порядка несения воинской службы и выделяются его признаки.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности, меры, военное преступление.

The article researches the main conceptual and doctrinal approaches concerning the general understanding of the concept of the release from criminal liability. According to this and specifications of the legislative regulations in Part 4 of Article 401 of the Criminal Code of Ukraine, the definition of the release from criminal responsibility for committing a crime against the established procedure of the military service is formed and its features are highlighted.

Key words: release from criminal liability, measures, war crime.

Постановка проблеми. Звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення злочинів проти порядку несення військової служби є одним із видів звільнення від кримінальної відповідальності як одного із найбільш гуманних та водночас ефективних заохочувальних засобів кримінально-правового реагування на порушення кримінально-правових заборон. В інституті звільнення від кримінальної відповідальності цей вид звільнення належить до екстраординарних видів звільнення – відмінних від традиційних загальних і спеціальних видів звільнення від такої відповідальності. Його юридичним наслідком може бути не лише припинення кримінального провадження з nereабілітуючих підстав, а ще і настання дисциплінарної відповідальності. Наявність цього екстраординарного виду звільнення в Особливій частині КК України зумовлює з'ясування того, що власне варто розуміти під звільненням від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину, які змістовні ознаки цього правового явища.

Аналіз останніх джерел і публікацій. У юридичній літературі питання звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину розглядалися, як правило, у більш широкому контексті дослідження інституту звільнення від кримінальної відповідальності Ю.В. Бауліним, Л.В. Головком, П.В. Хряпінським, А.М. Яценком та багатьма іншими вченими. Наукові доробки вказаних авторів, безсумнівно, містять значну кількість корисних теоретичних положень і висновків. Водночас багато питань, пов'язаних зі звільненням від кримінальної

відповідальності за вчинення військового злочину, залишилися без відповіді. Одним з них, власне, і є питання щодо поняття та ознак цього виду звільнення від кримінальної відповідальності. Ця обставина й зумовила вибір теми цієї публікації.

Мета статті полягає у дослідженні основних концептуальних доктринальних підходів щодо загального розуміння поняття звільнення від кримінальної відповідальності і на цій підставі, з огляду на особливості законодавчої регламентації ч. 4 ст. 401 КК України, формулювання поняття звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення злочину проти встановленого порядку несення військової служби та виокремлення його ознак.

Виклад основного матеріалу. У доктрині кримінального права питання, пов'язане із визначенням звільнення від кримінальної відповідальності, було і натеper залишається дискусійним. Різного роду еkleктичні точки зору щодо розуміння цього унікального кримінально-правового явища яскраво репрезентовані у низці фундаментальних праць вітчизняних і зарубіжних науковців [10, с. 270–281]. У своїй сукупності окремі з них становлять нині певні концептуальні доктринальні підходи щодо визначення поняття звільнення від кримінальної відповідальності. Зокрема, більшістю сучасних учених і практиків поділяється позиція, згідно з якою звільнення від кримінальної відповідальності – це передбачена законом відмова держави від застосування до особи, яка скоїла злочин, обмежень її певних прав і свобод, визначених КК України [10, с. 282; 13]. Водночас, на думку Л. В. Головка та деяких інших зарубіжних дослідників, концепція звільнення від кримінальної відповідальності полягає в іншому. На їхню думку, звільнення від кримінальної відповідальності являє собою звільнення від кримінального переслідування [4, с. 336–342; 6, с. 20]. Своєю чергою окремі вітчизняні науковці послідовно відстоюють іншу позицію. Обгрунтовуючи її, вони зазначають, що звільнення від кримінальної відповідальності свідчить про позбавлення реально-існуючих обтяжень, вже покладених на суб'єкта чинним обвинувальним вироком. У зв'язку з цим те, що назване у чинному кримінальному законодавстві України звільненням від кримінальної відповідальності насправді не є таким, адже відповідальність у випадках, передбачених розділом IX КК України та іншими його положеннями, ще не визначена, тому і звільняти суб'єкта немає від чого. Тут можна говорити лише про звільнення від притягнення до кримінальної відповідальності, що означає відмову від продовження процесу встановлення причетності суб'єкта до факту кримінального правопорушення та збору доказів його винуватості у скоєному діянні [8, с. 117–118, 122; 7, с. 254–255; 15, с. 294]. На нашу думку, остання доктринальна позиція не позбавлена логіки і заслуговує підтримки та схвальної оцінки. З огляду на її подальший розвиток хотілося б зазначити таке.

Ю. В. Баулін, будучи автором зазначеного першого концептуального підходу до розуміння звільнення від кримінальної відповідальності, стверджує, що звільнити особу можна лише від потенційної кримінальної відповідальності, тобто від тієї загрози, яка існує в санкції статті Особливої частини КК України і яка може бути реалізована (індивідуалізована) в майбутньому після скоєння особою злочину в обвинувальному вирокі суду, що не набрав чинності. При цьому науковець зауважує, що початковим моментом потенційної кримінальної відповідальності є день набрання чинності законом про кримінальну відповідальність, а кінцевим моментом – день втрати ним такої чинності. Реалізується така відповідальність виключно в межах конституційних правовідносин [1, с. 35, 42, 60]. Коментуючи таку авторську позицію, зазначимо, що, по-перше, в ній вбачається певне протиріччя, оскільки за її логікою особа може зазнати потенційної кримінальної відповідальності лише після вчинення злочину, тобто в межах кримінально-правових відносин, в яких, до речі, у разі звільнення від кримінальної відповідальності може бути здійснено звільнення її від реалізації потенційної кримінальної відповідальності, що ще не настала. Водночас дослідник наголошує на тому, що потенційна кримінальна відповідальність реалізується в межах конституційних правовідносин. Оскільки це так, то і настати вона може до початку скоєння злочину, а саме з моменту набрання чинності відповідної санкції статті Особливої частини КК України, тобто у даному випадку в межах загальнопопереджувальних кримінально-правових відносин, які автор називає конституційними. Зауважимо, що науковець виключає наявність загальнопопереджувальних кримінально-правових правовідносин, хоча така позиція сумнівна, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 1 КК України.

Ми схильні вважати, що загроза застосування покарання, закріпленого в санкції статті Особливої частини КК України, існує як до скоєння злочину, так і після його скоєння і навіть після фактичної реалізації такої загрози – відбуття покарання, призначеного судом у межах санкції статті Особливої частини КК України. Звідси загроза застосування покарання, по суті, є певним психологічним впливом, який відчуває особа і який здатний забезпечити як її утримання від

скоєння злочину, так і утримання того, хто вже скоїв злочин, від скоєння злочину знову. Очевидно, що такий психологічний вплив забезпечується і у разі звільнення від кримінальної відповідальності, оскільки після такого звільнення закон про кримінальну відповідальність не втрачає чинності. Інакше кажучи, психологічний вплив діє паралельно з реалізацією цього заохочувального заходу кримінально-правового характеру. Тому те правове явище, яке дослідник іменує «потенційною кримінальною відповідальністю», на наше переконання, насправді є психологічним впливом у межах різних за своїми видами кримінально-правових відносин, виникнення яких обумовлене не лише фактом скоєння злочину. У шанованих нами опонентів може виникнути запитання: «Від якого у такому разі правового явища звільняється особа, яка скоїла злочин?». Відповідаючи на нього, зазначимо, що особа, яка його скоїла, за наявності передбачених законом підстав і умов може бути звільнена або звільняється саме від подальшого її притягнення до реальної кримінальної відповідальності. Нам імпонує позиція цитованих вище науковців, згідно з якою звільнити можна лише від того, що вже настало. Зі змісту п. 14 ч. 1 ст. 3, а також інших окремих положень КПК України, можна дійти висновку, що притягнення до кримінальної відповідальності є стадією кримінального провадження, яка починається з моменту повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення і яка завершується з набранням обвинувальним вироком суду законної сили. У зв'язку з цим у правоохоронних органів є обов'язок притягнути особу, яка скоїла злочин, до кримінальної відповідальності, а у суду – обов'язок або право за наявності до того встановлених законом підстав і умов не доводити до кінця вже розпочату процедуру притягнення до кримінальної відповідальності, звільнивши тим самим таку особу від остаточного її притягнення до такої відповідальності. Тому під звільненням від кримінальної відповідальності за нормами Загальної і Особливої частин КК України, власне, і варто розуміти саме звільнення від притягнення до кримінальної відповідальності, що означає відмову від подальшого продовження на стадії судового провадження встановлення причетності особи до скоєного злочину та доведення її винуватості у його скоєнні у зв'язку з наявністю передбачених законом для цього підстав і умов відповідно до ст. 44 КК України.

Подібне визначення загального поняття звільнення від кримінальної відповідальності може бути покладене в основу формулювання поняття звільнення від такої відповідальності за скоєння злочину проти встановленого порядку несення військової служби. Але перед тим, як його запропонувати, хотілося б коротко проаналізувати поняття військового злочину та визначитися з конкретизацією переліку тих осіб (спеціальних суб'єктів), які можуть скоїти військові злочини і тим самим бути звільненими від кримінальної відповідальності.

Відповідно до ч. 1 ст. 401 КК України військовими злочинами визнаються передбачені розділом XIX Особливої частини злочини проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, скоєні військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів.

Доктринальне визначення поняття військового злочину відрізняється від вищенаведеного його законодавчого визначення, причому єдність думок з цього приводу серед науковців відсутня. Так, на думку В. О. Бугаєва, під військовим злочином має визнаватися винне суспільно небезпечне діяння проти встановленого порядку несення військової служби, скоєне військовослужбовцем або військовозобов'язаним, призваним на навчальні (перевірочні) збори, передбачене і каране за статтями відповідного розділу Особливої частини КК України [2, с. 8]. Є. Б. Пузиревський зазначає, що військовий злочин з огляду на системні параметри означає, по-перше, те, що він являє собою динамічну систему, елементами якої є об'єктний і суб'єктний склади, а також взаємозв'язки і взаємодії, що поєднують учасників конфліктних відносин і в сукупності становлять його зміст;

по-друге, він є елементом більш складної соціальної системи, що поєднує передумови й умови виникнення конфлікту, його прями та опосередковані результати, механізми запобігання і припинення тощо [14, с. 196]. М. І. Карпенко вважає, що військовим злочином є передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне винне й кримінально каране діяння (дія або бездіяльність), скоєне спеціальним суб'єктом злочину (військовослужбовцем, а також військовозобов'язаним під час проходження ним навчальних (чи перевірочних) або спеціальних зборів чи резервістом під час проходження підготовки або зборів, а також іншою особою, визначеною законом), що порушує встановлений законодавством порядок несення або проходження військової служби [3, с. 67].

Доктринальні визначення поняття військового злочину можна продовжувати і далі, але, зауважимо, що нам імпонує позиція групи тих науковців, які зазначають, що поняття військово-

го злочину як різновиду загального поняття злочину, хоча і включає всі його ознаки (суспільну небезпечність, протиправність, винність, караність), однак має свої особливості, які обумовлені характером військової служби. Такі особливості, зокрема знаходять свій вияв: 1) у спеціальному об'єкті злочину – встановленому законодавством порядку несення або проходження військової служби; 2) у спеціальному суб'єкті злочину – військовослужбовці, а також військовозобов'язані під час проходження навчальних (чи перевірочних) або спеціальних зборів; 3) у військовій протиправності – визнанні діяння як злочинного тільки в тому разі, якщо воно прямо передбачене у розділі XIX Особливої частини КК [9, с. 6–8; 5, с. 8–9]. Тут варто зауважити, що спеціальним суб'єктом військового злочину згідно з ч. 1 ст. 401 КК України є не лише військовослужбовець, а також військовозобов'язаний, а ще й резервіст під час проходження зборів. Відповідно до ч. 9 ст. 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» військовослужбовці – особи, які проходять військову службу (до категорії військовослужбовців також прирівнюються іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону проходять військову службу у Збройних силах України); військовозобов'язані – особи, які перебувають у запасі для комплектування Збройних сил України та інших військових формувань на особливий період, а також для виконання робіт із забезпечення оборони держави; резервісти – особи, які проходять службу у військовому резерві Збройних сил України, інших військових формувань і призначені для їх комплектування у мирний та воєнний час [11]. Крім того, згідно із ч. 6 ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» до військової служби також належить військова служба (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки [11]. Відповідно до п. 4.3 Інструкції про організацію та проведення військово-професійної орієнтації молоді та прийому до вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку військових фахівців за схемою навчання «курсант», приймаються за власним бажанням громадяни України, які здобули повну загальну середню освіту, успішно пройшли вступні випробування та відповідають установленим вимогам проходження військової служби, особи з числа цивільної молоді та ліцеїсти віком від 17 до 21 року, зокрема ті, яким 17 років виповнюється в рік зарахування на навчання [12]. Отже, суб'єктом військового злочину можуть бути також неповнолітні особи-курсанти – курсанти перших курсів вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів.

Що стосується проходження зборів, то останні, як уже було зазначено, бувають двох видів – навчальні (або перевірочні) і спеціальні. Час і строки проведення навчальних зборів військовозобов'язаних та резервістів визначаються Генеральним штабом Збройних сил України та органами управління іншими військовими формуваннями відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». У ст. 29 цього законодавчого акта зазначено, що військовозобов'язані (крім резервістів) можуть бути призвані на навчальні збори до п'яти разів строком до двох місяців щоразу, а до перевірочних зборів – строком до 15 днів. У цілому загальний строк зборів під час перебування військовозобов'язаних (крім резервістів) у запасі не може перевищувати 10 місяців. Загальний строк виконання обов'язків служби у військовому резерві не може перевищувати трьох місяців на рік, якщо інше не визначено законом. Крім того, відповідно до ч. 8 ст. 29 цього Закону у разі прийняття Президентом України схваленого Верховною Радою України рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації військовозобов'язані можуть призиватися на спеціальні збори на строк не більше двох місяців [11]. Таким чином, злочини проти порядку несення військової служби – це передбачені розділом XIX Особливої частини КК України суспільно небезпечні винні діяння, направлені проти суспільних відносин, що виникають у процесі проходження служби військовослужбовцями, військовозобов'язаними, резервістами під час проходження навчальних (або перевірочних) і спеціальних зборів, а також курсантами перших курсів вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів.

Крім того, варто звернути увагу на те, що звільнення вищезазначених суб'єктів від кримінальної відповідальності є водночас підставою для можливого застосування до останніх заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних сил України. Їх поняття, види, суб'єкти та порядок застосування поряд зі звільненням від кримінальної відповідальності за вчинення злочинів проти порядку несення військової служби не є предметом цієї публікації. Тут лише зауважимо, що оскільки застосування заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних сил Укра-

їни, носить похідний від звільнення від кримінальної відповідальності характер ця обставина дає підстави стверджувати, що такі заходи є невід'ємною складовою розглядуваного правового явища.

З огляду на вищенаведене, на наше переконання, під звільненням від кримінальної відповідальності за скоєння злочину проти встановленого порядку несення військової служби варто розуміти відмову від подальшого продовження встановлення на стадії судового провадження причетності військовослужбовця, військовозобов'язаного, резервіста під час проходження навчальних (або перевірочних) і спеціальних зборів або курсанта першого курсу вищого військового навчального закладу та військового навчального підрозділу вищого навчального закладу до скоєного військового злочину та доведення їх винуватості у його скоєнні, у зв'язку з наявністю передбачених законом для цього підстав і умов відповідно до ст. 44 КК України та право звернення суду до начальника (командира) військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації із вимогою про застосування дисциплінарних стягнень, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних сил України.

Зі змісту наведеного визначення поняття звільнення від кримінальної відповідальності за скоєння військового злочину вбачаються такі його особливі ознаки: 1) таке звільнення від кримінальної відповідальності є одним із заохочувальних заходів кримінально-правового характеру; 2) воно здійснюється лише судом на стадії судового провадження і знаходить своє вираження в ухвалі суду; 3) це звільнення являє собою відмову від продовження раніше розпочатої процедури притягнення особи до кримінальної відповідальності; 4) таке звільнення можливе лише щодо визначеного законом спеціального суб'єкта, а також виключно у разі скоєння ним злочину, передбаченого розділом XIX Особливої частини КК України, за наявності до того встановлених законом підстав і умов; 5) це звільнення являє собою взаємодію суду і командирів військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації, внаслідок якої кримінальне провадження щодо визначеного законом спеціального суб'єкта злочину припиняється з nereабілітуючих підстав і такий суб'єкт може зазнати дисциплінарної відповідальності у вигляді певних видів дисциплінарних стягнень, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних сил України.

Вищенаведене дозволяє зробити такі **висновки**: 1) звільнення від кримінальної відповідальності за скоєння злочину проти встановленого порядку несення військової служби являє собою відмову від подальшого продовження встановлення на стадії судового провадження причетності визначених законом спеціальних суб'єктів до скоєного військового злочину та доведення їх винуватості у його скоєнні, у зв'язку з наявністю передбачених законом для цього підстав і умов відповідно до ст. 44 КК України та право звернення суду до начальника (командира) військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації із вимогою про застосування до останніх дисциплінарних стягнень, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних сил України; 2) зміст цього екстраординарного виду звільнення від кримінальної відповідальності становить низка специфічних ознак; 3) визначальною серед них є ознака, властивість якої полягає у тому, що звільнення від кримінальної відповідальності за скоєння військового злочину являє собою взаємодію суду і командирів військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації, внаслідок якої кримінальне провадження щодо визначеного законом спеціального суб'єкта злочину припиняється з nereабілітуючих підстав і такий суб'єкт може зазнати дисциплінарної відповідальності у вигляді певних видів дисциплінарних стягнень, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних сил України.

Список використаних джерел:

1. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності: монографія. Київ: Атіка, 2004. 296 с.
2. Бугаєв В. О. Військові злочини і покарання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2001. 24 с.
3. Військові злочини: кримінально-правова, криміналістична та криминологічна характеристика: колективна монографія / за заг. ред. В. М. Стратонова, Є. Л. Стрельцова. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. 340 с.
4. Головки Л.В. Альтернативи уголовному преследованию в современном праве: монографія. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2002. 544 с.
5. Касько Т.Ю. Кримінально-правова характеристика злочинів проти порядку проходження військової служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2015. 20 с.

6. Козубенко Ю.В. Уголовное преследование: опыт комплексного исследования: монография. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2006. 259 с.
7. Кримінальне право України. загальна частина: підручник / за ред. Я.Ю. Кондратьєва. Київ: Правові джерела, 2002. 390 с.
8. Куц В.М., Яценко А.М. Примирення учасників кримінально-правового конфлікту (кримінально-правовий аспект): монографія. Харків: Юрайт, 2013. 328 с.
9. Панов М.І., Касинюк В.І., Харитонов С.О. Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини). Харків: Харків юридичний, 2006. 172 с.
10. Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право, 2013. Т. 5: Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / В.Я. Тацій, В.І. Борисов, В.С. Батиргарєєва та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. 1240 с.
11. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 27.06.2017).
12. Про затвердження Інструкції про організацію та проведення військово-професійної орієнтації молоді та прийому до вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів: Наказ Міністерства оборони України № 360 від 05.06.2014 р. (в ред. 02.08.2016) / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0704-14> (дата звернення: 27.06.2017).
13. Про практику застосування судами України законодавства про звільнення особи від кримінальної відповідальності: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 р. № 12 / Офіційний веб-сайт. Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/82F83474EC054657C2257B33004F2F07](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/82F83474EC054657C2257B33004F2F07) (дата звернення: 27.06.2017).
14. Пузиревський Є.Б. Військові злочини як форма кримінального конфлікту. Право і безпека. 2010. № 5. С. 193–197.
15. Яценко А.М. Застосування заходів кримінально-правового характеру: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 388 с.

УДК 343.9

МОКРЯК М.О.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ МЕТОДОЛОГІЇ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття присвячена висвітленню методологічних підходів до аналізу засобів масової інформації як кримінологічного феномена на основі адаптування класичних методів кримінологічних досліджень, зокрема якісного та кількісного контент-аналізу, моніторингу та врахування специфіки сфери масової інформації, а також її сучасного стану й тенденцій розвитку.

Ключові слова: методологія, кримінологія, дослідження, контент-аналіз, засоби масової інформації.

Статья посвящена освещению методологических подходов к анализу средств массовой информации как криминологического феномена на основе адаптации классических методов криминологических исследований, в частности качественного и количественного контент-анализа, мониторинга и учета специфики сферы массовой информации, а также ее современного состояния и тенденций развития.

Ключевые слова: методология, криминология, исследование, контент-анализ, средства массовой информации.

The article is focused on the highlighting of methodological approaches to the analysis of mass media as a criminological phenomenon on the basis of adaptation of classical methods of criminological research, in particular qualitative and quantitative content analysis, monitoring and also of taking into account the specifics of the sphere of mass media, as well as its current state and trends.

Key words: *methodology, criminology, research, content analysis, mass media.*

Вступ. Поряд із теоретичним та емпіричним рівнем дослідження ЗМІ як криминологічного феномена методологічний рівень передбачає вироблення інструментарію для перевірки (підтвердження або спростування) висунутих гіпотез щодо оцінки ЗМІ як засобу (носія) інформаційно-комунікативного контенту, що має криминогенний та антикриминогенний потенціал й ефект; ЗМІ як соціального інституту, здатного формувати громадську думку щодо криминологічно-значущих проблемних питань; ЗМІ як суб'єкта превентивного впливу (без ознак спеціалізованості).

Аналіз попередніх досліджень. За період становлення криминології як самостійної науки вчені виробили та стандартизували ряд методик і методологічних учень щодо проведення надійних, достовірних і результативних досліджень, які є операціональними задля досягнення завдань криминологічного дослідження ЗМІ. Широковідомими й загальноvizнаними є праці Антоняна Ю.М., Блувштейна Ю.Д., Зелінського А.Ф., Закалюка А.П., Іншакова С.М., Сердюка П.П. та багатьох інших [1].

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення методологічних підходів до дослідження та аналізу ЗМІ як криминологічного феномена на основі адаптування класичних методів криминологічних досліджень і врахування специфіки сфери масової інформації, а також її сучасного стану та тенденцій розвитку.

Результати дослідження. На думку політолога Гарольда Лассуелла, засоби масової інформації несуть у собі три основні соціальні функції. Перша з них – спостереження за світом із метою повідомлення про те, що відбувається. Засоби масової інформації вирішують, яку новину варто висвітлити, яку проігнорувати, що є подією, а що фактом і як довго варто приділяти увагу тому, що відбувається або вигаданому. Друга функція – інтерпретація сенсу подій, коли засоби масової інформації дають оцінку подій, у якій зацікавлені або їхні власники (об'єктивній або необ'єктивній), або державні чиновники, або представники організованої злочинності. Третя функція – соціалізація індивідів та їхнє культурне оточення, при якій засоби масової інформації вивчають і транслиують основні цінності соціуму, необхідні для включення індивідів у суспільство [2, р. 117].

Як уявляється, така функціональність у контексті криминологічного вивчення може бути досліджена за допомогою двох рівнів методик:

- первинна методика (моніторинг і контент-аналіз ЗМІ);
- вторинна методика (вивчення криминогенного / антикриминогенного впливу ЗМІ на особистість чи суспільство загалом).

Оскільки криминологія не належить до категорії базових наук, то методологічний інструментарій цієї науки здебільшого запозичений та адаптований від ряду інших – правових, соціологічних, психологічних, статистичних тощо. Тож контент-аналіз, як метод соціологічних досліджень, варто адаптувати до предметної сфери нашого дослідження ЗМІ.

О.В. Іванов проаналізував концептуально-методологічні засади методу контент-аналізу у співвіднесенні з методиками й техніками кількісної обробки текстових даних [3, с. 69–74]. Посилаючись на ряд попередніх досліджень, О.В. Іванов вказує на те, що у вітчизняних публікаціях дедалі частіше зустрічаються такі назви методів і методик, як «текст-майнінг» [4, с. 80–88], «комп'ютерний контент-аналіз» [5, с. 397–401], «аналіз текстових даних» [6, с. 39–42], «кількісний контент-аналіз» (на протигагу якісному) [7, с. 17–26].

Учений також визначив специфіку класичного контент-аналізу з огляду на його етапи. Перший етап – теоретико-методологічний, на якому визначаються предмет та об'єкт дослідження, формулюються гіпотези. Специфіка контент-аналізу полягає в тому, що головним предметом аналізу є зміст, заданий соціальним контекстом, у якому існує текст, а метою аналізу – висновки щодо соціальної реальності. Гіпотези дослідження іманентно включають контекст джерел появи тексту, його значення, інтенцій комунікатора або потенційних ефектів. Текст, як об'єкт аналізу, розглядається в найширшому розумінні – писемний текст, аудіо-, відеозаписи, зображення і так далі, тобто як певна смислова єдність. Контент-аналіз виник у рамках позитивної методології

вивчення актів комунікації, тому другий процедурний етап задається логікою кількісного дослідження – це розробка категорій аналізу, обґрунтування вибірки, одиниць аналізу й рахунку. Методологічними максимами тут є валідність, надійність та об'єктивність. Досягнення інтерсуб'єктивної узгодженості відбувається на наступному етапі претесту. Далі проводиться збір і кодування даних згідно з розробленими дослідником правилами опрацювання інформації. На наступному етапі в рамках класичної методології контент-аналізу проводиться статистичний аналіз зібраних даних та їхня інтерпретація згідно з теоретико-методологічними рамками, що задані на першому етапі. З огляду на викладене автор визначає контент-аналіз як метод (або методологію) отримання надійних і валідних висновків із текстів у соціальному контексті [3, с. 69–74].

Методології медіа-моніторингу поділяються на кількісну та якісну. Кількісний медіа-моніторинг визначає чисельні розрахунки або показники, які можуть бути підраховані та проаналізовані. Якісний медіа-моніторинг застосовується для оцінки роботи ЗМІ стосовно таких критеріїв, як етичні або професійні стандарти, які не можна легко підрахувати [8].

ГО «Інститут масової інформації» розроблена методика проведення моніторингу матеріалів друкованих ЗМІ на предмет порушення журналістських стандартів (зі змінами від 7 липня 2010 р., 30 листопада 2010 р., 9 грудня 2011 р.) [9].

Крім того, апробованою методологією класичного контент-аналізу ЗМІ в Україні є методологія словацького розробника «МЕМО 98».

У вказаній методології задіяні кількісні та якісні методологічні інструменти відповідно до міжнародних стандартів проведення моніторингу ЗМІ. Завдяки своєму комплексному й орієнтованому на зміст підходу вона здатна надати глибокий аналіз плюралізму та різноманітності повідомлень ЗМІ, а також висвітлення вибраних предметів / тем [10].

Кількісна складова моніторингу «МЕМО 98» складається з контент-аналізу репрезентативної вибірки засобів масової інформації, що зосереджується на дотриманні стандартів, які самі по собі є кількісними, таких як обсяг ефірного часу або друкованої площі. Спеціалісти з моніторингу ЗМІ вимірюють загальний обсяг ефірного часу або друкованої площі, виділеної на визначені «суб'єкти» моніторингу (політичні партії, уряд, президента тощо), а також на обрані теми моніторингу (наприклад, політика, економічно-соціальні проблеми, корупція, інтеграція в ЄС та НАТО і тому подібне) [10].

Кількісний аналіз також проводить оцінку того, чи є інформація про вибраних суб'єктів моніторингу позитивною, негативною або нейтральною за змістом. Рейтинг позитивного та негативного змісту стосується того, чи формується перед глядачем позитивне або негативне враження про суб'єкт або тему [10].

Якісний моніторинг ЗМІ «МЕМО 98» використовується для проведення оцінки виконання ЗМІ вимог, таких як етичні чи професійні стандарти, які не можна легко виразити кількісно. Такі стандарти включають, але не обмежуються, збалансованість, точність, вчасність, вибір питань, замовчування інформації, зловживання службовим становищем, навмисне розміщення матеріалів у певний спосіб, провокаційну риторику. Наприклад, кількісний аналіз може встановити, чи транслювалася політична реклама в обумовлених законом рамках (щодо її довжини), проте він не може визначити, чи містила певна реклама провокаційну риторику або мову ворожнечі. На відміну від кількісного моніторингу, який дотримується набору чітких критеріїв, якісний моніторинг є більш «суб'єктивним», оскільки залежить від думки окремого спеціаліста з моніторингу. Водночас, проте, навіть якісний моніторинг пов'язаний із правовими й етичними нормами, щоб він не був просто вираженням того, що до вподоби чи не до вподоби спеціалісту з моніторингу. Тож якісний моніторинг може проводитись послідовно та на основі наукового підходу. Наприклад, доцільно проводити якісний моніторинг, якщо нас цікавить оцінка загальної якості повідомлень ЗМІ. У такому випадку нам треба зосередитися на змісті історій і на важливих аспектах інформації, представленої ЗМІ, що підлягає моніторингу, таких як її якість і різноманітність. Нам потрібно оцінити загальну якість повідомлень, що транслюються кожним телеканалом, на основі їхньої загальної інформаційної цінності [10].

Зазначена методика використовується в Україні, зокрема, Національною радою України з питань телебачення та радіомовлення. Так, відповідно до частини 7 статті 4 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» держава забезпечує ідеологічний і політичний плюралізм у сфері аудіовізуальних засобів масової інформації. У серпні 2016 р. було проведено тижневий тематичний моніторинг передач новин у проміжку часу з 17 до 23 години 13 загальнонаціональних телерадіоорганізацій аналогового, цифрового, супутникового телебачення щодо політичного плюралізму. Моніторинг відбувався за критеріями методики медіа-моніторингу «Методологія

проведення моніторингу ЗМІ» («МЕМО 98», Словаччина) та Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States Towards a risk-Based Approach (розробники – ICRI, Ernst and Young, Jonkoping International Business School, CMCS) [11].

Отже, у кримінологічному контексті моніторинг і контент-аналіз ЗМІ – це метод, що передбачає процес знаходження в медіа-інформаційному середовищі релевантної кримінологічної інформації, публікацій і / або сюжетів за заздалегідь визначеними ключовими словами.

Об'єктами моніторингу ЗМІ є Інтернет-ЗМІ, друковані загальнонаціональні та регіональні ЗМІ, телебачення та радіо.

Власне, моніторинг, як методологічний інструментарій, може розумітися й більш широко – як динамічний процес, на відміну від статичного контент-аналізу.

Він передбачає цілеспрямоване тривале спостереження за характеристиками системи (об'єкта моніторингу), якісний і кількісний аналіз (оцінювання) цих характеристик, зокрема визначення змін у часі кожної конкретної характеристики; прогнозування змін у системі загалом [12].

У такому варіанті результати контент-аналізу та моніторингу зможуть бути використаними для прогнозування криміногенного й антикриміногенного впливу ЗМІ на суспільство та посприяти виробленню й застосуванню ряду заходів превентивної дії.

Для кількісного аналізу даних розроблені певні маркери та критерії [13], серед яких – важливість теми, ексклюзивність, верифікація, ідентифікація джерел, достатність фактажу й експертизи та інше, що також становлять інтерес і значимість для кримінологічних досліджень.

Якісні та кількісні методи, зазначені вище, можуть бути використані в поєднанні з широко розповсюдженим програмним забезпеченням електронних таблиць або баз даних (наприклад, Microsoft Excel або Access), а у випадку, якщо необхідний більш складний аналіз, він виконується спеціалізованим статистичним пакетом. Останньою стадією роботи з даними є їхнє оброблення. Зберігання та оброблення інформації на комп'ютері має певні переваги: можливість зберігання даних на ПК, гнучкість та просте управління даними [6].

Попередньо згадувалось про те, що сьогоднішня криміногенність ЗМІ більшою мірою обумовлена швидкістю поширення інформації в мережі Інтернет, яка хоч і не є домінуючим видом ЗМІ в населенні, з кожним роком зміцнює свої позиції в цьому напрямі. Зокрема, В.М. Др'омін застосовував метод контент-аналізу для вивчення окремих Інтернет-сайтів і виявив інформаційні маркери, що можуть бути «цікавими як для кримінологів, так і для правоохоронних органів» – це інформація про наркотичні засоби, вибухові речовини, способи незаконного зняття інформації тощо [14, с. 204].

Очевидною є складність кримінологічного вивчення інтернет-простору в контексті функціонування та впливу ЗМІ. Останнім часом з'явилися соціологічні та психологічні дослідження кіберпростору, які описують цю складність. Так, М. Ейкен, досліджуючи кібербіхевіористику, вказує на те, що як тільки ти розібрав і класифікував кіберконструкт, він перестає бути актуальним, і треба починати дослідження спочатку [15]. Тобто зміни інформаційних потоків Інтернет-простору, зокрема Інтернет-ЗМІ настільки динамічні, що дуже швидко втрачається актуальність і прогностична функція дослідження.

Висновки. Будь-яка інформація буде мати вплив і кримінологічний вияв лише за умов її оприлюднення та індивідуального сприйняття, а також інтерпретації її конкретними споживачами ЗМІ. Соціально-психологічні перцепції навіть при об'єктивному висвітленні кримінологічної інформації можуть мати криміногенне забарвлення, наприклад, інформація про спосіб вже вчиненого злочину як інструкція до майбутніх злочинних дій споживача. Отже, первинна та вторинна методики в межах загальної методології кримінологічного дослідження ЗМІ дають змогу прослідкувати феноменологічність ЗМІ в контексті проблематики злочинності та запобігання їй.

Список використаних джерел:

1. Див., наприклад, Антонян Ю.М., Блувштейн Ю.Д. Методы моделирования и изучение преступника и преступного поведения. М.: Юрид. лит., 1974. 54 с.; Блувштейн Ю.Д. Криминология и математика. М.: Юрид. лит., 1974. 176 с.; Блувштейн Ю.Д., Добрынин А.В. Основания криминологии: опыт логико-философского исследования. Минск: «Университетское», 1990. 208 с.; Вицин С.Е. Моделирование в криминологии: учеб. пособие. М.: Высш. шк. МВД СССР, 1973. 104 с.; Зелінський А.Ф. Методика кримінологічних досліджень. К.: УМК ВО, 1992. 48 с.; Жигарев Е.С. Методология криминологии: проблемы, поиски, решения: монография. М.: Щит-М, 2012. 269 с.; Закалюк А.П. Курс сучасної української криминології: теорія і практика: у 3 кн. К.:

Видавничий Дім «Ін Юре», 2007; Иншаков С.М. Исследование преступности. Проблемы методики и методологии: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 335 с.; Сердюк П.П. Относительное измерение преступности: монография. Запорожье: Кругозор, 2016. 1000 с. та багато інших.

2. Lasswell H.D. The structure and function of communication in society. The communication of ideas. 1948. Vol. 37. P. 215–228.

3. Іванов О.В. Класичний контент-аналіз та аналіз тексту: термінологічні та методологічні відмінності. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. 2013. № 1045. С. 69–74.

4. Лисенко С.М. Розробка та дослідження алгоритмів інтелектуальної обробки текстів (text mining) Наукові праці: наук.-метод. журн. Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2011. Вип. 148. С. 80–88.

5. Семотюк О.Л. Комп'ютерний контент-аналіз: основні завдання, сфери застосування, переваги та недоліки. Вісник Львівського університету. Серія журналістики. 2004. Вип. 25. С. 397–401.

6. Павлишенко Б.М. Групування текстових даних на основі моделі семантичного контексту. Восточно-Европейский журнал передовых технологий. Информационные технологии. 2011. № 5/2 (53). С. 39–42.

7. Бондар В.С., Допіра М.А. Розгляд методу контент-аналізу з погляду кількісно-якісних технік проведення. Наукові записки НаУКМА. К.: Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2007. Т. 70: «Соціологічні науки». С. 17–26.

8. Моніторинг висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній – парламентські вибори в Україні 2012 року: методологія URL: <http://www.prostir-monitor.org/index2.php?PGID=147>.

9. Методика проведення моніторингу публікацій у ЗМІ на предмет порушення журналістських стандартів та наявності прихованої реклами. URL: <http://imi.org.ua/monitorings/metodika-provedennya-monitoringu-materialiv-drukovanih-zmi-na-predmet-porushennya-jurnalistських-standartiv-2/>.

10. Раство Кужель. Методологія проведення моніторингу ЗМІ. URL: <https://rm.coe.int/168047688d>.

11. Звіт Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення за 2016 рік. URL: <https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Zvit-Natsrady-2016.pdf>.

12. Різун В.В., Скотникова Т.В. Моніторинг у системі методів журналістикознавства: основні засади. URL: <http://journalib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1670>.

13. Методологія оцінювання якості журналістських розслідувань в рамках моніторингу ГО «Детектор медіа» за підтримки Посольства Королівства Нідерландів в Україні. Видання «Детектор медіа» 2016. URL: <http://detector.media/monitoring/article/119360/2016-10-04-metodologiya-otsinyuvannya-yakosti-zhurnalistських-rozsliduvan/>.

14. Дремін В.Н. Информационная мегасреда в механизме криминализации общества. Актуальні проблеми держави і права. 2006. Вип 38. С. 203–208.

15. Aiken M. The Cyber Effect: A Pioneering Cyberpsychologist Explains How Human Behavior Changes Online Hardcover. August 23, 2016. 400 p.

**ПОРІВНЯННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ
ПІДКУПУ В ПРИВАТНОМУ СЕКТОРІ В МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТАХ,
ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН І КРИМІНАЛЬНОМУ
КОДЕКСІ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена питанням кримінально-правової охорони економічної, фінансової та комерційної діяльності від корупційних проявів, імplementації міжнародних конвенцій із цих питань у вітчизняне законодавство. У результаті проведеного дослідження вироблено власні пропозиції щодо розширення кола осіб, стосовно яких може вчинятись активний підкуп, і суб'єктів пасивного підкупу за рахунок включення до їхнього числа осіб, які перебувають на службі підприємства, але не є службовими особами в розумінні Кримінального кодексу України, та встановлено відповідність між поняттями, які використовуються в міжнародних конвенціях і вітчизняному законодавстві для проведення успішної євроінтеграції національного законодавства у розглядуваній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: *корупційне правопорушення, неправомірна вигода, неправомірна перевага, незаконна перевага, привілей.*

Статья посвящена вопросам уголовно-правовой охраны экономической, финансовой и коммерческой деятельности от коррупционных проявлений, имплементации международных конвенций по этим вопросам в отечественное законодательство. В результате проведенного исследования выработаны собственные предложения по расширению круга лиц, по отношению к которым может совершаться активный подкуп, и субъектов пассивного подкупа за счет включения в их число лиц, состоящих на службе предприятия, но не являющихся должностными лицами в понимании Уголовного кодекса Украины; а также предложения по установлению соответствия между понятиями, которые используются в международных конвенциях и в отечественном законодательстве для проведения успешной евроинтеграции национального законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: *коррупционное правонарушение, неправомерная выгода, неправомерное преимущество, незаконная привилегия.*

The article is devoted to questions of criminal law protection of economic, financial and commercial activity against corruption manifestations, implementation of international conventions on these issues in domestic legislation. As a result of the study, it was developed its own proposals for expanding the circle of persons that may be subject to active bribery and subjects of passive bribery by including them in the service of the enterprise but not being officials in the understanding of the Criminal Code of Ukraine and establishing the correspondence between the concepts used in international conventions and national legislation for successful European integration of the national legislation in the field of social relations.

Key words: *corruption offense, unlawful profit, unlawful advantage, illegal advantage, privilege.*

Вступ. Протягом усієї історії існування сучасної української держави подолання корупції декларувалося як одне з пріоритетних завдань державної політики. Визначальним етапом у правотворенні стала ратифікація Україною Конвенції ООН проти корупції, схвалена резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року [1], та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) [2].

На підставі зазначених міжнародних актів розроблено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [3], серед інших нововведень Кримінальний кодекс України (далі – КК України) [4] доповнено статтею 368-3 «Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», яка вже протягом кількох наступних років зазнала непоодиноких доповнень і змін.

У країнах Європейського Союзу прийняті з урахуванням вищезазначених конвенцій антикорупційні заходи у приватному секторі, що виявились ефективними.

Водночас у нашій державі протидія корупції у приватному секторі залишається проблематичною. Згідно з дослідженням «Прозорість корпоративної звітності», представленим Transparency International Україна, майже 62 % підприємств реального сектора економіки далекі від стандартів прозорості. Це свідчить про вкрай низьке бажання бізнесу добровільно здійснювати антикорупційні заходи, показувати прозору корпоративну звітність. Таке ставлення, у свою чергу, негативно впливає на економічне зростання, послаблює чесну конкуренцію та порушує баланс у системі розподілу ресурсів [5].

Постановка завдання. Метою статті є порівняння підходів до імплементації конвенцій у деяких країнах ЄС та вітчизняним законодавцем і з'ясування причин неефективності застосування положень статті 368-3 КК України у протидії корупції у приватному секторі.

Результати дослідження. Питанням, пов'язаним із підкупом у приватному секторі, присвячували свої роботи М.І. Хавронюк, І.І. Яцків, М.І. Бакай, О.Д. Ярошенко, П.П. Андрушко та інші дослідники.

При цьому комплексного дослідження з використанням даних досудового розслідування й судового розгляду з урахуванням останніх років (2015–2016) не проводилось.

Аналізуючи статистичну інформацію на підставі відомостей, внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань Генеральної прокуратури України, можна дійти висновку, що протидія корупційним проявам у приватному секторі протягом 2015–2016 років була неефективною.

Зокрема, правоохоронними органами України протягом 2015 року зареєстровано 100 заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, передбачені статтею 368-3 КК України, що розслідувались у 96 кримінальних провадженнях. За результатами проведеного розслідування на розгляд до суду направлено 55 кримінальних проваджень про 56 злочинів цієї категорії.

Протягом 2016 року зареєстровано 51 кримінальне правопорушення, що розслідувалось у 45 провадженнях. За результатами досудового слідства на розгляд до суду направлено 27 проваджень про 33 злочини.

До того ж на фоні суттєвого зменшення кількості зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини та направлених проваджень на розгляд до суду особливе занепокоєння викликають результати досудового розслідування та судового розгляду цих проваджень.

Так, якщо протягом 2015 року за фактами обіцянки, пропозиції чи надання вигоди з обвинувальними актами на розгляд до суду направлено 8 проваджень, 3 – з угодою про визнання винуватості та 8 – з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності за статтями 44, 45 КК України, то протягом 2016 року до суду направлено лише 2 обвинувальні акти за аналогічними фактами, 3 провадження – з угодами та 3 – з клопотаннями про звільнення від кримінальної відповідальності.

Аналогічна тенденція спостерігається й щодо розслідування злочинів, пов'язаних із прийняттям пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою юридичної особи приватного права. Якщо протягом 2015 року до суду з обвинувальними актами направлено 24 провадження цієї категорії, з угодами про визнання винуватості – 11, то у 2016 році лише 20 проваджень з обвинувальними актами та 4 – з угодами про визнання винуватості. При цьому з числа направлених до суду 20 обвинувальних актів 6 стосовно однієї особи, яка вчинила повторювані злочини протягом нетривалого періоду [6].

Аналізом судових рішень, винесених за результатами направлених для розгляду проваджень, встановлено, що поодинокі вироки стосувались керівників дрібних організацій і підприємств із засудженням до штрафу та без призначення покарань, пов'язаних із позбавленням волі.

Суттєве зменшення кількості як зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини, так і направлених до суду проваджень для притягнення до відповідальності осіб можливо було б пояснити зменшенням корупційних ризиків, ефективністю антикорупційних заходів, однак такі висновки суперечать щорічним дослідженням Transparency International з визначення Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index).

Зокрема, у 2015 році Індекс сприйняття корупції в Україні складав 27 балів зі 100 можливих, а у всесвітньому рейтингу наша країна посідала 130 місце зі 168 позицій. У 2016 році Україна посіла 131 місце зі 176 країн, розділивши цю сходинку із показником 29 балів разом із Казахстаном, Росією, Непалом та Іраном [5].

Такі результати свідчать, що попри прийняті закони та підзаконні акти, створення та перейменування спеціальних правоохоронних та інших державних органів, покликаних попереджати, виявляти, припиняти й розкривати корупційні злочини, питання протидії корупції у приватному секторі залишається досить проблематичним.

Для з'ясування причин неефективності антикорупційної стратегії у приватному секторі проаналізовано відповідність вітчизняного законодавства міжнародним актам і порівняно зі шляхами вирішення цієї проблеми у законодавстві деяких країн ЄС.

Так, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції у статті 21 «Підкуп у приватному секторі» визначено: «...кожна держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочинами умисно вчинених під час економічної, фінансової або комерційної діяльності таких діянь: а) обіцянка, пропозиція або надання особисто або через посередників будь-якої **неправомірної переваги** будь-якій особі, яка керує роботою організації приватного сектора **або працює на будь-якій посаді** в такій організації для такої особи чи іншої особи, щоб ця особа вчинила, порушуючи свої обов'язки, будь-яку дію чи утрималась від вчинення дій; б) вимагання або прийняття особисто або через посередників будь-якої неправомірної **переваги** будь-якою особою, яка керує роботою організації приватного сектора або працює на будь-якій **посаді** в такій організації для такої особи чи іншої особи, щоб ця особа вчинила, порушуючи свої обов'язки, будь-яку дію чи утрималась від вчинення дій [1].

Однак Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» Кримінальний кодекс України доповнено статтею 368-3 «Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», якою встановлено кримінальну відповідальність за дещо інші дії. Зокрема, кримінально караною вважається: пропозиція, надання або передача службовій особі юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми неправомірної вигоди за вчинення дій чи бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто надає чи передає таку вигоду, або в інтересах третіх осіб; одержання службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми неправомірної вигоди за вчинення дій або бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто передає чи надає таку вигоду, або в інтересах третіх осіб.

Порівнюючи вимоги Конвенції ООН та редакцію статті 368-3 КК України, можна виділити такі суттєві відмінності щодо активного підкупу:

1) У Конвенції мова йде про надання неправомірної «переваги», а в КК застосовується термін неправомірна «вигода»;

2) Відповідно до диспозиції ККУ особою, щодо якої може вчинитись активний підкуп, є лише службова особа юридичної особи приватного права, а Конвенцією передбачено, що активний підкуп може вчинитись щодо будь-якої особи, яка керує роботою організації приватного сектора або працює на будь-якій посаді, тобто щодо загального, а не спеціального суб'єкта;

3) Конвенцією передбачено, що відповідальність настає за вчинення дії або бездіяльності з порушенням своїх обов'язків, а ККУ встановлено обов'язковою складовою саме використання наданих повноважень.

Також є суттєві відмінності й щодо визначення складу відповідальності за пасивний підкуп:

1) Відповідно до Конвенції об'єктивна сторона складу злочину може полягати у двох формах: вимаганні або прийнятті. У ККУ визначено як окремі форми: прийняття пропозиції, прийняття обіцянки, одержання, а вимагання фігурує як обтяжуюча вина обставина;

2) Конвенцією запропоновано встановити відповідальність за надання неправомірної «переваги», проте в ККУ встановлено відповідальність за вищезазначені дії щодо неправомірної «вигоди»;

3) ККУ суб'єктом злочину може бути лише службова особа юридичної особи приватного права, а Конвенцією пропонується криміналізувати дії будь-якої особи, яка керує роботою організації приватного сектора або працює на будь-якій посаді незалежно від того, чи є вона службовою особою;

4) Конвенцією передбачено встановлення відповідальності за вчинення дій або бездіяльності з порушенням своїх обов'язків, проте ККУ встановлено, що відповідальність може наставати лише в разі використання винною особою наданих їй повноважень.

Одним із найбільш проблемних питань у відмінностях між визначеними вимогами конвенції та результатами її імплементації в ККУ є різний зміст понять «вигоди» та «переваги», що суттєво не співпадають за своїм змістом.

Відповідно до словника Інституту мовознавства ім. О.О. Потебні Національної академії наук України: «ВИГОДА, и, ж. те, що дає добрі наслідки в чому-небудь, якийсь прибуток і таке інше. Водночас: «ПЕРЕВАГА, и, ж. 1. над ким- чим і без додатка. Якість, властивість, що вигідно відрізняє кого-, що-небудь від когось, чогось. // Володіння вищими достоїнствами у порівнянні з ким-, чим-небудь, більша, ніж у когось, кількість (війська, техніки і таке інше); переважання в кількості, виключне, особливе право на що-небудь; привілей [7].

Аналогічно у Всесвітньому словнику української мови визначено, що **вигода** – це **КОРИСТЬ** (добрі наслідки від когось, чогось, прибуток для кого-небудь), **ВИГРАШ**, **ПРИБУТОК** розм., **ВИГОДА**, **ПОЖИТОК**, **ПОЖИВА** розм., **ПОЖИВОК** розм., **УЖИТОК** [ВЖИТОК] розм., **ІНТЕРЕС** розм. (якийсь прибуток); **ПУТЯ** розм., **ТОЛК** розм. (добрі наслідки від чогось), а **перевага** – **ПРАВО** (обумовлена певними обставинами можливість користуватися чимсь, робити щось); **ПРИВІЛЕЙ**, **ПЕРЕВАГА**, **ПРЕРОГАТИВА** (особливе, переважне, виключне) [8].

Надання (одержання) неправомірної вигоди уявляється як акт, що насамперед призводить до покращення майнового стану особи.

Що стосується надання незаконної переваги, то вона може призвести до покращення майнового стану або ні, але злочин буде закінченим від часу прийняття такого протиправного рішення, а не від моменту набуття особою вигоди, що може відбутись у пізній момент, коли особа змогла скористатись наслідками протиправного прийняття на її користь рішення.

Відповідно, зміст понять «вигода» та «перевага» досить різний. І якщо до «переваги» можна віднести будь-який привілей, зокрема й немайнового характеру, а прийняття рішення здійснено всупереч встановленому порядку за відсутності достатніх підстав, у прискореному режимі, то такі дії поняттям неправомірної дії охопити неможливо, оскільки такі переваги не є фізичним об'єктом і їхня цінність не підлягає точному виміру.

Крім того, у Пояснювальній доповіді до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією визначено, що «...важливим аспектом при визнанні переваги неправомірною є те, що правопорушник (чи будь-яка інша особа, наприклад, його родич) опиняється в кращому положенні, ніж до скоєння злочину, а також те, що він не має права на цю вигоду...».

Таке широке тлумачення поняття «неправомірна перевага», яка охоплює будь-які переваги майнового та немайнового характеру, притаманне законодавству Австрії, Бельгії, Боснії та Герцеговині, Болгарії, Хорватії, Чехії, Франції, Німеччині, Угорщині, Румунії, Польщі, Іспанії, Італії, Нідерландам, Швейцарії, Швеції. [9; 10].

Отож зміна терміна «перевага» на «вигода» призвела до суттєвого звуження кола дій, на яких розповсюджується заборона, а відтак і сфери застосування кримінального закону.

Крім того, редакцією статті 368-3 ККУ суттєво звужено коло суб'єктів, на які розповсюджується заборона підкупу через виключення осіб, які не наділені організаційно-розпорядчими чи адміністративно-господарськими функціями.

Особливу увагу варто звернути на той факт, що кожен працівник незалежно від зайнятої посади серед своїх обов'язків повинен сприяти діяльності підприємства, на якому він працює. Відтак будь-які його дії чи бездіяльність, що призвели до завдання збитків підприємству, настання іншої шкоди, погіршення іміджу, тощо, відповідно до засад Конвенції є підставою до відповідальності.

Натомість ККУ пов'язує відповідальність **насамперед із завданням** шкоди організації чи підприємству, що здебільшого не становить складності в доведенні при такому формулюванні, а з використанням саме службових повноважень, що під час розслідування викликає певні складності, насамперед через необов'язковість у більшості підприємств приватного сектора суворо регламентувати функціональні обов'язки службових осіб, складності щодо встановлення таких

документів та їхнього аналізу, особливо у випадках відсутності зацікавленості керівників організації чи підприємства в результатах розслідування.

Крім того, виділення вимагання лише як обтяжуючої ознаки дещо ускладнює розуміння щодо доцільності прийняття пропозиції через вимагання або прийняття обіцянки після вимагання. Доцільніше було б вважати злочин закінченим після факту вимагання переваги незалежно від реакції особи, яка звернулася, прийняття нею пропозиції чи надання обіцянки надати вигоду.

Аналізуючи підхід до реалізації положень Конвенції ООН проти корупції, прийнятої резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року, та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) країнами ЄС, наведемо приклади криміналізації корупційних діянь у приватному секторі в Іспанії.

Законодавцем у статті 262 КК Іспанії встановлено відповідальність за вчинення дій, спрямованих на одержання дарунка або обіцянки надати такий дарунок за вчинення певних дій щодо участі в торгах чи аукціонах.

Тобто кримінально караними визначено саме дії, спрямовані на одержання дарунка, або обіцянки щодо його передачі. Факт надходження (передачі) дарунка (вигоди) чи висловлення обіцянки та її прийняття, як це передбачено у статті 358-3 КК України, складом злочину не охоплюється.

За статтею 292 КК Іспанії відповідальність настає за прийняття рішення з метою незаконного одержання майнової вигоди для себе чи третіх осіб. І знову ж таки відповідальність настає саме за прийняття рішення, а не з актом прийняття пропозиції чи обіцянки.

Крім того, для службових осіб, а також для державних службовців Конвенцію реалізовано низкою складів злочинів, які суттєво відрізняються від положень вітчизняного законодавства.

Так, за статтями 419, 420 КК Іспанії об'єктивна сторона складу злочину може полягати в домаганні або одержанні дарунка, прийнятті пропозиції або обіцянки. Окремо також законодавець виділив питання щодо зв'язку одержання винагороди та використання свого службового становища. **Зокрема, розмежовуючи у статтях 419, 420, 421, 425 КК Іспанії види кримінальних правопорушень залежно від того, чи були правомірними дії винної особи, які вона вчиняла за винагороду чи обіцянку, що впливало на тяжкість та міру покарання.**

Заслужує на увагу також встановлення статтею 426 КК Іспанії відповідальності за одержання дарунка або не пов'язаного з його діяльністю, або за вчинення дій, не заборонених законодавством. До кримінально караних дій у приватному секторі статтею 428 КК Іспанії також віднесено вплив на іншу службову особу або державного службовця як шляхом використання службового становища, так і іншого становища – особистого або ієрархічного зв'язку.

Тож можна дійти висновку, що законодавцем Іспанії ключовим моментом, що спричиняє корупційні ризики, визначається саме прийняття рішення, вчинення дій на користь певних осіб, а не на майнової вигоді, на що зосереджено увагу вітчизняним законодавцем.

Яскравим прикладом є також положення статті 436 КК Іспанії, яка встановлює відповідальність за змову із зацікавленими особами або в інший спосіб заподіяння шкоди державному об'єкту.

Зрозуміло, що в таких випадках особа діє з певною метою, але завдяки формулюванню диспозиції в такій формі факт одержання вигоди чи іншої переваги не підлягає доведенню, що суттєво спрощує порядок притягнення особи до відповідальності за такі дії. Досить встановити факт змови чи вчинення недобросовісних дій, а відтак надання незаконної переваги [11].

У деяких країнах, наприклад, в Румунії, Нідерландах, за відсутності чіткого розмежування корупційних правопорушень на суб'єктів приватного та публічного права поняття суб'єкта правопорушення «публічна службова особа» охоплює не лише службових осіб у розумінні вітчизняного законодавства, а розуміється будь-яка службова особа, що виконує яку-небудь роботу на користь будь-якої юридичної особи [12; 13].

Кримінальний кодекс Бельгії до осіб, якими може бути вчинено пасивний підкуп, також віднесено як керівників, менеджерів підприємства, організації, так і осіб, які представляють підприємство чи керують ним за довіреністю, так і співробітників юридичної особи або фізичної особи [14; 15].

Висновки. Встановлені різні підходи законодавців країн Європейського співтовариства та України до імплементації конвенцій підтверджують висловлену Медведєвською О. [16] думку, що сучасний етап формування антикорупційного законодавства України перебуває в незавершеному стані, а внесені зміни лише фрагментарно привели національне законодавство у відповідність із міжнародними «антикорупційними» конвенціями.

Забезпечення належної імплементації конвенцій, на нашу думку, можливо досягнути шляхом внесення змін і доповнень у КК України. Зокрема: 1) термін «неправомірна вигода» підлягає заміні на «неправомірна перевага»; 2) необхідно встановити відповідальність саме за прийняття протиправного рішення, вчинення дій усупереч інтересам служби, підприємства, організації; 3) коло осіб, щодо яких може вчинитись активний підкуп, та суб'єктів пасивного підкупу підлягає розширенню за рахунок включення до їхнього числа осіб, які перебувають на службі підприємства, але не є службовими особами в розумінні КК України, керують юридичною особою приватного права чи представляють її у відносинах з іншими суб'єктами на підставі довіреності чи цивільно-правових договорів, представляють і працюють у суб'єкта господарювання – фізичної особи; 4) вимагання необхідно визначити як спосіб вчинення злочину, що полягає в активних діях, спрямованих на одержання вигоди, а не як кваліфікуючу ознаку пасивного підкупу; 5) склади корупційних злочинів у приватному секторі підлягають деталізації та розширенню з урахуванням зазначених положень.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2007. № 49. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 31.09.2015 р.).
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2007. № 47–48. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 31.09.2015).
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 41. Ст. 414. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>
4. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу: у 2 т. Т. 2 / За заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. 3-є вид., переробл. та доп. К.: Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2009. 626 с.
5. Transparency International Україна. URL: <http://ti-ukraine.org/research/index-koruptsiyi-cpi-2016/>.
6. ЄРДР. URL: <https://erdr.gp.gov.ua/erdr/erdr.web.system.LoginPage.cls>.
7. Словник Інституту мовознавства ім. О.О. Потебні Національної академії наук України. URL: <http://www.inmo.org.ua>.
8. Всесвітній словник української мови. URL: <http://uk.worldwidedictionary.org/вигода>.
9. Overview of Anti-Bribery Laws: in EMEA. 2014 URL: <http://globalcompliancenews.com/download/baker-mckenzie-overview-ant-bribery-laws-emea-2014>.
10. Бабіков О.П. Порівняльна характеристика предмета комерційного підкупу за законодавством країн-членів Європейського союзу та співдружності незалежних держав. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції, Харків, 2016.
11. Кримінальний кодекс Іспанії. URL: https://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=038_Codigo_Penal_y_legislacion_complementaria&modo=1.
12. Romania penal code: am. 11.02.2014. URL: <http://www.Legislationline-e.org/documents/section/criminal-codes>.
13. Конференція держав-учасниць Конвенції ООН проти корупції. С. 3. URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1387400r.pdf> (дата звернення: 31.09.2015 р.).
14. Бабіков О.П. Підходи до визначення змісту комерційного підкупу (підкуп у приватному секторі) за законодавством країн-членів Європейського союзу. Вісник Асоціації кримінального права України. 2015, № 2(5).
15. Criminal Code of the Kingdom of Belgium (1867, as of 2010) URL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16036/preview>. Див. також: Overview of Anti-Bribery Laws in EMEA. 2014. P. 13. URL: <http://globalcompliancenews.com/download/baker-mckenzie-overview-anti-bribery-laws-emea-2014>.
16. Медведєцька О. Проблеми імплементації актів міжнародного й європейського законодавства про корупційні злочини. Предпринимательство, хозяйство и право. 2016.

СТРУКТУРА І ЗНАЧЕННЯ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗЛОЧИННОГО ПОРУШЕННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ ЖИТЛА

У статті обґрунтовано структуру криміналістичної характеристики злочинного порушення недоторканності житла та зміст її елементів. До її складу запропоновано включити типові відомості про предмет і обстановку злочину, особу злочинця, особу потерпілого, способи та сліди злочину. Підкреслено практичне значення криміналістичної характеристики злочину, передбаченого ст. 162 Кримінального кодексу України, для побудови відповідної методики розслідування та безпосередньо в діяльності з досудового розслідування зазначеного виду кримінальних правопорушень.

Ключові слова: криміналістична методика, криміналістична характеристика, порушення недоторканності житла, досудове розслідування, кримінальне провадження.

В статті обґрунтовано структуру криміналістичної характеристики злочинного порушення неприкосновенности жилища и содержание ее элементов. В ее состав предложено включить типичные сведения о предмете и обстановке преступления, личности преступника, личности потерпевшего, способах и следах преступления. Подчеркнуто практическое значение криміналістичної характеристики преступления, предусмотренного ст. 162 Уголовного кодекса Украины, для построения соответствующей методики расследования и непосредственно в деятельности по досудебному расследованию данного вида преступлений.

Ключевые слова: криміналістическая методика, криміналістическая характеристика, нарушение неприкосновенности жилища, досудебное расследование, уголовное производство.

The article substantiates the structure of the criminalistic characteristics of the criminal violation of the inviolability of the home and the content of its elements. It is proposed to include typical information about the subject and situation of the crime, the identity of the offender, the identity of the victim, the methods and traces of the crime. The practical significance of the forensic characterization of the crime provided for in Art. 162 of the Criminal Code of Ukraine, for the construction of an appropriate investigation methodology and directly in the pre-trial investigation of this type of crime.

Key words: forensic methodology, forensic characteristics, violation of the inviolability of the home, pre-trial investigation, criminal proceedings.

Вступ. Згідно зі ст. 30 Конституції України кожному гарантується недоторканність житла. Зокрема, крім чітко визначених невідкладних випадків, не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду [1]. Ефективному захисту зазначеного права людини сприяє кримінальна відповідальність за порушення недоторканності житла, встановлена у ст. 162 Кримінального кодексу України (далі – КК України). Вона настає за «незаконне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, незаконне проведення в них огляду чи обшуку, та так само незаконне виселення чи інші дії, що порушують недоторканність житла громадян» [2]. Отже, одним із завдань органів правопорядку щодо реалізації обов'язків держави перед людиною є своєчасне виявлення, розслідування вказаних злочинів, а також запобігання їм. Тому досудове розслідування порушення недоторканності житла має здійснюватись на належному рівні.

Водночас аналіз статистичної інформації дає підстави для ствердження того, що ефективність протидії злочинним порушенням недоторканності житла з боку органів досудового розслідування є недостатньою. Так, у 2016–2017 роках було зареєстровано 3 673 кримінальних проваджень за ст. 162 КК України. Водночас про підозру повідомлено 1 751 особі, а до суду з обвинувальним актом спрямовано 1 585 проваджень, що склало близько 43% від їх загальної кількості. Наведена обставина свідчить про наявність певних труднощів у діяльності органів досудового розслідування в цьому напрямі, що вимагає розроблення окремої видової криміналістичної методики, однією з важливих складових частин якої є криміналістична характеристика відповідного злочину.

Слід зазначити, що загальні теоретичні проблеми методики розслідування, зокрема криміналістичної характеристики злочинів, досить ґрунтовно висвітлені наукових працях А.Ф. Волобуєва, М.В. Даньшина, В.А. Журавля, І.І. Когутича, О.Н. Колесніченка, В.П. Колмакова, В.О. Коновалової, В.Г. Лукашевича, М.В. Салтєвського, Р.Л. Степанюка, В.В. Тіщенко, В.Ю. Шепітька, Б.В. Щура та інших вітчизняних науковців.

Проте питанням розслідування злочинів проти особистих прав громадян до цього часу значної уваги не приділялось. Залишається не розробленою вченими й окрема методика розслідування порушень недоторканності житла (ст. 162 КК України) та відповідна криміналістична характеристика цих злочинів.

Постановка завдання. Метою статті є визначення структури криміналістичної характеристики злочинних порушень недоторканності житла як елемента окремої методики розслідування вказаного виду злочинів, а також її практичного значення.

Результати дослідження. Проблема криміналістичної характеристики злочинів вже понад п'ятдесят років не втрачає актуальності в наукових дослідженнях. Попри солідну кількість праць з цієї тематики, до цього часу існують суперечності насамперед щодо змісту та практичного значення означеної наукової категорії. Сумніви з цього приводу надали підстави багатьом вченим заперечувати доцільність включення цієї структурної частини до окремої криміналістичної методики взагалі.

Так, наприклад, Р.С. Белкін зробив висновок, що криміналістична характеристика злочину не виправдала покладених на неї надій учених і практиків, вичерпалася, і з реальності, якою вона уявлялась усі ці роки, перетворилась в ілюзію, криміналістичний фантом [3, с. 223].

Такий підхід не був підтриманий українськими криміналістами.

Зокрема В.А. Журавель вважає непереконливими аргументи щодо неможливості виявити кореляційні зв'язки між елементами криміналістичної характеристики, доцільності заміни її в структурі окремої методики розслідування на обставини, що підлягають з'ясуванню. На думку науковця, такі судження є дискусійними, мають альтернативні варіанти вирішення і ні в якому разі не свідчать про зневіру в криміналістичній характеристиці злочину. У науковому плані саме вона є теоретичною концепцією, основою побудови інформаційно-пізнавальної моделі певних груп, видів та підвидів злочинів з метою розробки відповідних методик їх розслідування [4, с. 141–144].

Р.Л. Степанюк визнає, що на сьогодні можливості розроблення криміналістичних характеристик багатьох категорій злочинів у вигляді систем узагальнених даних про їх ознаки з відображенням закономірних зв'язків статистичного характеру між елементами є обмеженими. Проте це не означає доцільність відмови від вказаного елемента окремої методики розслідування, який має наукове і практичне значення не тільки за умови встановлення кореляційних зв'язків між елементами, а і в аспекті загального опису механізму певних різновидів злочинів, виявлення нетипових проявів злочинної діяльності тощо. Тобто криміналістична характеристика певного виду або групи злочинів є важливою частиною окремої криміналістичної методики [5, с. 178].

З огляду на викладене зазначимо, що на сьогодні маємо всі підстави стверджувати, що криміналістична характеристика посідає центральне місце в методиці розслідування окремих видів злочинів та відображає злочин і складові його елементи [6, с. 423]. Вона є системою відомостей (знань) про елементи механізму вчинення злочинів окремого виду чи групи, в яких відображаються закономірні зв'язки між цими елементами і які використовуються для побудови і перевірки версій під час розслідування конкретних злочинів [7, с. 374]. Отже, криміналістична характеристика злочинного порушення недоторканності житла як складова частина відповідної окремої методики розслідування має містити систему відомостей про значущі елементи механізму вказаного злочину. Їх можна визначити з урахуванням загальних уявлень про структуру криміналістичної характеристики, специфіки складу злочину, передбаченого ст. 162 КК України, та безпосередньо особливостей злочинної діяльності в означеного виду.

Щодо структури криміналістичної характеристики окремих видів і груп злочинів у науковій літературі висловлено значну кількість думок. Їх узагальнення дало М.В. Салтевському підстави стверджувати, що загалом її елементи описують чотири складові злочину:

- 1) предмет безпосереднього посягання;
- 2) спосіб вчинення злочину в його широкому розумінні;
- 3) типову обстановку – слідову картину в її широкій інтерпретації;
- 4) особу злочинця [8, с. 267].

На нашу думку, слід погодитись, що перелік елементів криміналістичної характеристики певного виду злочину передусім визначається його складом. Проте необхідно підкреслити, що елементи складу окремих видів злочинів відрізняються. І щодо криміналістичної характеристики даний аспект має принципово важливе значення.

Наприклад, існують злочини, в яких немає предмету, адже злочинне посягання спрямоване або безпосередньо на правовідносини, що охороняються кримінальним законом, або на особу, якій завдається шкода, або ж лише виникає загроза заподіяння такої шкоди [9, с. 57]. Отже, предмет злочину не завжди є елементом криміналістичної характеристики. Водночас таким елементом у багатьох випадках є особа потерпілого. Тому коректніше вести мову не про предмет, а про об'єкт посягання як загальний елемент, що може бути притаманним будь-якому злочину. Зазначимо, що конкретизована структура криміналістичної характеристики може відрізнитись залежно від виду злочину і полягає в деталізації таких елементів складу злочину, які відіграють найважливішу роль у механізмі злочинної діяльності.

З огляду на сказане можна дійти до висновку про те, що структура криміналістичної характеристики порушення недоторканності житла має бути визначена з урахуванням з'ясування значення певних елементів складу злочину, передбаченого ст. 162 КК України, безпосередньо в механізмі злочинної діяльності.

Вибірковий аналіз матеріалів слідчої та судової практики за вказаною категорією кримінальних правопорушень дозволяє виокремити найтипівші прояви злочинної діяльності, якими є такі: незаконне проникнення до житла чи іншого володіння особи з метою заволодіння майном за відсутності ознак злочину проти власності (крадіжки, грабежу тощо); незаконне проникнення до житла чи іншого володіння особи з інших спонукань (ревностів, помсти, помилки в об'єкті пошуку, хуліганських мотивів тощо); незаконне проникнення до житла чи іншого володіння особи працівниками органів правопорядку під час здійснення заходів з охорони публічного порядку, здійснення оперативно-розшукової діяльності, превентивних поліцейських заходів тощо; незаконне проведення обшуку та огляду в житлі чи іншому володінні особи; незаконне проведення інших слідчих (розшукових) дій, зокрема негласних, заходів забезпечення кримінального провадження у житлі чи іншому володінні особи; незаконне виселення особи з житла за відсутності належних підстав, не уповноваженою особою, з порушенням встановленого порядку; незаконне вселення до чужого житла, надання його в оренду чи інше користування, вчинення інших дій, спрямованих на порушення недоторканності житла тощо.

Свою чергою аналіз складу злочину, передбаченого ст. 162 КК України, дозволяє виокремити такі елементи, що безпосередньо впливають на формування криміналістичної характеристики цього виду злочину:

- 1) предмет злочину – житло або інше володіння особи;
- 2) потерпілого – фізичну особу;
- 3) об'єктивну сторону у вигляді однієї з форм діяння, визначеного диспозицією ст. 162 КК України;
- 4) загальний суб'єкт злочину;
- 5) прямий умисел;
- 6) кваліфікуючі ознаки у вигляді спеціального суб'єкта (службової особи), а також застосування насильства чи погрози його застосування.

Наведені обставини дають можливість виокремити елементи, які доцільно включити до складу криміналістичної характеристики злочинного порушення недоторканності житла.

Предмет злочину. Оскільки цей елемент є обов'язковою ознакою складу злочину, він, безперечно, завжди присутній у механізмі злочинної діяльності і пов'язаний із іншими елементами криміналістичної характеристики. Зазначимо, що з позицій криміналістичного інтересу принципово важливе значення має виокремлення типових ознак предмета посягання – житла чи іншого володіння особи. На відміну від кримінально-правової характеристики тут особливе значення мають не стільки юридичні, а і фізичні ознаки предмета. Тобто слід виокремити кількісно-якіс-

ні показники, коли злочинні дії вчиняються щодо житла (квартир, будинків, дач, кімнат тощо), інших приміщень (гаражів, складів, сараїв тощо), транспортних засобів, інших володінь (банківських сейфів, камер сховищ тощо).

Водночас із предметом, на нашу думку, має розглядатись *обстановка* злочинного порушення недоторканності житла. Цей елемент криміналістичної характеристики злочину, крім таких компонентів, як місце та час його вчинення, включає типові умови, зокрема правовий режим житла та іншого володіння особи як різновиду майна. Тобто обстановка злочину у цьому разі тісно пов'язана з його предметом, оскільки злочинні посягання нерідко полягають у порушенні встановлених нормативно-правовими актами вимог порядку проникнення до житла. Отже, стан нормативно-правового регулювання питань захисту недоторканності житла в Україні безпосередньо впливає на особливості механізму вказаних злочинів.

Особа потерпілого як елемент криміналістичної характеристики злочину досліджується шляхом встановлення типових соціально-демографічних і морально-психологічних ознак, а також стосунків із підозрюваним (обвинуваченим). Важливим також є віктимологічний аспект поведінки потерпілого та його дії чи бездіяльність після виявлення факту посягання на своє житло чи інше володіння.

Зі свого боку *особа злочинця* також включає типові відомості соціально-демографічного, морально-психологічного характеру, а також про зв'язки з потерпілим. Проте щодо вказаного елемента найважливіше значення мають типові мотиви і мета злочинної поведінки, діяльність у складі організованої групи чи злочинної організації, психофізіологічний стан у момент вчинення злочину. Крім того, частина порушень недоторканності житла вчиняється спеціальним суб'єктом – службовою особою. Це можуть бути працівники органів правопорядку (прокуратури, поліції, органів безпеки тощо), інших органів державної влади чи місцевого самоврядування. У такому разі в межах криміналістичної характеристики слід встановлювати їх типові службові функції, з виконанням яких пов'язані факти вчинення злочину.

Спосіб злочину традиційно вважають центральним елементом криміналістичної характеристики будь-якого кримінального правопорушення. Стосовно злочинного порушення недоторканності житла способи можуть бути як повноструктурними, тобто включати підготовку, безпосереднє вчинення та приховування злочину, так і усіченими. Типові відомості про відповідні прийоми й операції, що застосовують зловмисники, надають можливість детально розкрити механізм відповідних злочинів, одержати уявлення про інші компоненти криміналістичної характеристики зазначених злочинів, зокрема слідів та обстановки. У вказаній категорії кримінальних правопорушень до структури способу злочину належать як безпосередньо прийоми та операції з проникнення до житла, проведення в ньому обшуку, огляду, виселення тощо, так і вчинення інших дій, що супроводжують вищевказані, наприклад, насильницькі дії до інших осіб, пошкодження або знищення їхнього майна, фальсифікація процесуальних документів тощо. У деяких випадках ці дії утворюють окремий склад злочину, тому слід визначити типові зв'язки вказаного злочину з іншими в межах єдиних технологій злочинної діяльності. Також важливе значення має з'ясування типових знарядь злочину, використання яких характерне для його вчинення у певний спосіб.

Типові сліди злочинного порушення недоторканності житла, на нашу думку, доцільно розглядати водночас зі способом злочину. Адже різноманіття можливих способів безпосередньо впливає на визначення слідової картини певної події. Так, наприклад, сліди проникнення до житла особи з метою побиття потерпілого з мотивів помсти за певну образу будуть суттєво відрізнятися від слідів незаконного обшуку в приміщенні, проведеного працівниками правоохоронного органу. Отже, відірване від способу описання слідів у межах криміналістичної характеристики цих злочинів буде малоінформативним.

Отже, до структури криміналістичної характеристики злочинного порушення недоторканності житла належать типові відомості про такі елементи:

- 1) предмет та обстановку злочину;
- 2) особу потерпілого;
- 3) особу злочинця;
- 4) способи та сліди злочину.

В цілому науковці підкреслюють кілька основних аспектів теоретичної та практичної значущості криміналістичної характеристики злочинів: подальший розвиток теорії криміналістики, допомога у вирішенні завдань досудового розслідування, сприяння у побудові окремої методики розслідування, системне пізнання сутності відповідного виду злочинної діяльності тощо. Сто-

совно окремої методики розслідування злочинного порушення недоторканності житла вагомим є підкреслення практичного значення вказаної наукової категорії саме для побудови відповідної криміналістичної методики та визначення напрямів і вирішення завдань у процесі розслідування.

З огляду на це слід наголосити, що відомості, представлені в криміналістичній характеристиці вказаного виду злочинів, безпосередньо в окремій методиці мають бути основою для визначення типових слідчих версій у типових слідчих ситуаціях розслідування, типових тактичних завдань розслідування, формулювання рекомендацій з особливостей проведення окремих слідчих (розшукових) дій. У практичній діяльності органів досудового розслідування практичне значення криміналістичної характеристики окремого виду злочинів полягає, передусім, в наданні слідчому орієнтуючої інформації, необхідної для висунення версій та визначення напрямів розслідування в конкретному кримінальному провадженні.

Висновки. Підсумовуючи викладене, відзначимо, що структура криміналістичної характеристики злочинного порушення недоторканності житла обумовлюється специфікою складу злочину та механізму злочинної діяльності. Відповідно її елементами є типові відомості про предмет та обстановку злочину, особу потерпілого, особу злочинця, способи та сліди злочину.

Практичне значення криміналістичної характеристики злочину, передбаченого ст. 162 КК України, полягає у сприянні в побудові відповідної окремої криміналістичної методики як інформаційної основи для визначення типових версій і типових тактичних завдань розслідування. Вона також може бути використана безпосередньо під час досудового розслідування вказаного виду злочинів з метою висунення версій та визначення напрямів розслідування, а також надання слідчому інформації про можливі специфічні, нетипові прояви злочинної діяльності. Тому формування криміналістичної характеристики злочинного порушення недоторканності житла на підставі узагальнення значної кількості емпіричного матеріалу є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.01.2018).
2. Кримінальний кодекс України // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/find2?text=162> (дата звернення 11.01.2018).
3. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2001. 240 с.
4. Журавель В.А. Криміналістичні методики: сучасні наукові концепції: монографія. Х.: Вид. агенція «Апостіль», 2012. 304 с.
5. Степанюк Р.Л. Проблеми формування криміналістичної характеристики окремих видів і груп злочинів. Вісник Криминологічної асоціації України. 2013. № 5. С. 173–180.
6. Шепітько В.Ю., Коновалова В.О., Журавель В.А. Криміналістика: підруч. / за заг. ред. В.Ю. Шепітька. 5-те вид. перероб. та доповн. К.: ІнЮре, 2016. 640 с.
7. Берназ В.Д., Бірюков В.В., Волобуєв А.Ф. Криміналістика: підручник / за заг. ред. А.Ф. Волобуєва. Х.: ХНУВС, 2011. 666 с.
8. Салтевський М.В. Криміналістика: підручник: у 2 ч. Ч. 2. Харків: Консум, 2001. 528 с.
9. Бондаренко О.С. Аналіз понятійного аспекту «безпредметних злочинів» у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 9–2. Т. 2. С. 57–59.

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ,
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВЧИНЕННЯ ЯКОГО ПЕРЕДБАЧЕНА СТАТТЕЮ 211
КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено визначенню об'єктивної сторони злочину, передбаченого статтею 211 Кримінального кодексу України. Окреслені основні форми видання нормативно-правових актів, що змінюють доходи та витрати бюджету у супереч закону. Проаналізовано особливості нормативно-правового забезпечення охорони бюджетної системи держави від злочинних посягань.

Ключові слова: злочин, кримінально-правова охорона бюджетної системи, видання нормативно-правових актів, що змінюють доходи та витрати бюджету, кримінальна відповідальність за бюджетні злочини, бюджетна безпека.

Статья посвящена определению объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 211 Уголовного кодекса Украины. Очерчены основные формы издания нормативно-правовых актов, изменяющих вопреки закону доходы и расходы бюджета. Проанализированы особенности нормативно-правового обеспечения охраны бюджетной системы государства от преступных посягательств.

Ключевые слова: преступление, уголовно-правовая охрана бюджетной системы, издание нормативно-правовых актов, изменяющих доходы и расходы бюджета, уголовная ответственность за бюджетные преступления, бюджетная безопасность.

The article is devoted to the definition of the objective side of the crime provided for in Article 211 of the Criminal Code of Ukraine. The main forms of the publication of normative legal acts have been outlined, which change the revenues and expenditures of the budget contrary to the law. The peculiarities of the normative and legal provision for the protection of the state budget system from criminal encroachments are analyzed.

Key words: crime, criminally-legal protection of the state budget, publication of normative and legal acts that change income and expenditures of the budget, criminal responsibility for budget crimes, budget security.

Вступ. Сучасна економіко-політична ситуація в країні характеризується нестабільністю та чутливістю до зовнішніх та внутрішніх загроз. Одним з чинників, які сприяють економічній стабільності держави, є належне функціонування її бюджетної системи. Проте бюджетна система постійно перебуває під впливом негативних факторів, серед яких найнебезпечнішими є злочинні посягання. Тому запорукою ефективності функціонування бюджетної системи є належне законодавче забезпечення її захисту та правозастосовна діяльність відповідних органів державної влади. Провідну роль у цьому процесі відіграє кримінально-правова охорона бюджетної системи України від злочинних посягань, зокрема порядок видання нормативно-правових актів, що змінюють доходи та витрати бюджету.

Дослідженню кримінально-правової охорони бюджетної системи України у своїх роботах приділяли увагу П. Андрушко, Р. Волинець, О. Гладун, Н. Гудорова, О. Дудоров, М. Мельник, Н. Навроцький, Р. Степанюк, М. Хавронюк та інші. Проте особливості складу злочину, відповідальності за вчинення якого передбачена ст. 211 Кримінального кодексу України (далі – КК України) висвітлені недостатньо.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей об'єктивної сторони видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету у супереч закону.

Результати дослідження. У теорії кримінального права об'єктивну сторону будь-якого складу злочину традиційно розглядають як зовнішню його сторону, оскільки саме зовнішні ознаки характеризують прояв людської поведінки в об'єктивній реальності, водночас як внутрішні (суб'єктивні) ознаки – психічні процеси, що відбуваються у свідомості людини, детермінують її поведінку.

Діяння особи визнається злочином лише тоді, коли воно описано у кримінальному законі й у такий спосіб становить своєрідний фундамент конструкції складу злочину [1, с. 106]. Зауважимо, що саме діянню у диспозиції кримінально-правової норми присвячено найбільше уваги, а тому, як слушно наголосив В. М. Кудрявцев, воно є найважливішим ядром злочину [2, с. 66], хоча й найскладнішим та об'ємним [3, с. 335].

Об'єктивна сторона є показником ступеня суспільної небезпеки злочинного діяння і визначає характер шкоди, заподіяної об'єктові кримінально-правової охорони. Точне з'ясування її ознак має вирішальне значення для застосування цієї норми кримінального закону, встановлення кола відповідальних осіб, правильної кваліфікації вчиненого та усунення помилок, допущених у практичній діяльності правозастосовних органів.

Злочин, передбачений ст. 211 КК України, є злочином із формальним складом через те, що настання наслідків законодавець залишає за межами необхідних ознак його об'єктивної сторони, а отже, як засвідчує наведене вище, обов'язковою ознакою об'єктивної сторони зазначеного злочину є лише суспільно небезпечне діяння.

З огляду на загальновизнане правило, що дія – це діяння, яке не узгоджується з нормою права, котра забороняє діяти у визначений спосіб, а бездіяльність – діяння, яке суперечить нормі, котра містить припис діяти певним чином [4, с. 33], злочин, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 211 КК України, як випливає із її диспозиції, вчиняється виключно у формі активної поведінки – дії. Отже, об'єктивна сторона злочину, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 211 КК України, характеризується вчиненням суспільно небезпечної дії у вигляді видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету, або видання нормативно-правових актів, що збільшують витрати всупереч закону. Вчинення означеного злочину шляхом бездіяльності не є можливим.

Відповідно до чинного законодавства нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [5]. Зі свого боку нормативно-правовими актами, що зменшують надходження бюджету, в контексті ст. 211 КК, з урахуванням п. 37 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України є постанови, рішення, положення, накази, інструкції, якими зменшуються доходи бюджету, надходження від повернення кредитів до бюджету, приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. А такими нормативно-правовими актами, що збільшують витрати бюджету, згідно з п.п. 13, 14 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України є акти, які збільшують видатки бюджету, тобто обсяги коштів, спрямованих на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, а також кошти на надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Слід звернути увагу, що попередня редакція цієї статті містила посилання не лише на нормативно-правові акти, а й на розпорядчі. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 року назву та диспозицію ч. 1 ст. 211 КК України змінено, зокрема виключено з їх змісту вказівку на розпорядчі акти. Зазначимо, що організаційно-розпорядчий документ – це вид письмового документа, у якому фіксують рішення адміністративних і організаційних питань, а також питань управління, взаємодії, забезпечення і регулювання діяльності органів влади, установ, підприємств, організацій, їх підрозділів і посадових осіб, який поширює свою дію на конкретно визначених у них суб'єктів і мають одноразове застосування (наприклад, прийняття головою райдержадміністрації одноособово розпорядження про виділення юридичній особі – суб'єкту підприємницької діяльності безвідсоткового кредиту за рахунок перевищення дохідної частини районного бюджету) [6]. Натомість для нормативно-правових актів характерним є те, що вони мають формально визначений характер і містять приписи, обов'язкові для виконання необмеженим і персонально невизначеним колом юридичних і фізичних осіб.

І якщо до внесення означених змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 року

№ 2457-VI видання всупереч встановленого законом порядку розпорядчого акта, який зменшує надходження бюджету або збільшує витрати бюджету охоплювалося ст. 211 КК України, то нині такі дії не утворюють складу аналізованого злочину та за наявності підстав можуть кваліфікуватися за ст. 210 КК України.

Слід зазначити, що під видання нормативно-правових актів, які зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету, потрібно розуміти комплекс дій, що охоплює прийняття рішення щодо схвалення тексту документа, підтвердження цього рішення шляхом поставлення свого підпису, відбитку печатки, штампу або в інший спосіб, передачу документа для офіційного оприлюднення та (або) застосування. Теорією кримінального права визначено, що цим поняттям охоплюється як видання уповноваженою службовою особою одноособових нормативно-правових актів, так і вчинення таких дій щодо актів, прийнятих, рекомендованих або схвалених колегіальними органами за умови, що законодавством передбачене їх підписання, затвердження або введення в дію уповноваженою службовою особою [7, с. 305; 6; 8, с. 634]. Зазначимо, органу досудового розслідування слід розрізняти наявні повноваження колегіального органу під час прийняття таких нормативно-правових актів, характер прийнятих ним рішень (обов'язковий чи дорадчий). У цьому аспекті слід погодитися з Н. Гуторовою, яка зазначає, що якщо видання відповідного нормативно-правового акта стає результатом виконання рішення колегіального органу, яке є остаточним і обов'язковим, кожний учасник такого органу, який голосуванням чи в інший спосіб сприяв його прийняттю, має нести кримінальну відповідальність як виконавець злочину, передбаченого ст. 211 КК України, за умови, що цей учасник є службовою особою [8, с. 634].

Конструктивною ознакою злочину, передбаченого ст. 211 КК України, як впливає із диспозиції цієї статті, що підтверджується і оглядом юридичної літератури, є те, що нормативно-правові акти, які зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету, видаються всупереч закону, тобто суперечать Бюджетному кодексу, закону про Державний бюджет України на поточний рік або іншим законам, якими регламентуються надходження бюджету або витрати бюджету, а також рішенням про місцевий бюджет, порядок затвердження якого та зміни до якого регламентовано законом.

Так, у ст. 27 Бюджетного кодексу України визначено особливий порядок подання і розгляду законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів. Цей порядок охоплює такі складові:

1) обов'язок суб'єкта права законодавчої ініціативи надати до такого законопроекту фінансово-економічне обґрунтування, а якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, – пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету;

2) здійснення експертизи такого законопроекту щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;

3) у разі прийняття законів, які зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету після 15 липня року, що передувє плановому, введення їх в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим [9].

Зауважимо, що ч. 10 ст. 78 Бюджетного кодексу України забороняє після набрання чинності законом про Державний бюджет на поточний рік органам державної влади та їх посадовим особам приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат. Крім того, Бюджетний кодекс України забороняє без внесення змін до закону про Державний бюджет (рішення про місцевий бюджет) збільшувати бюджетні призначення за загальним та спеціальним фондами державного (місцевого) бюджету на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків, видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Злочин вважається закінченим з моменту видання службовою особою відповідного акта незалежно від наслідків, оскільки вони перебувають за межами цього складу, та за умови, що предметом таких дій були значні бюджетні кошти. Фактичне ж виконання цього нормативно-правового акта, як і факт набрання ним чинності на кваліфікацію діяння за ст. 211 КК України не впливає. Якщо ж внаслідок видання такого акту була заподіяна істотна шкода охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або інтересам юридичних осіб, або

державним чи громадським інтересам дії службової особи мають кваліфікуватися за ч. 1 ст. 364 КК України. У разі, якщо видання нормативно-правового акта, що незаконно збільшує витрати бюджету, поєднується із нецільовим використанням бюджетних коштів або здійсненням видатків бюджету, або наданням кредитів з бюджету без установлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, усупереч закону, вчинене слід кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених ст.ст. 210 і 211 КК України.

Висновки. Практика правозастосування свідчить про те, що за ст. 211 КК України не приєднано жодної особи до відповідальності. Зазначене пов'язано з тим, що досить складно довести винуватість певної особи у виданні нормативно-правового акту, адже, як правило, це – результат колегіальної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Круглова О.О. Кримінальна відповідальність за доведення до банкрутства (аналіз складу злочину): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Запоріжжя, 2005. 195 с.
2. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М., 1960. 244 с.
3. Білаш О.В. Проблемні питання визначення об'єктивної сторони незаконних дій щодо релігійних споруд або святинь. Часопис Київського університету права. 2012. № 3. С. 335–338.
4. Малинин В.Б., Парфенов А.Ф. Объективная сторона преступления. СПб., 2004. 301 с.
5. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12 квіт. 2005 р. № 34/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/print1483550972299685>.
6. Рекомендації щодо передачі органами ДКРС правоохоронним органам у 2011 році матеріалів контрольних заходів, в ході яких виявляються порушення фінансової дисципліни, які можуть містити ознаки злочину: додаток 1 до Листа Головного контрольно-ревізійного управління України від 06 трав. 2011 р. № 25-18/639. URL: <http://document.ua/pro-nadannja-rozjasnennja-5bshodo-peredachi-organami-dkrs-pr-doc72687.html>.
7. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., допов. Х., 2013. Т. 2: Особлива частина. 2013. 1040 с.
8. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар / за ред. М.І. Мельника. М.І. Хавронюка. 9-те вид., переробл. та допов. К., 2012. 1316 с.
9. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

УДК 343.982

ЩЕРБАНЮК Д.В.

ГЕНЕЗА УЯВЛЕНЬ ПРО МЕЖІ ЕКСПЕРТНОЇ ІНІЦІАТИВИ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Розглянуто основні історичні етапи розвитку уявлень про експертну ініціативу та межі її застосування в кримінальному провадженні. Проаналізовано аргументи дослідників щодо доцільності розширення можливостей судового експерта та експертних установ проявляти ініціативу у зв'язку з проведенням експертних досліджень за зверненням сторін кримінального провадження та суду. Виділено та критично оцінено можливі ризики розширення меж експертної ініціативи.

Ключові слова: *судова експертиза, кримінальне провадження, судовий експерт, експертне дослідження, експертна ініціатива, докази в кримінальному провадженні.*

Рассмотрены основные исторические этапы развития представлений об экспертной инициативе и границах её применения в уголовном производстве. Проанализированы аргументы исследователей о целесообразности расширения возможностей судебного эксперта и экспертных учреждений проявлять инициативу в связи с проведением экспертных исследований по обращению сторон уголовного производства и суда. Выделены и критически оценены возможные риски расширения границ экспертной инициативы.

Ключевые слова: *судебная экспертиза, уголовное производство, судебный эксперт, экспертное исследование, экспертная инициатива, доказательства в уголовном производстве.*

There were considered main historical stages of the development of ideas about the expert initiative and its limits in criminal proceedings. The author analyzed the arguments of the researchers on the advisability of expanding the capacity of the forensic expert and expert institutions to take the initiative in connection with the conduct of expert examinations on the appeal of the parties to criminal proceedings and the court. There were singled out and critically assessed possible risks of expanding the limits of the expert initiative.

Key words: *forensic expertise, criminal proceeding, forensic expert, expert research, expert initiative, evidence in criminal proceedings.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах реформування кримінального процесу України з метою формування його змагальної моделі все більшого значення набувають судові експертизи, що допомагають всебічно та повно встановлювати обставини кримінальних правопорушень. Слід зауважити, що належне забезпечення в кримінальному провадженні права на справедливий суд неможливе без постійних зусиль з боку органів кримінальної юстиції, спрямованих на мінімізацію випадків слідчих і судових помилок у дослідженні та оцінці матеріальних слідів злочинів та інших джерел інформації. В цьому сенсі одним з важливих аспектів кримінальної процесуальної діяльності в кримінальному провадженні є діяльність судового експерта, спрямована на пошук додаткової вагомої для справи інформації, яка виходить за межі доручення суб'єкта, що призначив експертизу. В науковій літературі вона отримала назву експертної ініціативи. Отже, на сьогодні певної актуальності набуває вдосконалення теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо реалізації зазначеного напрямку судово-експертної діяльності в кримінальному процесі. Але ґрунтовне дослідження з метою вирішення цього завдання неможливе без здійснення історичного аналізу становлення та розвитку експертної ініціативи.

© ЩЕРБАНЮК Д.В. – аспірант (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом, теорія судової експертизи досить глибоко досліджена в наукових працях В.Г. Гончаренка, Ю.Г. Корухова, Н.І. Клименко, В.К. Лисиченка, О.Р. Росинської, І.В. Пирога, І.А. Петрової, М.Я. Сегає, М.В. Салтевського, І.Я. Фрідмана, О.Р. Шляхова, М.Г. Щербаковського та інших авторів. Певної уваги було приділено безпосередньо експертній ініціативі, зокрема, в дослідженнях Г.І. Грамовича, О.П. Гришиної, О.Р. Росинської, А.Н. Петрухіної, А.В. Дудича, С.Л. Мельник та інших науковців.

Проте генеза експертної ініціативи в кримінальному провадженні майже не висвітлена. Крім того, окремі напрацювання науковців потребують розвитку та вдосконалення з метою усунення прогалин, дискусійних положень і суперечностей.

Метою даної статті є дослідження процесу становлення та розвитку експертної ініціативи як специфічного напрямку судово-експертної діяльності в кримінальному провадженні.

Результати дослідження. Дослідження появи та розвитку інституту експертної ініціативи вимагає осмислення історії більш широкого інституту застосування спеціальних знань у судових процесах. Як відомо, обізнані особи залучались з давніх часів до судочинства в цивільних і кримінальних провадженнях. При цьому їхня ініціативність розглядалась як необхідна умова якісного виконання поставлених завдань. Наприклад, збереглися відомості про те, що тіло Юлія Цезаря, вбитого змовниками, оглянув лікар Актістий, який встановив, яке саме поранення було смертельним, після чого виступив з офіційною ініціативою представлення цих висновків, які мали в подальшому вагомий вплив на історію Риму [1, с. 10]. Аналіз історії Стародавнього Китаю свідчить про те, що завдяки ініціативі освічених лікарів – судових медиків у період Сунської династії (900–1278 рр.) стали активно використовувати в рамках судових процесів для ідентифікації живих і мертвих осіб відбитки папілярних візерунків пальців рук. Узагальнення матеріалів проведених дослідів у судових провадженнях лікарями тих часів надало змогу сформулювати перші правила огляду трупа [2, с. 4].

Історія використання знань у формі допомоги обізнаних осіб у російському судочинстві розпочинається приблизно з XVII століття [3, с. 10]. З цього періоду офіційно почали проводити огляди людей для встановлення характеру тілесних ушкоджень, огляди трупів, використовувати висновки лікарів у питаннях з'ясування душевного стану осіб тощо. Завдяки розвитку хімії, біології з'явилась можливість активно використовувати знання спеціалістів (аптекарів і лікарів) у вирішенні питань про отруйні властивості різних речовин. Допомога і висновки цих експертів забезпечували прийняття обґрунтованих рішень у розслідуваннях фактів смерті в разі підозри на отруєння, у розслідуваннях незаконного продажу різних лікарських засобів, незаконного лікування тощо [4, с. 355].

Є підстави стверджувати, що процедура доказування в кримінальному провадженні завжди базувалась на використанні знань обізнаних осіб. І сьогодні можна зустріти думку, що спеціальними знаннями в кримінальному процесі слід вважати будь-які професійні знання обізнаних осіб, залучених сторонами та судом до вирішення завдань кримінального провадження у встановленому законом порядку [5, с. 198]. У зв'язку з цим слід зазначити, що в історичному плані саме завдяки ініціативі досвідчених спеціалістів виникали нові методи встановлення істини у справах, нові види доказової інформації і засоби її оцінки. І завдяки їх дослідницькій ініціативі з'явилися концептуальні наукові праці, які стали джерелом формування систем криміналістики і судової медицини. Але безпосередньо інститут експертної ініціативи сформувався набагато пізніше.

Перші згадки про експертну ініціативу можна зустріти в Російському Статуті кримінального судочинства, затвердженому імператорським Указом 20 листопада 1864 року. Зокрема, в статті 333 наголошувалося: «Досвідчені особи, проводячи огляд, не повинні випускати з уваги і таких ознак, на які слідчий не звернув уваги, але дослідження яких може привести до відкриття істини» [6].

Концептуальними слід визнати положення, згідно з якими вищевказаний процесуальний закон тих часів дозволяв експертові самостійно відшукувати майбутні об'єкти дослідження. Іншими словами, досвідчені особи у своєму дослідженні не були зв'язані межами завдання слідчого або суду. Зокрема, стаття 332 Статуту таким чином регламентувала порядок призначення експертизи: «Судовий слідчий зобов'язаний запропонувати досвідченим особам словесно або письмово питання, які підлягають їх вирішенню» [6]. Зрозуміло, що коли питання експертові були викладені письмово, встановлювались певні межі дослідження. Але в тих випадках, коли вони передавались в усній формі, говорити про такі межі досить складно, тому експерту фактично надавалась можливість проявляти ініціативу.

Необхідно зазначити, що положення тогочасного російського процесуального законодавства зробили істотний крок у становленні й розвитку інституту експертної ініціативи. Так, наприклад, встановлювалось наступне: «Медичний експерт набуває нині значення наукового судді фактів і для здійснення цього свого обов'язку користується правом не тільки вивчати в подробицях справу, запропоновану йому на висновок, але й вносити до неї відповідну ініціативу шляхом проведення додаткових досліджень, оглядів, опиту свідків тощо» [7, с. 76].

Перший радянський КПК 1923 року містив важливе положення щодо визнання за експертом права відмовитися від проведення експертизи, якщо матеріали, які йому надані, є недостатніми. Але експертові заборонялося збирати матеріали, які були необхідні для дослідження. Здавалося б, процесуальний закон тих часів чітко закріпив межі застосування експертної ініціативи, і дискусії з цього приводу могли бути припинені. Але намагання судово-експертних, зокрема медичних, установ розширити свої можливості у вирішенні спеціальних питань, пов'язаних із кримінальним провадженням, призвело до того, що Народний комісаріат охорони здоров'я УРСР у новому Положенні «Про виробництво судово-медичної експертизи» від 16 лютого 1934 року, повернувся на колишні позиції і знов розширив права судово-медичного експерта, додаючи його висновку значення наукового вироку [8, с. 45].

Разом з тим по мірі подальшого становлення інституту самої судової експертизи зміст поняття експертної ініціативи почав звужуватися. Так, були виключені можливості проведення опитування експертом свідків і потерпілих, а також пошук необхідних об'єктів дослідження. Сутність експертної ініціативи все більше зводилася до можливості експерта розширити рамки сформульованих і поставлених йому на вирішення питань. Виходячи з аналізу положень КПК УРСР 1960 року, можна зробити висновок про те, що експертна ініціатива фактично стала розглядатися лише як можливість експерта вийти за межі поставлених питань. Зокрема, в ст. 200 зазначеного кодексу було визначено: «якщо при проведенні експертизи експерт виявить факти, які мають значення для справи, з приводу яких йому не було поставлено запитань, він вправі на них вказати у своєму висновку». Ця норма залишалась у кримінально-процесуальному законодавстві України до 2012 року і майже без змін перейшла до чинного КПК України (п. 4 ч. 3 ст. 69).

Отже, можна стверджувати, що, незважаючи на кардинальне реформування кримінального процесу, правове регулювання питань експертної ініціативи залишилось на рівні радянського періоду. Проте необхідно відзначити, що проблему меж експертної ініціативи навряд чи можна визнати вирішеною. Адже протягом багатьох років вона викликала дискусії в наукових колах і серед практиків. При цьому практичні працівники переважно вважають доцільним нормативно визначити та значно розширити цей інститут. Головним аргументом на користь такого підходу є чисельні помилки сторін кримінального провадження як у збиранні матеріальних об'єктів, їх транспортуванні та зберіганні, так і у формулюванні завдань експертам.

Уявляється очевидним, що неповний огляд слідчим вилучених об'єктів і відповідні прогалини в їхньому описанні в протоколі заважають експертові провести повне дослідження та зробити обґрунтовані висновки. У свою чергу, неправильне упакування вилучених об'єктів нерідко призводить до втрати певних властивостей і неможливості подальшого експертного дослідження. Некоректне формулювання питань експертові, постановка зайвих запитань, використання невірної термінології призводять до затягування часу проведення судових експертиз, суперечливостей в подальшій оцінці висновків експерта тощо. Тому виглядає зрозумілою позиція тих науковців, котрі вважають, що тільки експерт, як найбільш обізнаний в сучасних можливостях відповідних досліджень, може кваліфіковано забезпечити збирання деяких доказів у кримінальному провадженні [9, с. 178; 10, с. 96].

Інша позиція полягає в запереченні потреби розширення меж експертної ініціативи. Зокрема, зниження помилок слідчих під час збирання доказів і призначення експертиз пропонується вирішувати шляхом більш активного залучення фахівців для надання відповідної допомоги [11, с. 221]. У свою чергу, право експерта переформулювати поставлені запитання має бути закріплено, але лише за погодженням зі слідчим [12, с. 32].

У цілому ж, аналізуючи тенденції формування поглядів вчених і практиків щодо інституту експертної ініціативи, можна констатувати, що вони постійно кардинально змінювались. Так, права експерта в цьому сенсі то загально визнавались [13, с. 89; 14, с. 35–36], то категорично заперечувались [15, с. 83; 16, с. 90–91], то звужувались до окремої позиції [17, с. 10; 18, с. 57–66].

На наш погляд, становленню розширеного тлумачення інституту експертної ініціативи заважали ризики зловживання наданими правами. Навмисно або з причин недбалості експерти

могли надавати необ'єктивні, помилкові висновки, і значення їх як джерел доказів у судах могло піддаватись сумніву. Оцінимо ці ризики і допущені помилки.

Найбільш вірогідний ризик, на нашу думку, пов'язаний з тим, що експерт, маючи право проявити ініціативу і реалізуючи її, може вийти за рамки своїх спеціальних знань. Наприклад, судово-медичний експерт, що проводить дослідження трупа з вогнепальними ушкодженнями, може намагатись вирішити питання стосовно можливої дистанції пострілу, що по суті виходить за межі його повноважень і стосується компетенції експерта в галузі криміналістичного дослідження зброї. Отже, можна дійти висновку про те, що заборона такого підходу, безперечно, обмежує ініціативу експерта, але сприяє раціональному і розумному використанню спеціальних знань. Експерт повинен реально оцінювати свої можливості та компетенцію у вирішенні питань. Уникнути помилок під час реалізації експертної ініціативи можна тільки в тому разі, якщо він опрацює кожне питання, поставлене слідчим або суддею, тільки в межах своєї компетенції і на підставі затверджених, науково обгрунтованих і перевірених практикою методів дослідження.

Помилки експертів можуть бути також пов'язані з плутаниною процесуальної та непроцесуальної форм реалізації експертної ініціативи. До процесуальної форми слід віднести розширення предмета дослідження і закріплення отриманих результатів у висновку. До непроцесуальної – надання допомоги в отриманні зразків для експертизи, одержанні інших об'єктів для експертного дослідження, а також діяльність, спрямовану на припинення та попередження правопорушень, виявлення і встановлення причин і умов, що сприяли їх вчиненню. Помилкове включення експертом до висновків фактичних даних, отриманих непроцесуальним способом, значно ускладнює оцінку цього висновку на предмет достовірності й надає можливість стороні захисту в суді опротестувати ці докази і виключити їх як аргумент обвинувачення. На наше переконання, можливість таких ситуацій однозначно треба виключати.

Недоліки в реалізації на практиці експертної ініціативи також можуть бути пов'язані з розширенням тлумаченням прав експерта, нівелюванням грані між експертною ініціативою як видом професійної діяльності експерта й ініціативою як видом творчої розумової діяльності.

Висновки. Підводячи підсумок вищевказаному, слід зазначити, що розвиток уявлень про експертну ініціативу в процесі доказування має довгі коріння. Становлення цього інституту характеризується багатоетапністю і зміною відношення до можливостей і необхідності розширення повноважень судового експерта як суб'єкта доказування. На сучасному етапі розвитку інститут експертної ініціативи у процесуальній формі реалізується, якщо: а) під час дослідження були виявлені фактичні дані, питання щодо яких експерту не поставлені, входять у предмет експертизи даного роду (виду); б) для підтвердження вказаних фактичних даних не потрібно проведення іншого експертного дослідження; в) встановлення фактичних даних здійснено експертом під час дослідження представлених об'єктів і наявних в його розпорядженні матеріалів кримінального провадження, тобто констатація цих фактів не вимагає представлення додаткових даних та об'єктів. При цьому питання щодо розширення меж експертної ініціативи шляхом надання експертові права самостійно збирати об'єкти для дослідження потребує подальшого вивчення.

Список використаних джерел:

1. Рожановский В.А. Судебно-медицинская экспертиза в дореволюционной России и СССР. М.: Изд-во Наркомздрава РСФСР, 1927. 106 с.
2. Крылов И.Ф. Судебная экспертиза в уголовном процессе. Л.: Изд-во ЛГУ, 1963. 213 с.
3. Исаева Л.М. Специальные познания в уголовном судопроизводстве. М.: ЮРМИС, 2003. 304 с.
4. Памятники русского права. Вып. 8. Законодательные акты Петра I. Первая четверть XVIII в. / Под ред. К.А. Софроненко. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. 667 с.
5. Степанюк Р.Л., Лапта С.П. Співвідношення правових і спеціальних знань у кримінальному провадженні. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Сер. «Право». 2013. Вип. № 16. С. 196–199.
6. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1964 г. Глава 4. Об исследовании события преступления. Веб-сайт Информационно-правовое обеспечение Гарант. URL: <http://base.garant.ru/57791498/20/>.
7. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры, 1917–1954 гг. Сборник документов / Сост.: Гусев Л.Н.; Под ред.: С.А. Голунского. М.: Госюриздат, 1955. 635 с.

8. Чельцов-Бебутов М.А., Чельцова Н.В. Проведение экспертизы в советском уголовном процессе. Москва: Госюриздат, 1954. 280 с.

9. Вандер М.Б. Использование микрочастиц при расследовании преступлений. СПб: Питер, 2001. 224 с.

10. Розенталь М.Я. Теория и практика использования микрочастиц в расследовании тяжких преступлений против личности. Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1993. 149 с.

УДК 343.102

СУХОМЛИН Ю.В.

ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ТА ПОДАННЯ КЛОПОТАНЬ СТОРОНОЮ ЗАХИСТУ ТА ІНШИМИ УЧАСНИКАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті розглядаються питання підготовки та подання клопотань стороною захисту та іншими учасниками кримінального провадження. Акцентується увага на особливостях подання клопотань стороною захисту про проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій на стадії досудового розслідування. Окреслюється взаємозв'язок між інститутом клопотань та забезпеченням права на захист, а також процесуальним статусом окремих учасників кримінального провадження.

Ключові слова: клопотання, учасники кримінального провадження, сторона захисту, захисник, засади кримінального провадження.

В статье рассматриваются вопросы подготовки и представления ходатайств стороной защиты и другими участниками уголовного процесса. Акцентируется внимание на особенностях представления ходатайств стороной защиты о проведении следственных и других процессуальных действий на стадии досудебного расследования. Очерчивается взаимосвязь между институтом ходатайств и обеспечением права на защиту, а также процессуальным статусом отдельных участников уголовного процесса.

Ключевые слова: ходатайство, участники уголовного судопроизводства, сторона защиты, защитник, принципы уголовного процесса.

The questions of preparation and presentation of solicitors the side of defence and other participants of criminal procedure are examined in the article. Attention is accented on the features of presentation of solicitors the side of defence about realization inquisitional and other judicial actions on the stage of pre-trial investigation. Inter communication is out lined between the institute of solicitors and providing of right of defence, and also by judicial status of separate participants of criminal procedure.

Key words: solicitor, participants of criminal trial, side of defence, defender, principles of criminal procedure.

Постановка проблеми. Імплементация європейських стандартів захисту прав людини у сфері кримінальних процесуальних відносин, посилює увагу законодавця та наукової спільноти до реалізації окремих прав учасників кримінального провадження за допомогою функціонування інституту клопотань, окремі положення якого виступають однією із процесуальних гарантій реалізації засад кримінального провадження та досягнення його завдань. Судова статистика та практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) свідчить про систематичні по-

© СУХОМЛИН Ю.В. – здобувач кафедри кримінального процесу (Національна академія внутрішніх справ)

рушення органів досудового розслідування, прокурора та судової влади законодавчих приписів щодо подання та розгляду клопотань на стадії досудового розслідування, найтипівішими з яких є не лише порушення строків їх розгляду, а й формальний підхід щодо їх подання та вирішення.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. У контексті забезпечення прав учасників кримінального провадження проблематику інституту клопотань у своїх працях торкалися Ю.М. Грошевий, В.Г. Гончаренко, О.В. Єні, Л.М. Карнеєва, П.А. Лупинська, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.О. Попелюшко, І.Л. Петрухін, А.Ю. Строган, В.М. Тертишник, О.Ю. Татаров, Л.Д. Удалова, Т.І. Фулей, С.А. Шейфер, В.П. Шибіко, М.Є. Шумило, О.Г. Яновська та інші.

Мета статті – визначити та охарактеризувати основні проблеми підготовки та подання клопотань стороною захисту та іншими учасниками кримінального провадження на стадії досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Право подавати клопотання нормативно закріплено в окремих процесуальних правах учасників кримінального провадження, наприклад: право підозрюваного заявляти клопотання про проведення процесуальних дій, про забезпечення безпеки щодо себе, членів своєї сім'ї, близьких родичів, майна, житла тощо (п. 12 ч. 3 ст. 42 КПК); право потерпілого заявляти клопотання (п. 4 ч. 1 ст. 56 КПК); права цивільного позивача (ч. 3 ст. 61 КПК); права цивільного відповідача (ч. 3 ст. 62 КПК); право свідка заявляти клопотання про внесення до протоколу допиту змін, доповнень і зауважень, про забезпечення безпеки у випадках, передбачених законом (пп. 7, 8 ч. 1 ст. 66 КПК); підозрюваний, обвинувачений, потерпілий мають право на звернення до прокурора, слідчого судді або суду з клопотанням, в якому викладаються обставини, що обумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені КПК України (ч. 6 ст. 28 КПК); сторони кримінального провадження, потерпілий мають право під час судового розгляду подавати клопотання про визнання доказів недопустимими (ч. 3 ст. 89 КПК); ініціювання стороною захисту, потерпілим проведення слідчих (розшукових) дій здійснюється шляхом подання слідчому, прокурору відповідних клопотань (ч. 3 ст. 93 КПК); за клопотанням учасників процесуальної дії під час досудового розслідування застосування технічних засобів фіксування є обов'язковим (ч. 1 ст. 107 КПК); особа, на яку було накладено грошове стягнення та яка не була присутня під час розгляду цього питання слідчим суддею, судом, має право подати клопотання про скасування ухвали про накладення на неї грошового стягнення (ч. 1 ст. 147 КПК); підозрюваний, обвинувачений, їх захисник, законний представник, інший власник або володілець майна, які не були присутні при розгляді питання про арешт майна, мають право заявити клопотання про скасування арешту майна повністю або частково (ч. 1 ст. 174 КПК); клопотання підозрюваного, обвинуваченого про зміну запобіжного заходу (ст. 201 КПК); сторона кримінального провадження має право звернутися до слідчого судді із клопотанням провести допит свідка, потерпілого під час досудового розслідування в судовому засіданні (ст. 225 КПК); проведення допиту, впізнання у режимі відеоконференції під час досудового розслідування (ст. 232 КПК) та інше.

Загальне правило про забезпечення прав та законних інтересів учасників кримінального провадження, у процесуальній літературі досліджується й питання правових гарантій на подання клопотань. Поряд із правом заявляти клопотання учасниками кримінального провадження, окремі вчені до них відносять відповідні процесуальні права та обов'язки, які визначають їх процесуальний статус, наприклад, право учасників процесу знати мотиви відмови в задоволенні клопотання; право учасників процесу оскаржувати відмову в задоволенні клопотання, а також повторно заявити клопотання [7, с. 9]. Тобто клопотання фактично набуло для учасників кримінального провадження (окрім сторони обвинувачення) особливої форми звернення з метою забезпечення своїх процесуальних прав та реалізації інтересів під час проведення досудового розслідування.

Загалом, вченими-процесуалістами клопотання розглядається як звернення в письмовій або усній формі сторони захисту, потерпілого і його представника чи законного представника до слідчого, прокурора з метою виконання певних процесуальних дій у провадженні на свою користь [1, с. 143].

У свою чергу, кримінальний процесуальний закон виокремлює процесуальну форму подання, розгляду та вирішення клопотань щодо отримання дозволу на проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій з огляду на процесуальну діяльність сторони обвинувачення, а за стороною захисту та іншими, визначеними у ч. 1 ст. 220 КПК, учасниками кримінального провадження визначає процесуальну можливість щодо подання клопотання про

виконання будь-яких процесуальних дій, яке слідчий, прокурор зобов'язані розглянути в строк не більше трьох днів з моменту подання і задовольнити їх за наявності відповідних підстав про що повідомити особу, яка заявила клопотання. Про повну або часткову відмову в задоволенні клопотання виноситься вмотивована постанова, копія якої вручається особі, яка заявила клопотання, а у разі неможливості вручення з об'єктивних причин надсилається їй у порядку визначеному кримінальним процесуальним законом у порядку визначеному статтями 111 та 112 КПК щодо процесуальної форми повідомлень.

Аналізуючи засади змагальності сторін у кримінальному провадженні, відомий вчений Л.Д. Удалова вказує на те, що доцільним та прогресивним є закріплення у чинному КПК України додаткових гарантій реалізації цього принципу, у тому числі під час досудового розслідування. Наприклад, сторонам гарантуються рівні права щодо збирання та подання до суду клопотань, скарг, речей, документів, інших доказів, а також реалізації інших процесуальних прав (ч. 2 ст. 22 КПК України), а при вирішенні слідчим суддею клопотань слідчого, прокурора, зокрема щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження, передбачено участь сторони захисту [9, с. 8-9].

Зазначені тези звертають увагу на тісний взаємозв'язок інституту клопотань із засадою права на захист. Така позиція вже обговорювалась у літературі з огляду на професійну діяльність адвоката у кримінальному провадженні, зокрема, А.О. Мороз, визначає перелік перешкод до здійснення правомірної діяльності захисника чи представника особи по наданню правової допомоги може проявитися, зокрема, такими діями: 1) в забороні адвокату (захиснику) складати заяви, скарги, клопотання, інших правових документів та подавати їх в установленому законом порядку; 2) у забороні або у відмові компетентними особами захисникові доповідати клопотання та скарги на прийомі в посадових і службових осіб та відповідно до закону одержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці клопотання і скарги; 3) у відмові або забороні бути присутнім під час розгляду своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів та давати пояснення щодо суті клопотань і скарг [5, с. 58-59].

У контексті такого вислову прослідковується взаємозв'язок інституту клопотань з окремими елементами засади законності у процесуальній діяльності сторони обвинувачення. На наш погляд, правильність позиції сторони захисту щодо подання клопотань, тим більше оскарження процесуальних дій та рішень сторони обвинувачення виключно у судових стадіях кримінального провадження не витримує жодної критики. Адже навіть на стадії досудового розслідування захисник має використати усі надані йому кримінальним процесуальним законом правові інструменти щодо забезпечення прав свого підзахисного, або особи, інтереси, якої він представляє, з врахуванням положень ч. 4 ст. 46 про те, що захисник користується процесуальними правами підозрюваного, обвинуваченого, захист якого він здійснює, крім процесуальних прав, реалізація яких здійснюється безпосередньо підозрюваним, обвинуваченим і не може бути доручена захиснику.

Водночас, відповідно до практики ЄСПЛ, право захищати себе особисто не є абсолютним, і державні органи можуть відмовити у клопотанні про захист особисто, якщо національне законодавство вимагає обов'язкової участі захисника (рішення у справі «Камазінські проти Австрії» (Kamasinski v. Austria) [10].

В.М. Юрчишин, вказує, що у прокурора залишається можливість для ефективного здійснення нагляду за додержанням законності у досудовому розслідуванні з боку інших суб'єктів процесу – захисника, підозрюваного, експерта, перекладача, спеціаліста, потерпілого, свідка тощо, які також можуть вчиняти незаконні дії, виходити за межі своїх функціональних повноважень [11, с. 154]. Така теза заслуговує й на нашу підтримку.

Зважаючи на особливості процесуального статусу підозрюваного під час досудового розслідування, він наділений більш широкими, порівняно з іншими учасниками кримінального провадження, правами, тому відповідно до п. 12 ч. 3 ст. 42 КПК України він може заявляти клопотання про проведення процесуальних дій, про забезпечення безпеки щодо себе, членів своєї сім'ї, близьких родичів, майна, житла тощо. Аналогічним правом користується й потерпілий (п.п. 4 т 5 ч. 1 ст. 56 КПК України), представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (п. 7 ч. 2 ст. 641 КПК України). Водночас, в окремих випадках, визначених ст. 49 КПК України, коли підозрюваний, обвинувачений заявив клопотання про залучення захисника, але за відсутністю коштів чи з інших об'єктивних причин не може його залучити самостійно законодавець зобов'язує слідчого, прокурора, слідчого суддю чи суд забезпечити участь захисника за призначенням.

Відомий вчений О.Р. Михайленко, досліджуючи питання процесуальної діяльності захисника на стадії досудового розслідування за положеннями КПК 1960 р. відомий вчений О.Р. Ми-

хайленко, зазначає, що 36 % опитаних ним адвокатів, з тактичних міркувань, виявивши помилки під час провадження слідства слідчому про це не повідомляють, не заявляють відповідних клопотань, з метою наголошення на таких помилках у суді [4, с. 314].

Законодавець, у свою чергу передбачає у ст. 89 КПК України, право сторін кримінального провадження, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, під час судового розгляду подавати клопотання про визнання доказів недопустимими, а також наводити заперечення проти визнання доказів недопустимими.

На противагу цьому, у науково-практичних коментарях КПК України, ми зустрічаємо твердження про те, що не можна розглядати як спосіб збирання доказів стороною захисту чи потерпілим «ініціювання» проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, а також інших процесуальних дій, оскільки «ініціювання» здійснюється шляхом подання слідчому, прокурору відповідних клопотань, які розглядаються в порядку, передбаченому ст. 220 КПК України. А в ст. 220 КПК України передбачено, що клопотання може бути задоволено за наявності відповідних підстав. Якщо слідчий, прокурор таких підстав не вбачає, то він виносить мотивовану постанову про повну або часткову відмову в задоволенні клопотання. Таким чином, на наше переконання, суб'єктом збирання доказів за клопотанням сторони захисту чи потерпілого буде слідчий, прокурор, які проведуть відповідну дію [3, с. 264].

Окремими вченими, за часів чинності КПК України 1960 р. зверталась увага на те, що обов'язковому задоволенню підлягають клопотання потерпілого про допит певних осіб, провадження експертного дослідження й інших слідчих дій, якщо обставини, про встановлення яких він клопоче, мають значення для встановлення істини, тому суб'єкти здійснення перевірочних дій не можуть відмовити в задоволенні клопотань, що спрямовані на встановлення обставин, які мають значення для вирішення повідомлення про злочин, наприклад, про використання інших способів перевірки цього повідомлення [8, с. 304].

Активна позиція щодо подання, а у подальшому й реалізації клопотань на стадії досудового розслідування прослідковується у положеннях ч. 6 ст. 223 КПК України про те, що слідча (розшукова) дія, що здійснюється за клопотанням сторони захисту, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, проводиться за участю особи, яка її ініціювала, та (або) її захисника чи представника, крім випадків, коли через специфіку слідчої (розшукової) дії це неможливо або така особа письмово відмовилася від участі в ній. При цьому, під час проведення такої слідчої (розшукової) дії присутні особи, що її ініціювали, мають право ставити питання, висловлювати свої пропозиції, зауваження та заперечення щодо порядку проведення відповідної слідчої (розшукової) дії, які заносяться до протоколу.

Додатково, слід наголосити, що відповідно до ст. 220 КПК України, клопотання сторони захисту, потерпілого і його представника чи законного представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, про виконання будь-яких процесуальних дій слідчий, прокурор зобов'язані розглянути в строк не більше трьох днів з моменту подання і задовольнити їх за наявності відповідних підстав. Тобто перераховані учасники кримінального провадження у будь-якому випадку до завершення досудового розслідування мають право заявити клопотання про проведення слідчої (розшукової) дії, а на наш погляд й НСРД, оскільки у КПК України відсутня пряма нормативна заборона з цього приводу.

На противагу цьому, у літературі констатується, що завдання адвоката полягає у тому, щоб довести невинуватість свого підзахисного можливими правовими способами та засобами [6, с. 192].

У зв'язку із цим, та невизначеністю у КПК України, в окремих випадках прямих заборон на подання окремих клопотань, сприяє фактам зловживань необгрунтованим поданням клопотаннями стороною на стадії досудового розслідування.

Водночас, неподання клопотань захисником у кримінальному провадженні, у тих випадках коли інтереси підозрюваного цього потребують у юридичній практиці, у тому числі й у рішеннях ЄСПЛ (наприклад, від 12 червня 2008 року у справі «Яременко проти України»), справедливо розглядаються як порушення права на захист у справах, в яких захисник формально був призначений стороною обвинувачення.

З метою забезпечення права учасників кримінального провадження, відповідно до ст. 221 КПК України, слідчий, прокурор зобов'язаний за клопотанням сторони захисту, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, надати їм матеріали досудового розслідування для ознайомлення, за виключенням матеріалів про застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а також тих матеріалів,

ознайомлення з якими на цій стадії кримінального провадження може зашкодити досудовому розслідуванню. Такі правові приписи, на наш погляд, не лише забезпечують права перерахованих учасників кримінального провадження, а й слугують підґрунтям щодо подальшого подання ними інші клопотання під час досудового розслідування.

Натомість на практиці, заявляючи клопотання про ознайомлення з матеріалами після отримання постанови про закриття такого провадження з метою вирішення питання щодо наявності підстав для оскарження постанови, зіштовхуємося з відмовою у задоволенні клопотання захисником, як представником потерпілого. Мотивується це, як правило таким формулюванням: «визначенням закритого кримінального провадження встановлено, що воно не містить матеріалів, які безпосередньо стосуються Вас, оскільки протиправні дії вчинялися щодо іншої особи» [5, с. 118].

Висновки. Враховуючи викладене варто зазначити, що інститут клопотань має важливе значення в аспектах забезпечення конституційних прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина у кримінальному провадженні, адже вони в окремих випадках набувають й статусу засад кримінального провадження, перелік яких визначено ст. 7 КПК України. Сутність підготовки та подання клопотань стороною захисту та іншими учасниками кримінального провадження на стадії досудового розслідування полягає у прямому визначенні такого права нормами кримінального процесуального законодавства, особливостями функціонування інститутів слідчих (розшукових) дій та заходів забезпечення кримінального провадження, загальним правилом, закріпленим у ст. 220 КПК України щодо розгляду клопотань під час досудового розслідування.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процес України у питаннях та відповідях / Л.Д. Удалова, В.В. Рожнова, Д.О. Савицький, О.Ю. Хабло, О.В. Римарчук. Київ: КНТ, 2016. 269 с.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України № 4651-VI від 13 квіт. 2012 р. URL : zakon.rada.gov.ua/go/4651-17.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Відп. ред.: С.В. Ківалов, С.М. Міщенко, В.Ю. Захарченко. Харків: Одіссей, 2013. 1104 с.
4. Михайленко А.Р. Расследование преступлений и обеспечение прав граждан. Научно-практическое издание. Киев.: Юринком Интер, 1999. 448 с.
5. Мороз А.О. Об'єктивна сторона злочину втручання в діяльність захисника чи представника особи. Юридична наука. 2015. № 4. С. 36-83.
6. Рогатинська Н.З., Кусмарцева М.О. Роль захисника у забезпеченні прав і законних інтересів осіб під час кримінального провадження. Право і суспільство. 2016. № 2. С. 190-193.
7. Строган А.Ю. Розгляд і вирішення клопотань на досудовому слідстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 (кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза). Київ, 2008. 18 с.
8. Татаров О.Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. Київ, 2012. 640 с.
9. Удалова Л.Д. Деякі проблемні питання правозастосування кримінального процесуального законодавства. Актуальні питання кримінального процесуального законодавства України: збірник мат. міжвузівської наук. конференції (Київ, 26 квіт. 2013 р.) / Нац. акад. прокуратури України, 2013. С. 8-12.
10. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. Київ, 2015. 208 с.
11. Юрчишин В.М. Функції прокурора у досудовому розслідуванні: теорія і практика: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. Запоріжжя, 2016. 443 с.

ЗМІСТ

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

КУЦЕНКО В.Д. ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО СУДУ В УКРАЇНІ.....	3
ЛЕГКА О.В. ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	10
ЛЕЖНЕНКО І.П. ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕР ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛАХ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ.....	16
ЛИСЕНКО Ю.О. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ.....	21
ЛІЦУК Б.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	27
МАКСІМЕНЦЕВА Н.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИДОБУВАННЯ НАДР У РЕСПУБЛІЦІ УЗБЕКИСТАН ТА КИРГИЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ.....	33
МАРКІНА А.М. СТАНДАРТИ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	38
НАЗАРЧУК О.М. ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АКЦІОНЕРНОЇ УГОДИ АКЦІОНЕРНИХ ТОВАРИСТВ В УКРАЇНІ ТА ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ.....	44
ПАЛАГНЮК Д.В. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТІЛООХОРОНЦІВ В УКРАЇНІ.....	48
ПАСТУХ І.Д. ОСОБЛИВОСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	54
ПАШИНСЬКИЙ В.Й. ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ.....	59
ПЕТКОВ С.В. АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....	64
ПИЛИП В.В. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	70
ПИРОГА І.С. ОПТИМІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	74
ПИХТІН М.П. ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....	80
ПОВИДИШ В.В. СУЧАСНИЙ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СКЛАДНИК ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	85
ПОГРЕБНЯК М.М. ДЕЯКІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ МОЖЛИВОСТІ ТА ДІЙСНОСТІ НАДАННЯ АДВОКАТОМ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	92
ПРОШУТЯ І.Д. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	99

ПЧЕЛІН В.Б. СУТНІСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ.....	106
РАКУЛ О.В. ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	109
РІЗАК М.В. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОСИН ОБІГУ ТА ОБРОБКИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УКРАЇНІ.....	118
САБАДАШ І.В. СКЛАД ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДОВИХ ЕКСПЕРТІВ, ЯКІ НЕ Є ПРАЦІВНИКАМИ ДЕРЖАВНИХ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ УСТАНОВ.....	121
САВРАНЧУК С.Л. ПОВНОВАЖЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ ЯК ПІДРОЗДІЛУ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	126
СЕВОСТЬЯНОВА Н.І. МЕТА І ЗАВДАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	130
СКРИПА Є.В. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	135
ТКАЧЕНКО О.Ю. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ.....	140
ТКАЧУК Н.І. ІНФОРМАЦІЙНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	147
ЧЕКАН М.М. ГЕНЕЗА СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ.....	152
ШЕВЧЕНКО Н.Л. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ.....	159
ШЕВЧЕНКО С.І. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ.....	162
ШИЛО С.М. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	166
ШКЛЯР С.В. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ.....	172
ЮРОВСЬКА В.В. ПЕРЕДУМОВИ ТА НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ВИКИДІВ В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ ДЛЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ.....	176
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	
ГЕРАСИМЧУК С.С. ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ХУЛІГАНСТВА, ПОВ'ЯЗАНОГО З ОПОРОМ ПРЕДСТАВНИКОВІ ВЛАДИ АБО ГРОМАДСЬКОСТІ, ЯКИЙ ВИКОНУЄ ОБОВ'ЯЗКИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ.....	182
ГЛАДКИЙ В.В. ОБ'ЄКТИВНІ ПРОЯВИ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ КОРУПЦІЇ.....	187
ДАНИЛЬЧЕНКО Ю.Б. ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ.....	192
ДОВГАНЬ А.І. ВЗАЄМОДІЯ ТА ПРОФІЛАКТИКА ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ВТЯГНЕННЯ НЕПОВНОЛІТНЬОГО У ЗАНЯТТЯ ЖЕБРАЦТВОМ.....	196

КУПАР Д.Ю. ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА СКОЄННЯ ЗЛОЧИНУ ПРОТИ ВСТАНОВЛЕНОГО ПОРЯДКУ НЕСЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ.....	201
МОКРЯК М.О. ДЕЯКІ АСПЕКТИ МЕТОДОЛОГІЇ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	206
ОЛІЙНИК О.С., БАБІКОВ О.П. ПОРІВНЯННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПІДКУПУ В ПРИВАТНОМУ СЕКТОРІ В МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТАХ, ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН І КРИМІНАЛЬНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ.....	211
СТЕБЄЛЄВА М.М. СТРУКТУРА І ЗНАЧЕННЯ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗЛОЧИННОГО ПОРУШЕННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ ЖИТЛА.....	217
ТИХОНОВА О.В. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВЧИНЕННЯ ЯКОГО ПЕРЕДБАЧЕНА СТАТТЕЮ 211 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ.....	222
ЩЕРБАНІЮК Д.В. ГЕНЕЗА УЯВЛЕНЬ ПРО МЕЖІ ЕКСПЕРТНОЇ ІНІЦІАТИВИ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	226
СУХОМЛИН Ю.В. ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ТА ПОДАННЯ КЛОПОТАНЬ СТОРОНОЮ ЗАХИСТУ ТА ІНШИМИ УЧАСНИКАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ.....	230

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 6

Том 2

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 28.12.2017. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 24,54. Ум.-друк. арк. 27,20.

Наклад 300 прим. Зам. № 2812-17.

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