



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК  
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 5  
Том 2

Київ • 2018

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць  
Випуск 5, том 2, 2018  
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.  
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.  
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія KB № 21525-11425 P від 08.09.2015.  
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet  
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права  
(протокол № 7 від 25.07.2018 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); **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипко С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

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

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.  
Випуск 5. – Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. – 200 с.

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

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

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

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

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2018

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;  
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.4

**ДЖЕРЕЛІЙ В.В.**

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ  
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В МІСТАХ**

Прискорення і поглиблення інтеграційних процесів ставлять перед сучасними державами питання про необхідність вироблення оптимальної моделі міжнародно-правової взаємодії, яка дасть змогу найбільш ефективно впровадити зарубіжний досвід до національної правової системи. Стаття присвячена аналізу європейських стандартів забезпечення правової охорони навколишнього природного середовища в містах з метою їх подальшої імплементації до правової системи України.

**Ключові слова:** стандарти забезпечення належної охорони навколишнього природного середовища, європейські стандарти, охорона навколишнього природного середовища в містах.

Ускорение и углубление интеграционных процессов ставят перед современными государствами вопрос о необходимости выработки оптимальной модели международно-правового взаимодействия, которая позволит наиболее эффективно внедрить зарубежный опыт в национальную правовую систему. Статья посвящена анализу европейских стандартов обеспечения правовой охраны окружающей природной среды в городах с целью их дальнейшей имплементации в правовую систему Украины.

**Ключевые слова:** стандарты обеспечения надлежащей охраны окружающей природной среды, европейские стандарты, охрана окружающей среды в городах.

Acceleration and deepening of integration processes pose to the modern states the need to develop an optimal model of international legal interaction that will most effectively integrate foreign experience into the national legal system. The article is devoted to the analysis of European standards for ensuring the legal protection of the environment in cities with a view to their further implementation in the legal system of Ukraine.

**Key words:** standards for ensuring adequate environmental protection, European standards, environmental protection in cities.

**Вступ.** Для України членство у Європейському Союзі (далі – ЄС) є стратегічною метою. Це шлях до модернізації економіки, можливість широкого залучення інвестицій, вихід на ринок європейських спільнот і світові ринки тощо. У політичній сфері послідовна європейська інтеграція є запорукою стабільності демократичної політичної системи, поглиблення культури демократії, поваги до прав людини, зміцнення національної безпеки і безпеки громадян.

Загальні засади, на яких має засновуватися і регулювання відносин у сфері реалізації екологічної політики ЄС, закріплено в Договорі про ЄС, Договорі про функціонування ЄС, Хартії основних прав і в Європейській конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Таке широке коло договірних зобов'язань сприяє забезпеченню балансу між економічними основами розвитку ЄС і охороною природного середовища [1, с. 2]. Для України важливе встановлення вказаних закономірностей реалізації відповідних політик і практик у ЄС для їх перенесення до національної правової системи, оскільки питання екологічного права – це не тільки питан-

ня правової форми та юридичних процедур. Це, насамперед, субстантивне питання ціннісного вибору. Крім того, екологічне право ЄС, окрім базових засад функціонування правового порядку ЄС загалом, має свою систему цілей, принципів, специфічних процедур прийняття рішень із широкого кола питань – забруднення навколишнього природного середовища і кліматичних змін, управління відходами й опарними речовинами, охорони природи й дикого життя. Важливе місце в правовому регулюванні екологічних відносин у ЄС поряд із директивами займає прецедентна практика Європейського суду справедливості, який часто стикається з необхідністю вирішення екологічних питань, доповнюючи і розвиваючи екологічне право ЄС.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз європейських стандартів захисту навколишнього природного середовища у містах, що дозволить забезпечити належне правове регулювання цієї сфери відносин.

**Результати дослідження.** Джерела права ЄС у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки налічують близько 300 нормативно-правових актів у формі директив, регламентів і 528 інших правових актів (комюніке та різних політичних документів). З них основу екологічного законодавства складають близько 70 Директив і 21 Регламент, які вважаються джерелами «*aquis communautarie*» ЄС у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки [2, с. 69].

Сьогодні правовою основою для імплементації відповідних норм європейського права з метою приведення екологічного законодавства України до джерел *aquis communautarie* ЄС виступає Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» від 21 грудня 2010 р.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено також Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр., який передбачає значну кількість заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань України та наближення законодавства України до права ЄС у цій сфері. Національний план дій містить заходи як загального характеру, так і конкретні, які необхідно реалізувати безпосередньо для адаптації до директив та імплементації їх окремих положень у національне законодавство.

Інституціональним підґрунтям перезавантаження національної водної політики є імплементація директив ЄС, що стосуються перенесення позитивного досвіду європейських країн щодо: модернізації, реконструкції та технічного переоснащення водогосподарської інфраструктури і відтворення водно-ресурсного потенціалу; забезпечення належної якості води, призначеної для споживання людиною; запобігання підтопленню населених пунктів і сільськогосподарських угідь; екологічної політики відтворення й охорони морського середовища; захисту ґрунтових вод від забруднення та вичерпання; охорони вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел; очищення міських стічних вод. Імплементація цих директив сприятиме конвергенції національної водної політики з аналогічною стратегією, яка реалізується в ЄС, і закладе нові інституціональні основи управління водними ресурсами та вибору джерел фінансування проєктів розширеного відтворення водогосподарської та водоохоронної інфраструктури [3, с. 241–242].

Упровадження європейських стандартів і норм у сфері якості води й управління водними ресурсами передбачає імплементацію Україною шістьох європейських водних директив, зокрема: 98/83/ЄС щодо якості води, призначеної для споживання людиною; 2007/60/ЄС з оцінки й управління ризиками повеней; 2008/56/ЄС, що встановлює рамки для діяльності Співтовариства в галузі морської екологічної політики; 91/271/ЄС про очищення міських стічних вод; 91/676/ЄС про захист вод від забруднення нітратами з сільськогосподарських джерел; 2000/60/ЄС, що встановлює рамки для діяльності Співтовариства у сфері водної політики.

Директива № 91/271/ЄС про очищення міських стічних вод присвячена вирішенню завдань гармонізації законодавства України і ЄС із цього питання. Всі позитивні і негативні наслідки впровадження зазначеного документа в Україні потребують суттєвого вдосконалення інституціонального середовища. Для прискорення процесів імплементації Директиви № 91/271/ЄС про очищення міських стічних вод необхідно: передбачити в законодавстві підвищення відповідальності за незаконні скиди стічної та забори свіжої води без дозволу державних установ, виключаючи аварійні ситуації та форс-мажорні обставини; збільшити мотиваційні стимули для населення в частині економії води, збереження природних водних джерел, передбачивши грошовий еквівалент за організацію та реалізацію природоохоронних ініціатив; продовжувати політику всебічної підтримки державними органами влади всіх рівнів природоохоронних ініціатив населення, особливо дітей і підлітків, через мережу Інтернет за допомогою сучасного програмного забезпечення (поширення інформації через соціальні мережі); сприяти формуванню у водоко-

ристувачів розуміння нефіскального характеру екологічних штрафів і постійно інформувати про наміри щодо спрямування коштів, сплачених у вигляді цього збору, а також про позитивні результати здійснених, у т. ч. і за бюджетні кошти, проектів охорони водного середовища.

Слід зазначити, що, враховуючи рекордну інтенсивність урбанізації Європи, індустріальний характер цивілізації континенту і гуманістичні традиції, правова регламентація «екологічного виміру» розвитку міст проявила найбільшу ефективність в умовах європейської інтеграції. Особливу увагу розвитку останніх у гармонії з навколишнім природним середовищем було приділено вже у ст. 2 Договору про ЄЕС 1957 р., яка одним із фундаментальних завдань Співтовариства закріпила узгодження більш поліцентричними та менш концентрованими міськими структурами, ніж США та Китай. Вона має дві великі міські агломерації (Париж і Лондон); значну кількість великих міських регіонів; щільні мережі малих і середніх міст і райони з малими міськими центрами. Містобудівну структуру ЄС можна назвати комбінацією основних міських центрів і поліцентричних міських структур із розсіяною урбанізацією. Поява поліцентричних (мега) міст-регіонів, які є мережами середніх і малих міст без реальної функціональної та політичної бази, є зростаючим явищем у Європі. Зростання невідповідності між адміністративними та міськими структурами знижує згуртованість і погіршує конкурентоспроможність через неадекватне управління й інфраструктуру.

Політика щодо охорони навколишнього природного середовища на рівні міст є відмінною між державами-членами, і лише в окремих державах наявні міністерства та міністри з питань міського розвитку. Міська політика часто є неявним результатом містобудівного та просторового планування.

Спосіб управління містами, їх автономія, розширення повноважень та участь у національних політиках також відрізняється в усіх державах-членах.

Розширення повноважень міст у системах національного уряду з погляду політичної автономії та контролю над бюджетними та місцевими податками також різняться. У деяких країнах великим містам надано особливий статус, який надає додаткові ресурси та відповідальність. В останні тридцять років багато держав-членів зазнали тенденції децентралізації, навіть якщо цей процес не завжди супроводжується відповідним збільшенням ресурсів [4, с. 107–108].

У ЄС реалізується Тематична стратегія охорони міського навколишнього середовища, спрямована на сприяння Локальному порядку денному на XXI ст. і визначенню параметрів екології міст. Передбачені в ній принципи та заходи націлені на поліпшення останньої і стосуються обміну досвідом та інформацією на оптимальних рівнях управління, щоб гарантувати ефективне здійснення законодавства й реалізацію місцевою владою передових методів.

Згідно з Повідомленням Комісії від 11 січня 2006 р. про Тематичну стратегію охорони міського навколишнього середовища, її мета полягає в тому, щоб перетворити міста на більш привабливі і здорові для життя, праці та вкладення капіталів і зменшувати несприятливий вплив міст на довкілля. У рамках Стратегії досліджуються: а) потенційний вплив на здоров'я електромагнітних джерел забруднення, б) екологічні параметри здоров'я людей, в) основні тенденції й механізми попередження непередбачуваних проблем.

Головні заходи, запропоновані у стратегії:

- запровадження правових методів охорони довкілля в міську політику з поліпшенням планування і запобіганням конфліктів між різними заходами;
- втілення екологічних принципів у планування сталого міського транспорту для перевезення пасажирів і товарів за допомогою безпечного й ефективного використання менш забруднюючих середовище режимів;
- підтримка обміну кращими методами через організацію мережі інформації й установлення мережі національних центрів;
- розширення діапазону інформації для місцевої влади через Інтернет і навчання працівників регіональних і місцевих органів влади вирішенню проблем міської екології;
- розроблення програм комунітарної підтримки політики єдності Співтовариства і спільних досліджень.

Комплексна природа проблем міського управління вимагає, щоб будь-яка стратегія поліпшення міського навколишнього середовища була скоординована з іншими екологічними аспектами політики, включаючи зміну клімату (стала схема підвищення ефективності енергетики, міські транспортні плани та ін.), охорону природи й біорізноманіття (стримування розростання міст, перетворення індустріальних пусток тощо), якість життя і здоров'я людей

(зменшення забруднення повітря й шуму і т. д.), стале використання природних ресурсів, запобігання і переробку відходів [5, с. 271].

Сьогодні на рівні ЄС визнано, що ефективний механізм правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища може бути створено тільки з урахуванням принципу мультирівневого управління, який передбачає координацію дій між містами, регіональним, національним і європейським рівнем прийняття рішень. Для України може бути корисним досвід ЄС, де створено Комітет регіонів як самостійну інституцію ЄС, яка представляє голоси регіонів і міст ЄС, контактує з багатьма локальними мережами, і саме Комітет регіонів наполягає на своєму центральному місці в системі прийняття рішень щодо правової охорони навколишнього природного середовища в містах ЄС. Такий механізм дозволить більшою мірою враховувати потреби міст у прийнятті юридично значущих рішень. Місцевий, регіональний і національний рівні управління повинні бути спрямовані на горизонтальну та вертикальну координацію, у т. ч. міжмуніципальну та транскордонну співпрацю, забезпечення комплексного підходу до розвитку міста, щоб уникнути дублювання, ізольованих і некоординованих інвестицій [6, с. 7].

Слід також звернути увагу на те, що влада на місцевому та регіональному рівнях закладається до обговорення відповідних концепцій сталого міського розвитку з усіма відповідними зацікавленими сторонами на різних рівнях управління. У цьому плані громадські консультації – оптимальний спосіб залучити громадян до визначених стратегій. Також відзначається, що міста повинні сприяти інноваційному й ефективному партнерству між публічним і приватним секторами, щоб проекти, які відображають ідею сталого міста, були реалізовані максимально ефективно.

На рівні інституцій ЄС підкреслюється, що підвищення обізнаності та надання стимулів – один із ключових факторів, які сприяють перетворенню сталого міста на реальність. Заходи, спрямовані на збереження води, розширення рециркуляції та виробництва компостувальних матеріалів, збільшення використання громадського транспорту й економії енергії тощо, самі по собі не є ефективними без активної й широкої громадської участі. Міста закликаються до використання візуальних інформаційних заходів для інформування суспільства про стан міського середовища (забруднення повітря, затори в дорозі тощо). Україна може переймати цей досвід, запроваджуючи відповідні інформаційні кампанії у вигляді соціальної реклами. Для України також може становити інтерес досвід присудження нагороди «Європейська Зелена Столиця».

Окрема увага також приділяється ролі бізнес-структур у забезпеченні охорони навколишнього природного середовища в містах. Необхідним є поєднання політик та інструментів, які дозволять підприємствам покращити розуміння впливу своєї діяльності на навколишнє природне середовище та керувати цим впливом. Такі інструменти включають економічні стимули, ринкові інструменти, інформаційні вимоги, а також добровільні інструменти та заходи, які доповнюють законодавчу базу та залучають зацікавлених сторін на різних рівнях [7, с. 3].

Поліпшення координаційних механізмів на національному і регіональному рівнях, запропонованих в рамках Спільної стратегічної структури на наступний період фінансування та створення «Міської мережі розвитку», допоможуть забезпечити це, а також залучити більше зацікавлених груп і широку громадськість до вироблення рішень, які впливають на них. Місцеві та регіональні органи влади також матимуть користь від подальшого розвитку інструментів, спрямованих на раціональне збирання й управління екологічними даними, а також для полегшення обміну інформацією та кращими практиками. Загалом, це відповідає зобов'язанням, прийнятим у Ріо + 20 для сприяння інтегрованому підходу до планування, будівництва й управління містами та міськими поселеннями. Інтегровані підходи до міського і територіального планування, в яких повноцінні екологічні міркування повністю враховуються поряд з економічними, соціальними та територіальними проблемами, мають важливе значення для забезпечення того, щоб міські громади були стійкими, ефективними та здоровими місцями для життя і роботи.

З метою посилення стабільності міст ЄС Сьома Програма дій ставить мету забезпечити до 2020 р., щоб більшість міст ЄС здійснювали політику щодо сталого міського планування та дизайну, включаючи інноваційні підходи для міського громадського транспорту та мобільності, стійких будівель, енергоефективності та збереження міського біорізноманіття. Це вимагає, зокрема: 1) узгодження критеріїв оцінки екологічних показників міст з урахуванням економічних, соціальних і територіальних наслідків; 2) забезпечення містами інформації про фінансування заходів для покращення сталого розвитку міст і їх кращого доступу; 3) обмін кращими практиками між містами на Союзному та міжнародному рівнях щодо інноваційного та сталого міського розвитку.

Наведені заходи мають бути прийняті за основу вироблення Україною національної стратегії правової охорони навколишнього природного середовища міст.

**Висновки.** Метою реалізації європейської моделі правової охорони навколишнього середовища міста є забезпечення екологічної безпеки міст, відтворення природних об'єктів і комплексів, що включає в себе: 1) захищеність навколишнього середовища, високу екоефективність і невеликий «екологічний слід»; 2) управління матеріальними ресурсами на стійкій основі та відокремленість економічного прогресу від споживання ресурсів; 3) високу ефективність використання енергії та відновлювальних джерел енергії, низький рівень викидів вуглецю, стійкість до впливу зміни клімату; 4) мінімізацію міської забудови, зведення до мінімуму використання земель із новими родовищами й природними зонами; щільність і компактність міст знижує енергетичні потреби, забезпечує мобільність і пропонує можливості для більш ефективного використання землі (одночасно з цим щільність проживання в містах ставить важливі питання про здатність навколишнього середовища прийняти таку концентрацію відходів і забруднення, що її супроводжують); 5) стійкий, не забруднюючий, доступний і ефективний транспорт для всіх мешканців як на міських, так і міжміських напрямках; більша привабливість немоторизованої мобільності за рахунок створення гарних умов для велосипедного і пішого пересування; зменшення транспортних потреб за рахунок забезпечення близькості й багатofункціональності схем транспортного пересування і комплексного планування житла, робочих місць і громадського простору.

Відповідно, основними елементами образу міста майбутнього, як видається, виступають характеристики, що передбачають поліпшення якості природного середовища й екологічних умов життя людини, включаючи здорове навколишнє середовище, екологізацію виробництва, створення ефективного екологічного сектору економіки, збереження і захист природи. Міста можуть зіграти визначальну роль у формуванні «зеленого поведіння й споживання». У свою чергу, екологізація виробництва неможлива без забезпечення на рівні законодавства виконання таких завдань: переходу на екологічно орієнтовані технології; скорочення впливу на навколишнє середовище від усіх антропогенних джерел; вдосконалення системи екологічного нормування; економічного стимулювання природоохоронної діяльності; створення нової регіональної моделі господарювання, що враховує допустиме антропогенне навантаження на навколишнє середовище, здійснення господарської діяльності з урахуванням екологічної ємності території.

**Список використаних джерел:**

1. Lange B. Implementing EU Pollution Control: Law and Integration. Cambridge University Press, 2008. 344 p.
2. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2014. 93 с.
3. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу: національна доповідь / за ред. Е.М. Лібанової, М.А. Хвесика. К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. 864 с.
4. Гетьман А.П., Лозо В.И. Государственно-правовое регулирование экологии городов в Европейском Союзе. Проблемы законности: сб. науч. тр. / Нац. ун-т «Юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого», 2013. Вып. 121. С. 106–117.
5. Ecology of Cities and Towns. A Comparative Approach / ed. by M.J. McDonnell, A.K. Hahs, J.H. Breuste. Cambridge University Press, 2009. 746 p.
6. Di Mento Joseph F.C. The Global Environment and International Law. University of Texas Press, 2003. 250 p.
7. Green Cities of Europe Global Lessons on Green Urbanism / ed. by T. Beatley. Island Press, 2012. 248 p.

**ПРИНЦИПИ МІЖНАРОДНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА: ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ**

У статті розглянуто основні етапи формування системи принципів міжнародного екологічного права. Обґрунтовується висновок, що вихідною точкою формування системи принципів міжнародного екологічного права стало визнання того, що концепція державного суверенітету в її класичному вигляді, яка визнає «суверенне право» держав використовувати природні ресурси у межах власної території на свій розсуд (без посилання на можливий вплив на інші держави), ігнорує високу взаємну пов'язаність і взаємний вплив екологічних систем планети одна на одну. Погіршення екологічної ситуації стало викликом для традиційної концепції державного суверенітету й фактично змусило переглянути її. Усвідомлення небезпечності доктрини абсолютного державного суверенітету в питаннях охорони навколишнього природного середовища призвело до того, що держави почали співпрацю з цих питань. Це, у свою чергу, зумовило необхідність вироблення відповідної правової основи для такої співпраці, яка має базуватися на системі принципів міжнародного екологічного права.

**Ключові слова:** міжнародне екологічне право, принципи міжнародного екологічного права, концепція державного суверенітету, захист навколишнього природного середовища, забезпечення збереження природних ресурсів.

В статье рассмотрены основные этапы формирования системы принципов международного экологического права. Обосновывается вывод, что исходной точкой формирования системы принципов международного экологического права стало признание того, что концепция государственного суверенитета в ее классическом виде, которая признает «суверенное право» государств использовать природные ресурсы в пределах собственной территории по своему усмотрению (без ссылки на возможное влияние на другие государства), игнорирует высокую взаимную связанность и взаимное влияние экологических систем планеты друг на друга. Ухудшение экологической ситуации стало вызовом для традиционной концепции государственного суверенитета и фактически заставило пересмотреть ее. Осознание опасности доктрины абсолютного государственного суверенитета в вопросах охраны окружающей среды привело к тому, что государства начали сотрудничество в этих вопросах. Это, в свою очередь, обусловило необходимость выработки соответствующей правовой основы для такого сотрудничества, которое должно базироваться на системе принципов международного экологического права.

**Ключевые слова:** международное экологическое право, принципы международного экологического права, концепция государственного суверенитета, защита окружающей среды, обеспечение сохранности природных ресурсов.

The article describes the main stages of the formation of the system of principles of international environmental law. The conclusion is substantiated that the starting point of the formation of the system of principles of international environmental law was the recognition that the concept of state sovereign in its classical form recognizes the “sovereign right” of states to use natural resources within their own territory at their own discretion (without reference to possible influence on other states), ignores the high interconnectedness and mutual influence of the ecological systems of the planet on each other. The deterioration of the environmental situation was a significant challenge to the traditional concept of state sovereignty, and in fact forced to revise it. Awareness



of the danger of the doctrine of absolute state sovereignty in matters of environmental protection led to the fact that the states began to cooperate on these issues. This, in turn, necessitated the development of an appropriate legal basis for such cooperation, which should be based on the system of principles of international environmental law.

**Key words:** *international environmental law, principles of international environmental law, concept of state sovereignty, environmental protection, preservation of natural resources.*

**Вступ.** Одним із центральних питань сучасного світу виступає проблема екологічної безпеки людства. Екологічні загрози, такі як зміна клімату, втрата лісів, забруднення повітря і водних ресурсів, природні катастрофи, впливають на всіх. Посилюються хронічні екологічні загрози, а шкода для екосистем обмежує можливості для отримання засобів до існування, особливо для бідних верств населення.

Для забезпечення стійкості економік і суспільств необхідними є нові політичні заходи і структурні зміни. Зростаюча екологічна напруженість має не тільки гострі соціальні прояви (перманентне забруднення навколишнього середовища, брак екологічно чистих продуктів харчування, виникнення локальних екологічних конфліктів), але й веде до підриву природних умов існування форм життя і сформованої динамічної рівноваги біосфери загалом. Для України вказані тенденції є особливо актуальними. Проф. Н.Р. Малишева, зокрема, відзначає, що подальший розвиток правового регулювання екологічних правовідносин в Україні має закономірно передбачати поступовий перехід від моделі, яка спирається переважно на адміністративні важелі регулювання суспільних екологічних відносин, до створення умов утвердження партнерських, дружніх відносин між людиною і середовищем її існування, що мають базуватися на принципах сталого розвитку, тобто системного поєднання екологічних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших інтересів суспільства, за якого людина могла б брати від природи лише стільки, скільки це мінімально необхідно для забезпечення її економічного та соціального розвитку, дбаючи, щоб і в довгостроковій перспективі кожен міг задовольняти ці потреби за рахунок відповідних ресурсів та умов [1, с. 169].

Історія розвитку людського суспільства – це історія розширення масштабу і розмаїття впливу людини на природу, посилення її експлуатації. За результатами людської діяльності щодо природи можна судити про моральність людства, рівень його цивілізованості, а також про його соціальну відповідальність перед майбутніми поколіннями. Нинішня стадія взаємодії між суспільством і природою здобула назву екологічної кризи.

Осміслення сутності глобальних екологічних проблем має відбуватися у площині правової науки: право виступає тим інституційним середовищем, яке опосередковує весь цикл природоохоронної діяльності держави і міжнародного співтовариства загалом. Це вказує на надзвичайну актуальність проведення наукових досліджень із проблем, які виникають на стиці наук міжнародного права, європейського права й екологічного права України. Саме такий комплексний підхід розкриває додатковий потенціал юридичної науки у виробленні ефективних механізмів вирішення глобальних проблем сучасності.

**Постановка завдання.** Наведене вище свідчить про актуальність поставленої мети – розкрити основні історичні етапи формування принципів міжнародного екологічного права, що дозволить визначити їх роль на сучасному етапі розвитку правового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища.

**Результати дослідження.** Сьогодні принципи міжнародного екологічного права досліджуються як у контексті загальних проблем розвитку правового регулювання відносин, що виникають у сфері взаємодії людини і природи, так і у спеціальних наукових дослідженнях. Серед них слід відзначити роботи Н.Р. Малишевої [2], присвячені гармонізації екологічного законодавства в Європі, Ю.С. Шемшученка, який значну увагу приділив дослідженню систематизації міжнародно-правових норм на основі загальних принципів [3; 4]. Комплексний аналіз міжнародних правовідносин у природоохоронній сфері (у т. ч. вихідних положень формування міжнародно-правових норм і їх впливу на національні правові системи) зробили такі науковці, як А.П. Гетьман, О.Л. Дубовик, М.І. Єрофєєв, І.М. Коз'яков, М.В. Краснова, П.Ф. Кулінич, І.А. Мухін, В.І. Олещенко та ін.

Слід зазначити, що довгий час міжнародне право розвивалося, залишаючи поза своїм предметом питання навколишнього природного середовища. Такий стан речей було продиктовано тим, що міжнародне право з самого початку свого формування засновувалося на доктрині-

ні державного суверенітету – доктрині, базовою ідеєю якої є те, що на своїй території кожна національна держава має повний, верховний і незалежний політичний і правовий контроль над людьми, підприємствами, організаціями й видами діяльності, а також над «своїм» навколишнім природним середовищем і над природними ресурсами. Цей «фундаментальний конфлікт між зацікавленістю держави в захисті її незалежності (суверенітету) і визнанням того, що регіональні та глобальні екологічні проблеми вимагають міжнародної співпраці, лежить в основі формування системи принципів міжнародного екологічного права, яка покликана збалансувати вказані дві визначальні засади функціонування сучасних держав». Жодна держава світу не є ізольованою, враховуючи взаємозв'язок і взаємозумовленість навколишнього природного середовища і рівень глобалізації на сучасному етапі розвитку суспільства [5, с. 123–125].

Слід зазначити, що перші спроби виробити міжнародні екологічні правила було зосереджено на збереженні дикої природи (рибальство, птахи й тюлені) і, меншою мірою, на захисті річок і морів [6–8]. Як відомо, історія міжнародно-правових актів природоохоронного характеру сягає своїм корінням другої половини XIX ст. Одним із перших документів у цій сфері вважають міжнародну Угоду про охорону морських котиків, підписану в 1879 р. [8, с. 6].

Міжнародно-правові напрацювання брали за основу відповідні дослідження вчених кінця XVIII – XIX ст., у т. ч. йдеться про роботу графа Буффона, дослідження Фабра і Суррела про поєнні, замулювання, ерозії і поділ водотоків, викликані обезлісненням в Альпах; висновки де Сосюра і фон Гумбольдта про те, що вирубування лісів призвело до зниження рівня води в озерах в Альпах і в Венесуелі [9, с. 27]. До середини XVIII ст. зв'язок між обезлісненням і висиханням водойм був широко поширеним. На острові Вознесіння було глибоке водне джерело, розташоване біля підніжжя гори, первісно покритої лісом; однак це джерело висохло після того, як дерева, що покривали гору, були зрубані. Після того, як гору заново засадили деревами, джерело відновилося [10, с. 79]. Індустріалізація й використання мінеральних ресурсів призвели до прийняття перших природоохоронних актів законодавства на національному рівні. На наднаціональному рівні прийняття договорів мало обмежений і поодинокий характер – починаючи з середини XIX ст. укладалися не багатосторонні, а двосторонні договори між державами, спрямовані на припинення надмірної експлуатації.

Першим договором, спрямованим на захист дикої природи в конкретному регіоні, стала Конвенція 1900 р. *Destinee-Assurer la Conservation des Diverses Especes' Vivant a l'Etat Sauvageen Afriquequi sont Utiles' l'Homme ou Inoffensive* [11, с. 87]. Цей договір було спрямовано на забезпечення збереження дикої природи в африканських колоніях європейських держав, включаючи використання торгових обмежень на експорт певних видів шкур і хутра, що відображає прагнення поєднати принцип державного суверенітету й необхідність охорони навколишнього природного середовища. Конвенція 1900 р. надалі була замінена Конвенцією 1933 р. про збереження фауни і флори в їх природному стані, яку, в свою чергу, замінив новий документ 1968 р. після набуття незалежності відповідними колоніальними територіями Африки. Втім, навіть Конвенція 1933 р. не створювала жодних інституційних механізмів, які могли б забезпечити її ефективне функціонування. У цей період також було прийнято Договір про охорону дикої природи, що охоплював своєю дією інший регіон – американський континент. Однак глобальні міжнародні договори у сфері охорони навколишнього природного середовища не приймалися.

Кроки, спрямовані на створення міжнародних екологічних організацій, також мали дуже обмежений характер. Перша міжнародна установа з питань охорони навколишнього природного середовища виникла за результатами наради Міжнародного конгресу з охорони природи, який проходив у Парижі в 1909 р. У 1913 р. 17 країн підписали у Берні Акт про створення Консультативного комітету з міжнародної охорони природи з метою збору, класифікації і публікації інформації про міжнародну охорону природи. Однак із початком Першої світової війни діяльність Комісії було призупинено.

На цьому етапі формування міжнародного екологічного права відповідні ініціативи здебільшого надходили від приватних осіб, вчених і екологічних організацій у Європі і в США. Однак юристи також проявляли значну активність: так, наприклад, у 1911 р. *Institut de Droit International*, приватна асоціація юристів, прийняла Міжнародні правила щодо використання міжнародних водотоків у цілях, відмінних від судноплавства. Хоча ці правила не мали обов'язкового характеру, вони заявили, що «жодна [прибережна] держава не може на своїй території використовувати або дозволяти використання води таким чином, щоб це могло серйозно зашкодити її використанню іншою державою або окремими особами, корпораціями тощо».

Для формування принципів міжнародного екологічного права знаковою стала судова справа *Trail Smelter* [12], яка розглядалася у період з 16 квітня 1938 р. по 11 березня 1941 р.

Йдеться про спір щодо приватного металургійного заводу в Канаді, діяльність якого тягнула за собою транскордонне забруднення повітря в США. Необхідна для вирішення справи міжнародно-правова норма була відсутня через відсутність на той момент міжнародного договору, котрий би поширював свою дію на такі ситуації. Судова колегія в умовах такої прогалини у регулюванні сформулювала принцип, який сьогодні визнається фундаментальним у сфері регулювання відносин щодо захисту навколишнього природного середовища: держави зобов'язані не завдавати істотної шкоди навколишньому природному середовищу інших держав і районів (у повній версії сформульований судом принцип звучить так: «жодна держава не має права використовувати або дозволяти використовувати свою територію таким чином, щоб завдати шкоду природним ресурсам або людям, котрі знаходяться на території іншої держави, якщо нанесення шкоди встановлено за допомогою чітких і переконливих доказів»). Крім того, завдяки цій справі було вироблено процедуру оцінки впливу на навколишнє природне середовище, яку вперше було введено до національного законодавства США у 1969 р. й упродовж наступного десятиліття перенесено до законів інших держав, а після цього – до багатосторонніх регіональних договорів і, нарешті, до глобальних договорів, таких як, наприклад, Конвенція ООН із морського права [13].

Ще однією справою, яка також мала історичне значення для визнання ролі принципів міжнародного екологічного права у врегулюванні спорів між державами, пов'язаних із нанесенням шкоди навколишньому природному середовищу, була справа про морських котиків. Спір виник між США і Великою Британією і мав своїм предметом питання щодо надмірної експлуатації морських котиків у районах за межами дії національної юрисдикції. У цій справі суд відхилив аргумент про те, що держави мають право відстоювати свою юрисдикцію щодо природних ресурсів за межами їх юрисдикції. Суд встановив правила щодо «належного захисту і збереження» морських котиків за межами юрисдикційних обмежень.

Винесення вказаних двох судових рішень стало переломним моментом для формування міжнародного екологічного права – саме ці два рішення заклали основи вироблення системи принципів міжнародного екологічного права.

Отже, перший етап розвитку характеризувався відсутністю інституційних механізмів вирішення екологічних проблем, відсутністю глобальних багатосторонніх міжнародних договорів, спрямованих на захист навколишнього природного середовища, – ті, договори, які уклалися, мали поодинокий характер, поширювали свою дію тільки на певний регіон і на досить вузьку сферу суспільних відносин. Водночас на цьому етапі зростає розуміння того, що експлуатація природних ресурсів не може відбуватися на необмеженій основі, індустріалізація і технологічний розвиток тягнуть за собою забруднення навколишнього природного середовища. Для вирішення цих проблем необхідні міжнародні заходи. Свідченням цього стають перші судові справи. В умовах відсутності міжнародних норм, які б врегулювали спір, що виник, суди звертаються до принципів міжнародного екологічного права.

Другий етап розвитку в історії формування системи принципів міжнародного екологічного права охоплює період із 1945 по 1972 рр. Він розпочався зі створення Організації Об'єднаних Націй і її спеціалізованих інституцій у 1945 р. Це був період, який характеризувався такими особливостями: по-перше, міжнародні організації як регіонального, так і глобального рівня почали звертатися до проблематики захисту навколишнього природного середовища; по-друге, коло питань, що розглядалося на міжнародному рівні, розширилося і включало тепер причини забруднення, викликані окремими особливо небезпечними видами діяльності; по-третє, почало формуватися розуміння взаємозв'язку між економічним розвитком і захистом навколишнього природного середовища.

Після Другої світової війни під час створення ООН здійснювалися окремі спроби включити питання захисту навколишнього природного середовища, збереження природних ресурсів до Статуту ООН. Ці пропозиції не було підтримано. Тим не менше, задачі ООН охоплюють забезпечення міжнародної співпраці у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного або гуманітарного характеру, і це стало основою для подальшої діяльності ООН у сфері захисту навколишнього природного середовища. Незважаючи на те, що жоден спеціалізований орган із захисту навколишнього природного середовища у структурі ООН не було створено, установчі документи Продовольчої і сільськогосподарської організації (FAO) й ООН із питань освіти, науки і культури (UNESCO) включили в себе положення екологічного і природоохоронного змісту. Крім того, документ, який встановлював Генеральну угоду щодо тарифів і торгівлі (GATT), передбачив можливість вжиття заходів, спрямованих на «збереження вичерпних природних ресурсів», як виняток із правил, що встановлюють зобов'язання щодо вільної торгівлі.

У жовтні 1948 р. урядами окремих держав і неурядовими організаціями було створено першу велику міжнародну організацію для вирішення екологічних проблем. Конференція, скликана за сприяння ЮНЕСКО, в якій взяли участь представники 18 урядів, 7 міжнародних і 107 національних організацій, заснували Міжнародний союз охорони природи і природних ресурсів з метою сприяння збереженню дикої природи і природного середовища, підвищенню обізнаності з цих питань, проведенню освітніх заходів, наукових досліджень, прийняттю правових рішень для подолання наявних викликів. МСОП є унікальною організацією, до складу якої одночасно входять і державні уряди, і неурядові організації. Вона відіграла важливу роль у розробці договорів щодо захисту дикої природи та збереження природних ресурсів, а також у формуванні системи принципів міжнародного екологічного права.

Важливий крок для подальшого формування міжнародного екологічного права було зроблено у 1947 р. на рівні ООН, коли резолюцією Економічної і Соціальної Ради (ЕКОСОП) було скликано конференцію ООН зі збереження і використання ресурсів (UNCCUR) 1949 р. Ідея прийняття цієї резолюції, як свідчать історичні джерела, належала ініціативі президентів Франкліна Д. Рузвельта і Гаррі С. Трумена. У резолюції відображено розуміння необхідності міжнародних дій для встановлення збалансованого підходу до управління і збереження природних ресурсів.

У резолюції підкреслювалася важливість світових природних ресурсів і їх значення для відновлення знищених арелів; нею також було визнано необхідність «постійного розвитку і широкого застосування методів збереження і належного використання ресурсів». Резолюція визначила компетенцію ООН із питань захисту навколишнього природного середовища і стала передвісником Стокгольмської конференції 1972 р., як і інших знакових кроків ООН у цій сфері.

З 17 серпня по 06 вересня 1949 р. у штаті Нью-Йорк у Конференції взяли участь понад 1 000 осіб із більш ніж 50 країн, близько 500 осіб було відібрано Генеральним секретарем ООН за пропозицією урядів, неурядових організацій і Підготовчого комітету. Основні теми, що розглядалися на Конференції, охоплювали такі напрями: ситуацію зі світовими ресурсами; взаємозалежність ресурсів; використання і збереження ресурсів; освоєння нових ресурсів за допомогою прикладних технологій; освітні заходи з метою збереження природних ресурсів тощо.

Іншою важливою подією цього періоду, яка заслуговує на увагу з огляду на її роль у формуванні системи принципів міжнародного екологічного права, стало те, що у 1949 р. Міжнародний суд (International Court of Justice) підтвердив «обов'язок кожної держави не допускати свідомого використання своєї території для дій, які суперечать правам інших держав». Ця теза Суду надалі сприяла появі принципу 21 Стокгольмської конференції.

У 1957 р. у справі Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) [14] знайшли підтвердження принципи щодо обмеження права держави використовувати спільні з іншими державами водні ресурси, а також щодо важливості співпраці у міжнародному праві.

Незважаючи на відсутність міжнародного документа, який би закріплював керівні принципи у сфері захисту навколишнього природного середовища і збереження природних ресурсів, відповідна система принципів поступово формувалася шляхом вжиття окремих кроків. Одним із таких кроків стало прийняття у 1962 р. Генеральною Асамблеєю ООН резолюції про взаємозв'язок між економічним розвитком і охороною навколишнього природного середовища.

Відповідно, станом на 1972 р. на регіональному і глобальному рівнях з'явилася нова система принципів і норм міжнародного права з питань захисту навколишнього природного середовища і збереження природних ресурсів.

Стокгольмська конференція була скликана в грудні 1968 р. Генеральною Асамблеєю ООН. Поштовхом для цього стало прийняття у липні 1968 р. резолюції, запропонованої Швецією, в якій відзначалося «триваюче і прискорюване погіршення якості навколишнього природного середовища» і яка рекомендувала Генеральній Асамблеї розглянути питання про бажаність проведення відповідної міжнародної Конференції ООН.

Конференція проходила у Стокгольмі 05–16 червня 1972 р. У ній взяли участь 114 держав і велика кількість міжнародних установ і неурядових спостерігачів. Конференцією було прийнято три документи, які не мали юридично обов'язкового характеру: резолюцію про інституційні та фінансові механізми, Декларацію, що містила 12 принципів, і План дій, який включав у себе 109 рекомендацій.

Конференція оцінювалася як успішна здебільшого завдяки тому, що вдалося досягти згоди між учасниками з більшості питань. За оцінками дослідників, Стокгольмська конференція стала важливим кроком на шляху до подолання обмежувальної концепції державного суверенітету й утвердження розуміння необхідності скоординованого вжиття заходів на міжнародному рівні.

Прийняття керівних принципів Стокгольмської конференції [15] здобуло оцінку переломної події в історії формування системи принципів міжнародного екологічного права.

Декларація принципів збереження і покращення навколишнього природного середовища була заснована на проєкті декларації, підготовленому Підготовчим комітетом Конференції. Це було зроблено для того, щоб забезпечити спільне бачення подальшого розвитку міжнародного екологічного права, запровадити загальні принципи регулювання відносин у цій сфері та закликати народи світу зберігати й покращувати навколишнє природне середовище.

Двадцять шість принципів відобразили компроміс між тими державами, котрі вважали, що треба йти шляхом формування відповідного рівня суспільної свідомості, яка б забезпечувала усвідомлення гостроти екологічних проблем, і державами, що прагнули впровадження конкретних керівних принципів із вимогами до урядових і міжурядових дій.

З юридичного погляду найбільш важливими положеннями є Принципи 24, 21, 22 і 23. Принцип 24 закликає до міжнародної співпраці: «Міжнародні проблеми, пов'язані з охороною і поліпшенням навколишнього природного середовища, слід вирішувати в дусі співробітництва всіх держав, великих і невеликих, на засадах рівноправності. Співпраця, заснована на багатосторонніх і двосторонніх угодах або на іншій відповідній основі, є вкрай важливою для організації ефективного контролю, запобігання, зменшення й усунення негативного впливу на навколишнє природне середовище, пов'язаного з діяльністю, що проводиться у всіх сферах, і цю співпрацю слід організувати таким чином, щоб належною мірою враховувалися суверенні інтереси всіх держав».

Принцип 21 Стокгольмської декларації вказує: «Відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй і принципів міжнародного права держави мають суверенне право розробляти свої власні ресурси згідно зі своєю політикою в сфері навколишнього середовища і несуть відповідальність за забезпечення того, щоб діяльність у межах їх юрисдикції або контролю не завдавала шкоди навколишньому природному середовищу інших держав або районів за межами дії національної юрисдикції» [16].

Принцип 22 покладає на держави «обов'язок співпрацювати з метою подальшого розвитку міжнародного права, що стосується відповідальності та компенсації жертвам за забруднення і за інші види шкоди, завдані внаслідок діяльності в межах їх юрисдикції або контролю за навколишнім природним середовищем у районах, які знаходяться за межами їх юрисдикції». Це істотно ослаблена версія більш ранньої пропозиції, відповідно до якої від держав мала вимагатися виплата компенсації за весь збиток навколишньому середовищу, заподіяний діяльністю, що проводиться на їх території. Така пропозиція не знайшла відображення в тексті Стокгольмської декларації через побоювання, що держави не погодяться її підтримати.

Принцип 23 підкреслював: «Поважаючи критерії, які можуть бути узгоджені міжнародною спільнотою, або норми, що повинні бути встановлені на національному рівні, вкрай важливо в усіх випадках брати до уваги системи цінностей, встановлені в кожній країні, і ступінь застосування норм, які придатні для більшості розвинених країн, але можуть не підходити і викликати невинуваті соціальні витрати в країнах, що розвиваються».

Визначальною подією наступного етапу розвитку концепції міжнародного екологічного права стала Всесвітня конференція ООН із навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), яка виступає «домінантною ідеологією цивілізації у XXI ст.» [1, с. 180]. Як підкреслює П.О. Гвоздик, адаптація до потреб охорони довкілля загальних принципів міжнародного права є домінуючою тенденцією у розвитку міжнародно-правового регулювання екологічних відносин, якого має додержуватися й Україна. Показовою у цьому плані є Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку. Такі принципи, що в ній містяться, як суверенне право держав на розробку своїх власних ресурсів; обов'язок держав не заподіювати шкоди довкіллю інших держав; співробітництво держав у дусі глобального партнерства з метою збереження, захисту і відновлення екосистеми Землі; і те, що заходи у галузі торгової політики, які приймаються з метою охорони навколишнього середовища, не повинні бути засобами невинуваті дискримінації міжнародної торгівлі, тощо, є по суті модернізацією для потреб охорони довкілля загальних принципів міжнародного права. Слід погодитися з думкою, що сьогодні цього недостатньо для організації належної міжнародної правової охорони довкілля. На міжнародно-правовому рівні слід забезпечити запровадження власне екологічних принципів, які мають відбивати усю різноманітність шляхів вирішення екологічних проблем [17, с. 207].

Історія формування системи принципів міжнародного екологічного права не обмежується наведеними вище кроками, але саме вони здобули визнання як такі, що найбільше на неї вплинули. Подальший розвиток міжнародного екологічного права поглиблював викладені вище напрацювання.

**Висновки.** За свою порівняно коротку історію розвитку міжнародне екологічне право вже виробило й розвинуло основу з фундаментальних, керівних правових принципів. Деякі з цих принципів набули навіть більш загального характеру і застосовуються у міжнародному праві загалом, але більшість сферою своєї дії має міжнародне екологічне право, спрямоване на вироблення стандартів захисту навколишнього природного середовища.

Вихідною точкою формування системи принципів міжнародного екологічного права стало визнання твердження, за яким держави наділені «суверенним правом» використовувати природні ресурси у межах власної території на свій розсуд (без посилення на можливий вплив на інші держави), таким, що ігнорує високу взаємну пов'язаність і взаємний вплив екологічних систем планети одна на одну. Погіршення екологічної ситуації стало значним викликом для традиційної концепції державного суверенітету й фактично змусило переглянути її. Це пояснювалося тим, що навколишнє природне середовище не обмежується у своєму існуванні державними кордонами. Воно має об'єктивний характер, який не залежить від волевиявлення держави як політичної організації суспільства. Крім того, глобальне навколишнє природне середовище (global environment) виходить за межі державних юрисдикцій і суверенітету окремих держав – йдеться про відкрите море, Антарктику, космос [18, с. 72–73]. Як зазначають західні дослідники, жодна держава не є островом; забруднення, використання ресурсів або екологічна шкода, завдана в одній країні, зазвичай мають наслідки і в інших країнах, районах за межами юрисдикції такої держави і навіть у усьому світі. Усвідомлення небезпечності доктрини абсолютного державного суверенітету в питаннях охорони навколишнього природного середовища призвело до того, що держави почали співпрацю з цих питань. Це, у свою чергу, зумовило необхідність вироблення відповідної правової основи для такої співпраці, яка має базуватися на системі принципів міжнародного екологічного права [19, с. 244].

На відміну від деяких інших сфер міжнародного права, міжнародне екологічне право не має єдиного договору або декларації, що б встановлювали основні правила й принципи регулювання. Принципи міжнародного екологічного права варіюються від чітко визнаних і закріплених на рівні «твердого права» до тих, які, як стверджується, є «такими, що перебувають у процесі формування» або «у прогресивному розвитку» (визнані багатьма, але без досягнення повного консенсусу) [20, с. 108].

На сучасному етапі свого розвитку поступово сформована система принципів міжнародного екологічного права охоплює: I. Основоположні змістовні принципи міжнародного екологічного права, до яких відносять: принцип державного суверенітету щодо природних об'єктів; принцип стабільного розвитку; принцип запобігання шкоді; принцип добросусідства; II. Основоположні процедурні принципи міжнародного екологічного права, серед яких принцип відкритості, доступ до правосуддя, принцип забезпечення ефективного національного механізму; III. Галузеві принципи міжнародного екологічного права: заборона екологічної агресії, охорона клімату, принципи щодо поводження з відходами, вимоги щодо використання ГМО, принципи захисту атмосферного повітря, принципи захисту природних ресурсів океанів і морів, принципи захисту джерел чистої води, принципи захисту біологічного різноманіття.

#### Список використаних джерел:

1. Малишева Н.Р., Олещенко В.І. Актуальні проблеми розвитку екологічного права та перспективи їх розв'язання. Правова держава. 2014. Вип. 25. С. 167–181.
2. Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. К.: 1996. 234 с.
3. Шемшученко Ю.С. Екологічна Конституція Землі: від ідеї до реальності. Голос України. 10 жовтня 2007 р.
4. Шемшученко Ю.С. Проблеми кодифікації міжнародного екологічного права. Міжнародне право навколишнього середовища: стан та перспективи розвитку: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. К., 2010. С. 8–12.
5. Sands Qc Philippe. Principles Of International Environmental Law. Cambridge University Press, 2003. 1116 p.
6. Convention Between France and Great Britain Relative to Fisheries (Paris, 11 November 1867). URL: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/treatyseries/uploads/documents/treaties/docs/196601.pdf>.
7. Barclay Thomas. Problems of international practice and diplomacy: with special reference to the Hague conferences and conventions and other general international agreements. Boston: Boston Book Company, 1907. 292 p.

8. Екологічна Конституція Землі: від ідеї до практичного втілення. Вісник Національної академії наук України. 2007. № 9. С. 3–7.
9. Convention Concernant l'Exploitation et la Conservation des Pecheries dans la Partie-Frontiere du Danube, Belgrade, 15 January 1902. URL: <https://archimer.ifremer.fr/doc/1979/rapport-4799.PDF>.
10. Goudie A. The Human Impact: Man's Role in Environmental Change. MIT Press, 1982. 316 p.
11. Caldwell L.K. International Environmental Policy. Duke University Press Books, 1996. 496 p.
12. Morgera E., Razzaque J. Biodiversity and Nature Protection Law (Elgar Encyclopedia of Environmental Law series). Edward Elgar Pub, 2017. 544 p.
13. Trail smelter case (United States, Canada), 16 April 1938 and 11 March 1941. Reports Of International Arbitral Awards. 2006. Vol. III. P. 1905–1982.
14. Конвенція ООН з морського права. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_057](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057).
15. Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain). Arbitral Tribunal, 1 November 16, 1957. URL: <http://www2.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>.
16. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишнього для людини природного середовища, прийнята Конференцією ООН з проблем навколишнього природного середовища, Стокгольм, 1972 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_454](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454).
17. Гвоздик П.О. Загальновизнані міжнародно-правові екологічні принципи як складова національних правових систем. Науково-інформаційний вісник. Право. 2013. № 7. С. 206–211.
18. Boyle A. E. State Responsibility for Breach of Obligations to Protect the Global Environment. In Control Over Compliance with International Law by ed. W.E. Butler. Martinus Nijhoff, 1991. 216 p.
19. International Environmental Law and Policy for the 21st Century. Edition By Ved P. Nanda George (Rock) Pring. Koninklijke Brill NV, 2013. 665 p.
20. Birnie Patricia W., Boyle Alan E., Redgwell Catherine. International Law and the Environment. Oxford University Press, 2009. 803 p.

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

УДК 342.9

**АБРОСЬКІН В.В.**

**ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ СЛУЖБИ НА БЛОКПОСТАХ  
У ЗОНІ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

У статті доведено, що ефективність діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки, виявлення правопорушників (зокрема, представників збройних, злочинних, організованих злочинних, терористичних груп), блокування їх пересування по території проведення АТО, в'їзду/виїзду на її межі, недопущення перевезення зброї, матеріальних активів, призначених для фінансування злочинної діяльності, безпосередньо залежить від наявності та ефективної роботи блокпостів та мобільних постів. Розкрито особливості розміщення, облаштування та безпосередньої роботи блокпостів першого та другого рубежів, у тому числі постійних (стаціонарних) та тимчасових; охарактеризовано повноваження поліцейських, що несуть на них службу. Визначено сутність процедури реформатування діяльності блокпостів.

**Ключові слова:** публічна безпека, Національна поліція України, антитерористична операція, адміністративне законодавство, реалізація, форми, методи, превентивна діяльність, адміністративна діяльність, блокпости, ефективність, взаємодія, удосконалення.

В статье доказано, что эффективность деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности, выявлению правонарушителей (в том числе, представителей вооруженных, преступных, организованных преступных, террористических групп), блокированию их передвижения по территории проведения АТО, въезда/выезда на ее границе, недопущению перевозки оружия, материальных активов, предназначенных для финансирования преступной деятельности, напрямую зависит от наличия и эффективной работы блокпостов и мобильных постов. Раскрыты особенности размещения, обустройства и непосредственной работы блокпостов первого и второго рубежей, в том числе постоянных (стационарных) и временных; охарактеризованы полномочия полицейских, несущих на них службу. Определена сущность процедуры реформатирования деятельности блокпостов.

**Ключевые слова:** публичная безопасность, Национальная полиция Украины, антитеррористическая операция, административное законодательство, реализация, формы, методы, превентивная деятельность, административная деятельность, блокпосты, эффективность, взаимодействие, совершенствование.

It is proved in the article that the effectiveness of the police activities in ensuring public safety, the identification of offenders (including representatives of armed, criminal, organized criminal, terrorist groups), blocking their movement in the territory of ATO, entry/exit on its border, preventing the transportation of weapons, tangible assets intended to finance criminal activity directly depends on the availability and efficient operation of checkpoints and mobile stations. The peculiarities of placement, arrangement and direct operation of checkpoints of the first and second frontier, including permanent



(stationary) and temporary ones, are revealed. Characterized by the powers of the police officers who serve them. The essence of the procedure of reformatting the activity of checkpoints is outlined.

**Key words:** public security, National Police of Ukraine, anti-terrorist operation, administrative legislation, implementation, forms, methods, preventive activity, administrative activity, checkpoints, efficiency, interaction, improvement.

**Вступ.** Проведення антитерористичної операції передбачає насамперед протидію будь-якій терористичній діяльності, яка охоплює: вчинення терористичних актів і їх підготовку; вчинення насильства над фізичними особами, зокрема пошкодження їхньої власності; формування незаконних об'єднань фізичних осіб (збройних, злочинних, організованих злочинних, терористичних груп), а також вербування терористів; сприяння терористичній діяльності як моральним, так і матеріальним шляхом тощо. Зазначену діяльність та інші незаконні дії особи (правопорушники, злочинці, терористи) не можуть вчиняти дистанційно, оскільки у них виникає необхідність пересування по території та перевезення необхідних «матеріальних активів», зброї. Ефективність діяльності поліції щодо виявлення таких осіб, блокування їх пересування по території проведення АТО, в'їзду/виїзду на її межі, недопущення перевезення зброї, матеріальних активів, призначених для фінансування злочинної діяльності, безпосередньо залежить від встановлення блокпостів. Наявність великої кількості таких споруд здатна ускладнити організацію та здійснення терористичної діяльності, навіть якщо злочинцям відомо про їх місцезнаходження та розташування, це змушує їх змінювати та обирати нераціональні маршрути, що з великою вірогідністю призведе до їх виявлення та затримання.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз особливостей організації служби на блокпостах у зоні антитерористичної операції.

**Результати дослідження.** У науковій літературі під блокпостами запропоновано розуміти «загороджувальні укріплені контрольно-пропускні пункти з озброєною охороною» [1, с. 73], як правило, розташовані на території проведення антитерористичної операції, у зонах безпеки та прилеглих територіях у стратегічно важливих місцях – в'їздах і виїздах з населених пунктів. У національному законодавстві блокпост визначено: як «загороджувальний пункт у визначеному місці (на ділянці місцевості, у споруді або їх комплексі) в районі проведення антитерористичної операції, призначений для контролю за рухом людей, транспортних засобів, перевірки у осіб документів, що посвідчують особу, особистого огляду осіб і огляду речей, що при них знаходяться, огляду транспортних засобів та речей, що ними перевозяться, з метою запобігання несанкціонованому проникненню осіб на тимчасово неконтрольовану територію, проникненню з тимчасово неконтрольованої території учасників не передбачених законом збройних (воєнізованих) формувань, а також ввезення (вивезення) до/з району проведення антитерористичної операції предметів і речовин, вилучених з цивільного обігу або обмежених в обігу; оборони сил та засобів, залучених до проведення антитерористичної операції від протиправних посягань з боку не передбачених законом збройних (воєнізованих) формувань» [2] (п. 1.3 Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженого наказом Першого заступника керівника антитерористичного центру при Службі безпеки України (Керівника антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14.04.2017 № 222ог). Важко не погодитись з М.М. Орловим, який зазначає: «бойові дії на Донбасі показали необхідність організації оборони не лише територій, а й окремих населених пунктів. Для швидкого розгортання як стаціонарних, так і мобільних блокпостів з метою протидії наявній реальній загрозі збройного опору діям наряду або нападу на територію посту з подальшим захопленням населених пунктів відповідними органами проводилася низка непростих заходів» [3, с. 12].

Блокпости переважно облаштовуються на основних та додаткових напрямках шляхів до населених пунктів відповідно до бойового розпорядження керівництва штабу АТО. При цьому їх бажано розташовувати таким чином, щоб вони були непомітні з великої відстані, щоб «мати ефект несподіванки».

Рішення про розміщення на місцевості блокпосту, його переміщення та зняття приймається виключно керівництвом штабу АТО. У разі зміни оперативної обстановки з метою оптимізації залучення особового складу підрозділів поліції керівництво ГУНП областей, де проводиться АТО, лише надає пропозиції на розгляд керівництву АТО щодо подальшого функціонування блокпостів, переміщення або припинення їх діяльності.

Функціонування блокпостів і організація несення служби регламентується такими нормативно-правовими актами: законами України «Про Національну поліцію», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»; Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженим наказом Першого заступника керівника антитерористичного центру при Службі безпеки України (Керівника антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14.04.2017 № 222ог; Інструкцією про порядок перебування в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, осіб не залучених та військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та інших осіб, які залучаються до проведення таких заходів, затвердженою наказом Командувача об'єднаних сил від 26.04.2018 № 26; бойовими розпорядженнями керівництва АТО, в яких деталізуються вищевказані законодавчі положення.

Залежно від розташування блокпостів стосовно дорожнього коридору їх поділяють на блокпост першого рубежу та блокпост другого рубежу. Працівники правоохоронних органів, які несуть службу на блокпості першого рубежу, здійснюють: перевірку документів, що посвідчують особу та її право на керування транспортним засобом; огляд осіб, транспортного засобу та багажу (товару); видають відповідний контрольний талон; вказують подальший шлях транспортного засобу; звірку відомостей з контрольного талона з наявною фактичною інформацією; пропуск до тимчасово неконтрольованої території, під час якого забирають попередньо виданий талон; «виявляють та затримують осіб, які підозрюються у скоєнні кримінальних правопорушень або переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, та викрадених транспортних засобів; не допускають вихід заборонених вантажів (товарів) з тимчасово неконтрольованої території та, відповідно, перевезення таких вантажів (товарів) на таку територію; не допускають вихід терористів та їхніх пособників з району проведення АТО та проникнення їх у такий район; запобігають вчиненню терористичного акту та інших протиправних діянь; тимчасово обмежують (забороняють) рух транспорту, вантажів (товарів) та людей, які порушили порядок прямування на тимчасово неконтрольовану територію, і передачу їх відповідним компетентним органам» [2].

На блокпості другого рубежу працівники правоохоронних органів мають: здійснити повторну перевірку документів, наявних у особи (зокрема, на право керування транспортним засобом), провести огляд останнього, а також багажу чи вантажу, які перевозить особа; видати контрольний талон і скерувати на територію контрольного пункту в'їзду-виїзду; внести інформацію про особу та транспортний засіб до відповідних електронних баз даних (реєстрів); проставити відповідні позначки на наявному в особи спеціальному талоні, останній залежно від необхідності залишити особі чи забрати [2].

Розрізняють два типи блокпостів: постійні (стаціонарні) та тимчасові [4, с. 7]. Натепер лише на території Донецької області діють 16 стаціонарних та 17 мобільних блокпостів, де несуть службу підрозділи поліції особливого призначення інших областей спільно з працівниками поліції територіальних відділів та відділень ГУНП у Донецькій області. Крім того, у зв'язку з проведенням на території області оперативно-профілактичних відпрацювань з початку серпня створено 13 додаткових мобільних блокпостів. Загалом на території області щодобово на блокпости задіюються 126 працівників поліції територіальних підрозділів ГУНП області та 183 працівники поліції ГУНП інших областей. Всі блокпости облаштовані відеокамерами та забезпечені побутовими умовами для проходження служби та відпочинку, інформаційними стендами та стендами з нормативною документацією, дорожніми знаками, попереджувальними знаками.

Перші (стаціонарні блокпости) розташовують на головних дорогах, які мають важливе адміністративне та стратегічне значення, вони функціонують безперервно та облаштовуються необхідними приміщеннями та інвентарем (для вживання їжі, сну тощо) для постійного проживання правоохоронців. Другі (тимчасові блокпости) носять тимчасовий характер, тобто розташовуються на певний проміжок часу. Рішення про встановлення тимчасового блокпоста приймається залежно від конкретних обставин і реальної необхідності на підставі аналізу оперативної обстановки на території, як правило, на тих ділянках, які неможливо оминати та які не дають змогу робити швидкі маневри на транспортних засобах.

Службу на блокпостах мають нести всі представники правоохоронних органів, які залучені до складу АТО, визначених ст. 8 ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення дер-

жавного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях», серед яких – і працівники Національної поліції. Причому останні залучаються до несення служби виключно на блокпостах разом зі Збройними силами України, Державною прикордонною службою України, Державною фіскальною службою України та Національною гвардією України, на відміну від контрольних пунктів в'їзду-виїзду – «спеціально виділених територій на автомобільному шляху з комплексом будівель, спеціальних, інженерних, фортифікаційних споруд і технічних засобів, де підрозділами, що здійснюють державний контроль, здійснюється контроль за переміщенням та пропуском на тимчасово неконтрольовану територію та з такої території осіб, транспортних засобів, товарів» [2], на яких державний контроль здійснюють Служба безпеки України, Державна фіскальна служба та Прикордонна служба України [5, с. 18].

На постійних блокпостах службу несуть, як правило, такі зміни: 1) огляду (від восьми до десяти осіб, які розташовуються біля шлагбаумів і у зонах огляду); 2) вогнева (до якої обов'язково входять три особи – навідник-оператор, механік-водій, командир бойової машини піхоти, а також за необхідності до п'яти стрільків); 3) відпочиваюча (у складі десяти працівників правоохоронних органів), а також чотири працівники, які перебувають у резерві. Зазначене цілком відповідає науковим розробкам у цій сфері. Так, В.А. Євтушок зазначає, що «для організації та несення служби на блокпосту потрібно 32 особи: три зміни та чотири бійці резерву. Зміна огляду: шлагбаум № 1 (лівий) – три особи; шлагбаум № 2 (правий) – три особи; зона огляду № 1 (ліва) – дві особи; зона огляду № 2 (права) – дві особи. Разом десять працівників. Чергова (вогнева) зміна: навідник-оператор, механік-водій, командир БМП (БТР, БМД) – три особи. Стрілки – п'ять осіб. Разом вісім працівників. З особового складу наряду призначаються чергові кулеметники для знищення автомобілів, що намагаються прорватися. Зміна, що відпочиває, – десять працівників. Резерв – чотири працівники» [6, с. 85].

За такого розташування сил важливо організувати чергування на блокпосту таким чином, щоб відпочиваюча група могла досить відпочити, оскільки постійна втома працівників є одним із основних «ворогів»: якщо працівник втомився, не спав тривалий період часу, він засне, незважаючи на наявність спеціальної підготовки та навколишню небезпеку. Найнебезпечнішим періодом вважається нічний час, особливо з трьох годин ночі до п'ятої ранку, тому за наявності достатньої кількості особового складу можна виділити окрему групу для нічного чергування.

Ще одним важливим моментом, який потребує постійного контролю, є наявність цивільних осіб, які перебувають поблизу блокпоста. Справа в тому, що наявність таких блокпостів автоматично привертає увагу людей і викликає інтерес, а тому важливо не допускати сторонніх осіб у будівлю блокпоста, а також скупчення людей біля нього. З метою недопущення сторонніх осіб також встановлюються спеціальні «пропуск» і «відгук» – слово чи словосполучення, які необхідно повідомляти в усній формі негромким голосом, вони змінюються щоденно. Пропуск мусить знати весь особовий склад (для проходження через блокпост або перебування на території блокпоста), знати відгук мають ті особи, яких призначено у розвідку або командирами підрозділу, а також ті, що передають усні накази. Крім того, згідно з положеннями п. 2.6. Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженого наказом Першого заступника керівника антитерористичного центру при Службі безпеки України (Керівника антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14.04.2017 № 222ог, «представники всіх органів і служб України під час виконання службових обов'язків мусять мати при собі службові посвідчення та представницькі картки, а інші особи, які прибувають у службових справах, – службові посвідчення» [2].

Загальний пропускний режим через лінію зіткнення контрольованої та неконтрольованої території здійснюється виключно за наявності у особи контрольного талона. Виняток становлять представники Збройних сил України, Служби безпеки України, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної фіскальної служби України та їхні транспортні засоби, а також особи, уповноважені на виконання функцій держави, з обов'язковим супроводженням останніх, які перетинають лінію зіткнення за наявності відповідного письмового розпорядження керівника антитерористичної операції, а «пропуск через лінію зіткнення міжнародних спостерігачів Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні, спостерігачів Спільного центру з контролю і координації питань припинення вогню і стабілізації лінії розмежування сторін, членів Місії Міжнародного Комітету Червоного Хреста та представників Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців визначається окремими інструкціями, затвердженими керівником АТО» [2].

Серед працівників, які несуть службу в межах блокпоста, обирається старший блокпоста, до обов'язків якого віднесено: призначення спостерігача (з метою контролю за сухопутною та повітряною територією); розрахунок кількості та розміщення вогневих засобів ураження; забезпечення підготовки особового складу до несення служби на блокпосту, зокрема бойового розрахунку, інструктажів, матеріально-технічного, методичного та медичного забезпечення підлеглих.

Додатково працівники правоохоронних органів, що несуть службу на блокпостах, поділяються на спеціальні групи: «управління, перевірки документів, огляду транспортних засобів (поділяється на підгрупу попереднього огляду та підгрупу поглибленого огляду), прикриття (поділяється на підгрупу охорони та підгрупу підтримки), застосування спеціальних засобів, управління мінно-вибуховими загородженнями» [4, с. 18]. Так, наприклад, старший групи, що проводить огляд осіб і транспортних засобів, має систематично спостерігати за рухом крізь блокпост і безпосередньо зупиняти людей і транспортні засоби перед шлагбаумом, одночасно слідкуючи за своїми підлеглими, зокрема для того, щоб мати можливість швидко відреагувати на сигнали, які вони можуть подавати, внаслідок виникнення будь-якої небезпеки, а також особисто подавати сигнали у разі виявлення потенційної чи реальної небезпеки (наприклад, подати команду «До бою», направити предмет на повний огляд, забезпечити зупинку автомобіля, затримати осіб, вилучити небезпечні предмети тощо). До обов'язків оглядача (найчастіше він виконує роль стрільця) входить ретельний огляд осіб і транспортних засобів, що перетинають блокпост, відповідно до спеціально розроблених методик, дотримуючись вимог особистої безпеки, а також у разі потреби подавати сигнал про небезпеку. Ще один працівник розміщується в укритті, залишаючись непомітним, та відповідає за прикриття осіб, які здійснюють огляд. Він уважно стежить за поведінкою осіб, які оглядаються, та у разі виникнення небезпеки подає команду та за командою стражного групи відкриває вогонь на ураження.

Оглядова група підпорядковується старшому вогневої групи, у розпорядженні останнього також перебуває навідник-оператор і механік водій бронетранспортеру. До обов'язків старшого вогневої групи входить постійне спостереження за діями підлеглої оглядової групи та сигналами, які вони подають, а також керування діями інших підлеглих, подання сигналу про початок відкриття вогню (самостійно – у разі застосування зброї третіми особами чи за відповідними сигналами, поданими співробітниками, що входять до доглядової групи). Навідник-оператор має забезпечити повне прикриття оглядової групи та можливість повного знищення чи ураження осіб, які чинять збройний опір або проникли на блокпост. Для виконання зазначених завдань він має постійно перебувати на визначеному місці та вести моніторинг дій оглядової групи. Паралельно тримаючи під прицілом особу чи транспортний засіб (залежно від того, що оглядається у конкретний момент) таким чином, щоб оглядач перебував поза межами зони вогневого ураження. Він може відкрити вогонь за відповідною командою старшого вогневої групи, сигналом оглядача чи самостійно прийняти таке рішення у разі спроби застосування зброї особами, які проходять огляд. Механік-водій мусить бути готовий до швидкого маневрування наявного транспортного засобу, а тому від нього вимагається стежити за станом останнього, включаючи технічний стан, рівень заряду акумуляторних батарей, наявність палива та інших необхідних рідин для функціонування такого транспортного засобу, постійно перебуваючи на визначеному місці, безпосередньо спостерігаючи за діями оглядової групи.

До групи охорони мають входити мінімум чотири працівники, вони підпорядковуються старшому блокпоста та забезпечують охорону території, на якій розташований блокпост. Крім того, працівники, що входять до складу такої групи, проводять повний огляд уже затриманих осіб і транспортних засобів.

Групи спостереження (у складі щонайменше двох працівників), як і групи охорони, перебувають у підпорядкуванні старшого блокпоста. На них покладається обов'язок щодо виявлення осіб і транспортних засобів, які наближаються до блокпоста, і завчасної доповіді про направлення руху останніх, зокрема щодо імовірної загрози нападу на блокпост, а тому постійно перебувають на зв'язку зі старшими блокпоста, вогневої та оглядової груп.

Організація служби на тимчасовому блокпості значно відрізняється від несення служби на стаціонарних блокпостах, що зумовлюється характером завдань, що покладаються на них, та тим фактом, що вони встановлюються на короткий проміжок часу, як правило, раптово, і носять більш превентивний, профілактичний характер. Працівники правоохоронних органів несуть службу на тимчасовому блокпості у складі оглядової групи та ще чотири працівники мають бути розташовані по два працівники з обох кінців дороги, де визначається територія розташування тимчасового блокпоста: вони контролюють потік транспортних засобів безпосередньо у зоні проведення

їх огляду та мусять бути готові до миттєвого застосування спеціальних засобів, наявних у розпорядженні, у випадках необхідності. Група огляду у такому разі має складатись щонайменше з трьох працівників: один перевіряє документи; другий – перебуваючи поруч, забезпечує безпеку працівника, який перевіряє документи; третій – з вогнепальною зброєю (найчастіше автоматом або кулеметом) наготові. Із працівників тимчасового блокпоста формується група прикриття на призначається старший цієї групи, який вирішує питання про необхідність відкриття вогню та видає відповідну команду, а також відповідає за безпеку своїх підлеглих.

Протягом 2018 року саме за допомогою блокпостів, що розташовані на території Донецької області, припинено майже 2000 правопорушень. Унаслідок реалізації ретельних заходів контролю виявлено та припинено 80 фактів перевезення зброї та вибухонебезпечних предметів і більше ніж 150 фактів перевезення наркотиків.

У результаті перевірок виявлено 834 особи, причетні до незаконних збройних формувань; затримано 223 особи, які перебували в розшуку за скоєння злочинів; знайдено 33 людини, яких вважали зниклими безвісти. Також поліцейські виявили 36 транспортних засобів та ін.

Підвищенню ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань у зоні проведення АТО (сьогодні – ООС) значною мірою сприяє діяльність блокпостів та мобільних постів. Нині триває двоетапне реформатування діяльності блокпостів.

На першому етапі кількість стаціонарних блокпостів була зменшена втричі. Своєю чергою за рахунок скорочення останніх було збільшено кількість мобільних постів, що дало змогу забезпечити поліцейську присутність у віддалених населених пунктах та підвищити рівень безпеки громадян. Такий підхід повністю відповідає Стратегії реформування органів внутрішніх справ та, відповідно, забезпеченню належного рівня служіння суспільству в розумінні Закону України «Про Національну поліцію».

Другий етап передбачає переобладнання на території проведення Операції Об'єднаних сил інфраструктури блокпостів з метою створення належних умов для громадян та підвищення якості надання поліцейських послуг. Так, блокпости в зоні проведення Операції Об'єднаних сил обладнані сучасною технікою та інтелектуальними відеокамерами. Це насамперед зроблено з метою забезпечення захисту населення від злочинних посягань та терористичних загроз. На блокпостах створено всі комфортні умови для швидкого та якісного проходження контролю, а час перевірки завдяки новітнім технологіям скорочено майже в 10 разів. Оптимальна кількість блокпостів та їх технологічне оснащення дають змогу мінімізувати загрози для мирних громадян та зробити міста Донеччини одними з найбезпечніших у країні. Стаціонарні блокпости розташовані в стратегічно важливих місцях: на виїздах до сусідніх областей – Луганської та Запорізької. Щодня крізь них проходить понад тисячу людей, близько 700 транспортних засобів.

Несення служби на блокпостах, що встановлюються у зоні проведення антитерористичної операції, характеризується певною специфікою, яка відбивається в таких особливостях:

- організація служби на блокпостах передбачає особливий характер, включаючи службу з нерівномірним графіком, у нічний час, позмінно, а також у святкові та вихідні дні;

- визначений строк несення служби на блокпостах поліцейськими, після закінчення якого вони повертаються в розпорядження територіальних органів поліції;

- умови несення служби вимагають стійкого психоемоційного стану, досконалого знання та практичної реалізації вмінь і навичок, високих моральних якостей, зокрема всебічної реалізації принципу патріотизму;

- система службових відносин зі специфічною ієрархією, де поліцейські не завжди підпорядковуються керівникам органів Національної поліції, натомість виконують накази осіб, які займають ідентичні посади в інших правоохоронних органах;

- передбачена реалізація таких превентивних поліцейських заходів, як: перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка; зупинення транспортного засобу; обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю; застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, а також поліцейські заходи примусу;

- підвищений соціальний захист поліцейських, які певний строк несуть службу в зоні проведення антитерористичної операції, зокрема на блокпостах.

**Висновки.** Не менш важливим питанням, ніж виявлення та попередження правопорушень, є оперативне реагування на останні, оскільки воно дає змогу швидко припинити правопорушення та не допустити настання більш небезпечних наслідків або ж взагалі розкрити справу «по гарячих слідах». Актуальність оперативного реагування на заяви, які містять інформацію

про ті чи інші правопорушення, підвищується пропорційно рівню злочинності на території, а оскільки зона проведення антитерористичної операції апіорі є більш криміногенною за інші, то доцільно розглянути процес створення системи реагування на правопорушення в органах поліції у таких специфічних умовах.

**Список використаних джерел:**

1. Троцький Р.С. Особливості виконання службово-бойових завдань військовослужбовцями Національної гвардії України в зоні проведення антитерористичної операції. Збірник наукових праць «Національної академії прикордонної служби України». Серія: військові та технічні науки. 2015. № 2(64). С. 69–78.
2. 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 14.04.2017 № 222ог. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/72790.html>.
3. Орлов М.М. Роль державного управління у сфері розвитку воєнної науки в Україні. Честь і закон. 2014. № 4. С. 8Б17.
4. Албул С.В. Організація і тактика несення служби на блокпостах в умовах антитерористичної операції: метод. рек. / С.В. Албул, О.Т. Ніколаєв, А.О. Шелехов. Одеса: ОДУВС, 2014. 34 с.
5. Звіт Незалежного антикорупційного комітету з питань оборони «Перетинаючи межу: нелегальна торгівля з окупованим Донбасом, що підриває оборону» (Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна). 2017. 59 с. URL: <https://nako.org.ua/analytcs/peretynayuchy-mezhu-nelehalna-torhivlya-z-okupovanym-donbasom-scho-pidryvaje-oboronu/>
6. Євтушок В.А., Петров В.О. Пріоритетні напрями професійної підготовки поліцейських, які залучаються для несення служби в зоні антитерористичної операції. Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України: зб. матеріалів конф. (м. Харків, 21 квіт. 2017 р.) / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ, Каф. спец. фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків: ХНУВС, 2017. С. 83–86.

УДК 342.9:351.746

**АГАПОВА О.В.**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВНОГО  
ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЦЕНТРУ  
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Мета цієї статті полягає в тому, щоб на підставі узагальнення теоретичних положень науки адміністративного права розкрити зміст основних елементів адміністративно-правового статусу Головного експертно-криміналістичного центру Державної прикордонної служби України. З урахуванням розглянутих наукових підходів, присвячених елементам адміністративно-правового статусу, визначено «адміністративно-правовий статус Головного експертно-криміналістичного центру Державної прикордонної служби України» та виокремлено ознаки, які дали змогу визначити цю експертну установу суб'єктом публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, судово-експертна діяльність, Головний експертно-криміналістичний центр Державної прикордонної служби України, елементи, суб'єкти публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності.

© АГАПОВА О.В. – кандидат юридичних наук, науковий співробітник (Харківський науково-дослідний інститут судових експертиз імені Заслуженого професора М. С. Бокаріуса Міністерства юстиції України)

Цель данной статьи состоит в том, чтобы на основании обобщения теоретических положений науки административного права раскрыть содержание основных элементов административно-правового статуса Главного экспертно-криминалистического центра Государственной пограничной службы Украины. С учетом рассмотренных научных подходов, посвященных элементам административно-правового статуса, сформулирована дефиниция термина «административно-правовой статус Главного экспертно-криминалистического центра Государственной пограничной службы Украины» и выделены признаки, которые позволили определить данное экспертное учреждение субъектом публичной администрации в сфере судебно-экспертной деятельности.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, судебно-экспертная деятельность, Главный экспертно-криминалистический центр Государственной пограничной службы Украины, элементы, субъекты публичной администрации в сфере судебно-экспертной деятельности.

The essence of this article – on the basis of summarizing the theoretical provisions of the science of administrative law disclose the contents of the main elements of the administrative and legal status of the Main Forensic Center of the State Border Service of Ukraine. Taking into account the considered scientific approaches, devoted to the formulation of the basic elements of the administrative-legal status the definition of the concept “administrative and legal status of the Main Forensic Center of the State Border Service of Ukraine” was proposed, and the signs which allow to define this institution as a member of a group of public administration entities in the field of forensic expertise was identified.

**Key words:** forensic activity, administrative and legal status, Main Forensic Center of the State Border Service of Ukraine, public administration subjects in the field of forensic activity, place in the system of subjects of forensic expert activity, expert service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

**Вступ.** Належне функціонування системи судово-експертних установ України визначається за критерієм ефективності діяльності кожного окремого суб'єкта судово-експертної діяльності та чіткого розподілу повноважень між ними. З огляду на це, пропонуємо розглянути Головний експертно-криміналістичний центр Державної прикордонної служби України (далі – Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ) як один із суб'єктів судово-експертної діяльності, правовий статус та функціонування якого у наукових колах викликає неоднозначні позиції.

У цій статті на підставі узагальнення теоретичних положень юридичної науки та норм чинного законодавства України пропонується розглянути адміністративно-правовий статус Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ як суб'єкт публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності.

Наявні натеper дослідження в сфері обраної тематики присвячені лише окремим аспектам функціонування судово-експертних установ України. Зазначимо, що дослідженням адміністративно-правового статусу органів державної влади, зокрема і діяльності судово-експертних установ займалися такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.В. Ананьїн, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Е.Ф. Демський, Т.О. Коломєць, О.О. Олійник, С.В. Петков, П.І. Репешко, Е.Б. Сімакова-Єфремян, І.В. Стародубов, О.Ф. Скакун, В.В. Хоша, Д.К. Чередніченко, О.М. Єшук та інші.

З огляду на це дослідження обраної теми, її значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення є цілком очевидними.

**Постановка завдання.** З позицій науки адміністративного права адміністративно-правовий статус Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ практично не досліджувався на сторінках наукової літератури. У зв'язку з чим пропонуємо спочатку розглянути терміни «адміністративно-правовий статус», «адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності», а завершити аналіз розглядом терміна «адміністративно-правовий статус Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ».

У найбільш загальному вигляді М.В. Цвік та О.В. Петришин під терміном «правовий статус суб'єктів права» пропонують розуміти сукупність усіх прав, обов'язків і законних інтересів суб'єктів права [1, с. 342]. На думку Б.М. Лазарева, з позицією якого ми повністю погоджуємось,

правовий статус має передбачати відповіді на запитання: органом якого рівня є той чи інший орган, до якого виду органів він належить; яке офіційне найменування органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний; хто може скасовувати, призупиняти, змінювати й опротестовувати його акти; яка юридична сила актів цього органу; які джерела фінансування; чи має він права юридичної особи [2, с. 124].

В.Б. Авер'янов, як один із провідних учених-адміністративістів, поняття «адміністративно-правовий статус» розглядає як комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються такою особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [3, с. 194].

Відзначимо, що запропонований підхід до визначення адміністративно-правового статусу є влучним. Безумовно, саме суб'єктивні права та суб'єктивні обов'язки суб'єкта адміністративного права є головною підставою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу. Водночас для судово-експертних установ, на наше переконання, важливу роль для формування їхнього адміністративно-правового статусу відіграють також такі елементи, як порядок та спосіб утворення, призначення, обсяг та характер повноважень, місце в системі органів державної влади та орган, у підпорядкуванні якого перебуває досліджувана установа тощо.

Не можна не погодитись з Т.О. Коломоєць, яка, досліджуючи адміністративно-правовий статус, визначила його як сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом, та підкреслила, що обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [4, с. 64].

З огляду на зазначене, маємо підстави перейти до дослідження терміна «адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності».

У цьому контексті варто зупинити увагу на широковживаному у сучасній науці адміністративного права категорії «публічні адміністрації». Представники як вітчизняної, так і європейської правової доктрини нині не можуть сформулювати єдиний підхід для визначення цього поняття. Наприклад, О.Р. Радишевська, досліджуючи етимологію та переклад терміна «публічна адміністрація», зазначала, що він включає в себе розгалужену сітку суб'єктів публічного та приватного права, які виконують публічні функції (державні органи, органи місцевого самоврядування, суб'єкти з делегованими повноваженнями, публічні агенти, публічні фонди тощо) [5, с. 50]. У цій же науковій роботі вчена підкреслювала утопічність поглядів представників європейської правової школи, зокрема німецьких учених-адміністративістів Л. фон Штайна, Е. Форстхоффа, останній з яких, зокрема, зазначав: «...публічній адміністрації неможливо надати дефініцію, у найкращому разі ми можемо її описати, адже прояви адміністративної діяльності настільки різні, що знаходимо їх у кожній окремій формулі» [6, с. 13].

Безумовно, розглянутий науковий підхід до визначення поняття «публічні адміністрації» має значення для дослідження наступної категорії – «адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності».

В.В. Галуцько, О.М. Єшук та В.І. Олефір під адміністративно-правовим статусом публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності (загальне поняття) мають на увазі адміністративно-правовий статус усіх суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють або залучаються до здійснення судово-експертної діяльності. На наш погляд, цей колектив авторів найбільш вдало зміг класифікувати суб'єктів публічної адміністрації та запропонував відносити до них: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) об'єднання громадян чи підприємства у разі здійснення делегованої державної функції; 4) посадових осіб будь-якого із зазначених колективних субпродуктів публічної адміністрації [7, с. 16]. Поряд з цим вони розглядають «адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності» як неподільну єдність обов'язків і прав суб'єктів публічної адміністрації в сукупності з їхньою правосуб'єктністю, а також адміністративними заходами, що застосовуються до них за неналежне виконання завдань у зазначеній сфері (адміністративна відповідальність і дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації) [8, с. 48].

Обґрунтованими вважаємо погляди Е.Б. Сімакової-Єфремян, яка, досліджуючи суб'єктів судово-експертної діяльності, зазначала, що до них, крім експерта, належать експертні установи (їхні керівники), підрозділи органів державної влади, які здійснюють управління судово-експерт-



ним забезпеченням правосуддя, особи (органи), що призначили експертизу, та учасники процесу, статус яких тією чи іншою формою пов'язаний із призначенням, проведенням і оцінюванням судової експертизи [9, с. 291].

Відповідно до ст. 7 Закону України від 25.02.1994 № 4038-XII «Про судову експертизу» до державних спеціалізованих установ належать: науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України; експертні служби Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) [10]. Підкреслимо, що законодавець розглядає експертну службу ДПСУ як окрему установу, що дає нам змогу її сміливо відносити до системи «суб'єктів публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності».

З огляду на вищенаведене, можна констатувати, що Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ, по-перше, є одним із суб'єктів публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності; по-друге, є учасником адміністративних відносин, які складаються в процесі проведення судової експертизи; по-третє, наділяється відповідним адміністративно-правовим статусом.

Для виокремлення основних елементів адміністративно-правового статусу Головного експертно-криміналістичного центру пропонуємо використати підхід Д.Д. Цабрії, який виокремлює такі елементи правового статусу органів державної влади: 1) офіційна назва органу; 2) порядок та спосіб його утворення; 3) територія діяльності; 4) мета діяльності, завдання і функції; 5) обсяг та характер владних повноважень; 6) форми і методи діяльності; 7) порядок вирішення в органі підвідомчих питань; 8) відповідальність; 9) джерела фінансування органу; 10) наявність або відсутність прав юридичної особи; 11) право та обов'язок мати певну внутрішню структуру; 12) право та обов'язок користуватися державними символами [11, с. 126–127].

З урахуванням розглянутих нами наукових підходів пропонуємо розглянути такі елементи адміністративно-правового статусу Головного експертно-криміналістичного центру, як: 1) порядок та спосіб утворення Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ; 2) призначення Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ; 3) права Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ; 4) обсяг та характер повноважень; 5) підпорядкованість Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ іншим суб'єктам права.

**Результати дослідження.** Першим елементом адміністративно-правового статусу є порядок та спосіб утворення Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ. Як правило, більшість державних спеціалізованих установ утворюється центральними органами виконавчої влади України. Проте в межах повноважень, передбачених законами, на основі і на виконання Конституції України інші суб'єкти також наділяються зазначеною компетенцією.

Одразу зазначимо, що адміністративно-правовий статус Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ з'являється з моменту видання наказу про його створення. Так, Адміністрація ДПСУ наділяється правом видавати директиви, накази організаційно-розпорядчого характеру, організувати та контролювати їх виконання [12]. Так, згідно з Наказом Адміністрації ДПСУ від 11.08.2010 № 617 «Про затвердження Положення про Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ», Адміністрацією ДПСУ відповідно до статей 7, 8 Закону України «Про судову експертизу», пункту 17 частини першої статті 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» було прийнято рішення утворити експертну службу при ДПСУ з метою судово-експертного забезпечення діяльності органів Державної прикордонної служби України, інших правоохоронних органів із запобігання, виявлення та розслідування кримінальних та інших правопорушень у сфері охорони державного кордону [13]. Особливої актуальності такі експертизи набули у зв'язку із анексією Криму, окупацією частини території Донецької та Луганської областей та введенням у 2017 році безвізового режиму з країнами Євросоюзу та іншими державами світу [14, с. 152].

Наступним елементом адміністративно-правового статусу розглянемо призначення експертної служби ДПСУ. У Положенні про Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ визначено, що вона призначена для проведення судової експертизи та експертних досліджень паспортних документів, які згідно із законодавством використовуються під час перетинання державного кордону України, з метою запобігання, виявлення та розслідування кримінальних та інших правопорушень шляхом застосування експертно-криміналістичних засобів.

Важливо відзначити, що цей напрям судово-експертного дослідження, окрім Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ, здійснюють й інші судово-експертні установи,

зокрема експерти Київського науково-дослідного інституту судових експертиз, Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса Міністерства юстиції України, Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України тощо. Це свідчить про те, що така діяльність Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ не може бути розцінена як виключна компетенція ДПСУ.

Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ України для виконання покладених на нього завдань (проведення судової експертизи та експертних досліджень паспортних документів; організаційно-правове та методичне керівництво діяльністю експертних підрозділів; організація науково-методичного та інформаційного забезпечення діяльності органів ДПСУ тощо), у межах своєї компетенції, має законодавчо визначені права, які розглядаються нами як третій елемент його адміністративно-правового статусу. Виокремимо такі: 1) проводити у межах своєї компетенції судові експертизи та експертні дослідження, навчальні, консультаційні та інші роботи, зокрема на договірних засадах; 2) отримувати в установленому порядку від підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності інформацію, необхідну для проведення судових експертиз тощо; 3) на запрошення державних спеціалізованих органів та установ брати участь у міжнародних, державних науково-практичних нарадах, конференціях, семінарах, виставках тощо з питань судової експертизи та судово-експертної діяльності та ін.

Відповідно до Стратегії розвитку Державної прикордонної служби, схваленої Розпорядженням КМУ від 23.11.2015 № 1189-р, впровадження європейських норм і стандартів прикордонного контролю полягає у розгортанні мережі судово-експертних установ (підрозділів) експертної служби ДПСУ із судової експертизи паспортних документів, які згідно із законодавством використовуються під час перетинання державного кордону [15]. На думку Д.К. Чередніченка, подальше впровадження та удосконалення у ДПСУ відповідно до європейських стандартів трирівневої системи перевірки документів дасть змогу забезпечити досягнення прогнозованих значень індикаторів, визначених Стратегією розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2020 року [16, с. 251]. Поряд із цим вчений пропонує наділити Головному експертно-криміналістичному центру ДПСУ України додатковими правами, а саме: проводити судову експертизу не лише паспортних документів, а й інших захищених документів, що підтверджують спеціальний статус особи (посвідчення водія, свідоцтво про народження, свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу тощо) [16, с. 249–250].

Натепер експертна діяльність Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ України полягає виключно у проведенні судової експертизи та експертних досліджень паспортних документів. Проте у контексті розмежування експертної діяльності Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ України з іншими судово-експертними установами та виключення дублювання функцій між ними запропонована до обговорення точка зору щодо розширення експертної діяльності Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ України потребує більш ґрунтовного правового аналізу на предмет її доцільності.

Ще одним елементом адміністративно-правового статусу є обсяг та характер повноважень. Так, Міністр внутрішніх справ України, Голова ДПСУ, Начальник головного експертно-криміналістичного центру, військовослужбовці та працівники наділені визначеним колом повноважень. Повноваження Міністра внутрішніх справ України, Голови ДПСУ визначаються, зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 «Про затвердження Положення про МВС України» (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про МВС України», 2015), Законом України «Про Державну прикордонну службу України» (ст. 20) (Закон України «Про Державну прикордонну службу України», 2003) та іншими нормативно-правовими актами, а повноваження Начальника Головного експертно-криміналістичного центру, його заступників, військовослужбовців, працівників регламентуються Положенням про Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ та іншими актами. Підкреслимо, що нормативно визначені повноваження характеризуються специфічним обов'язком зазначених суб'єктів нести відповідальність за їх виконання/невиконання або неналежне виконання.

Важливим для визначення адміністративно-правового статусу Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ є підпорядкованість його іншим суб'єктам права. Зазначимо, що будь-які управлінські зв'язки засновані на відносинах «влади та підпорядкування». Поняття підпорядкованості органів виконавчої влади характеризує, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня [19]. Проте Положення про Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ не надає однозначної відповіді про органи, яким він може підпорядковуватись та чий накази він має виконувати.

Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 «Про затвердження Положення про МВС України», МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Керуючись нормами Указу Президента України від 21.01.2014 № 12/2014 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», можна зробити висновок, що саме Міністр внутрішніх справ України наділений компетенцією спрямовувати і координувати діяльність Адміністрації ДПСУ [20]. Своєю чергою Адміністрація ДПСУ, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533 «Про затвердження Положення про Адміністрацію ДПСУ», здійснює управління органами ДПСУ, зокрема і Головним експертно-криміналістичним центром ДПСУ.

Такий стан речей свідчить про те, що ДПСУ та її органи повністю входять до системи управління МВС України. Зазначене дає змогу лише частково торкнутись питання про місце Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ в системі відносин «влади та підпорядкування» з іншими суб'єктами права. Зазначимо, що наукових досліджень у цій галузі практично немає, що свідчить про їх необхідність.

Слід підкреслити, що, окрім розглянутих елементів адміністративно-правового статусу, Головному експертно-криміналістичному центру ДПСУ притаманні й такі юридичні елементи, як: 1) внутрішня структура; 2) наявність прав юридичної особи; 3) право та обов'язок користуватися державними символами та право на офіційну символіку; 4) джерело фінансування; 5) форми та методи діяльності; 6) територія діяльності; 7) обов'язки; 8) відповідальність тощо.

Резюмуючи, зазначимо, що під адміністративно-правовим статусом Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ слід розуміти його правове положення в адміністративно-політичній сфері державного управління, що визначається шляхом закріплення у чинному законодавстві сукупності юридичних елементів, які дають змогу розглядати Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ як учасника адміністративно-правових відносин.

**Висновки.** З урахуванням розглянутих наукових підходів, присвячених визначенню «адміністративно-правового статусу», «адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності» та «адміністративно-правового статусу Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ», маємо підстави з упевненістю констатувати, що експертна служба ДПСУ: по-перше, наділяється відповідним адміністративно-правовим статусом, адже ця експертна установа є учасником адміністративно-правових відносин, а елементи її правового статусу підпадають під сферу адміністративного регулювання; по-друге, відноситься до групи суб'єктів публічної адміністрації у сфері судово-експертної діяльності, адже йому притаманний специфічний вид діяльності – проведення судової експертизи та експертних досліджень паспортних документів.

Поряд з цим проведений аналіз основних елементів адміністративно-правового статусу дає змогу зробити такі висновки, зокрема: 1) акцентувати увагу, що експертна діяльність Головного експертно-криміналістичного центру ДПСУ із проведення судової експертизи та експертних досліджень паспортних документів не може бути розцінена як виключна компетенція ДПСУ; 2) встановити, що ДПСУ та система її органів (Адміністрація ДПСУ, Головний експертно-криміналістичний центр ДПСУ та інші органи) входять до системи управління МВС України.

#### Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. / за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.
2. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / під ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
5. Радишевська О.Р. До питання етимології та перекладу терміну «public administration» («публічна адміністрація»). Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення: зб. наук пр. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф. 12–13 квітня 2018 року. Серія «Сектор безпеки України». Вип. 24. Харків: «Точка», 2018. С. 49–52.

6. Dobkowski J. Nauka administracji. Przewodnik do ćwiczeń / Dobkowski J., Kopacz Z., Stankiewicz J. Olsztyn.: Wydaw. UWM, 2006. 102 s.
7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єщук; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.
8. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності: монографія / О.О. Олійник, В.В. Галуцько, О.М. Єщук. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 224 с.
9. Сімакова-Єфремян Е.Б. Комплексні судово-експертні дослідження: теорія та практика: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017. 503 с.
10. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 28. Ст. 232.
11. Цабрия Д.Д. Статус органа управления. Советское государство и право. 1978. № 2. С. 126–131.
12. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533. Офіційний вісник України. 2014. № 85. Ст. 2390.
13. Про затвердження Положення про Головний експертно-криміналістичний центр Державної прикордонної служби України: Наказ Адміністрації Держприкордонслужби від 11.08.2010 № 617. Офіційний вісник України. 2010. № 68. Ст. 2478.
14. Пілюков Ю.А. Сучасна система державних судово-експертних установ в Україні. Окремі напрями удосконалення їх діяльності. Актуальні проблеми правознавства. Вип. 1 (13). 2018 р. С. 149–154.
15. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.
16. Чередніченко Д.К. Перспективи розвитку системи перевірки паспортних та інших документів у Державній прикордонній службі України. Криміналістика і судова експертиза: міжвідом. наук.-метод. зб. Київський НДІ судових експертиз; / редкол.: О.Г. Рувін (голов. ред.) та ін. К., 2017. Вип. 62. 552 с.
17. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України 28.10.2015. № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.
18. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.
19. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810-98. Урядовий кур'єр. 1998. № 141–142.
20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРЕДМЕТА (КОНЦЕПТУ)  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ Й ІСПАНІЇ**

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз предмета адміністративного права України й Іспанії. Виявлено відсутність суттєвих розбіжностей у його розумінні вченими цих країн. Вони мають спільну думку, що складниками предмета адміністративного права є: публічне право, обов'язковим учасником якого є суб'єкт публічної адміністрації, який забезпечує публічний інтерес на основі норм адміністративного права. Виявлено розбіжності у формальному визначенні предмета адміністративного права українськими та іспанськими вченими. Коли для опису його змісту українськими вченими вживаються додаткові категорії. Це пов'язане з традицією загальної теорії українського права та з необхідністю деталізувати увагу української публічної адміністрації на забезпеченні прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

**Ключові слова:** адміністративне право, держава, Іспанія, Україна, порівняльно-правовий аналіз, предмет, публічна адміністрація.

В статті проведено порівняльно-правовий аналіз предмета адміністративного права України й Іспанії. Виявлено відсутність суттєвих розбіжностей у його розумінні вченими цих країн. Вони мають спільну думку, що складниками предмета адміністративного права є: публічне право, обов'язковим учасником якого є суб'єкт публічної адміністрації, який забезпечує публічний інтерес на основі норм адміністративного права. Виявлено розбіжності у формальному визначенні предмета адміністративного права українськими та іспанськими вченими. Коли для опису його змісту українськими вченими вживаються додаткові категорії. Це пов'язане з традицією загальної теорії українського права та з необхідністю деталізувати увагу української публічної адміністрації на забезпеченні прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

**Ключевые слова:** административное право, государство, Испания, Украина, сравнительно-правовой анализ, предмет, публичная администрация.

The article deals with the comparative analysis of the concept of administrative law of Ukraine and Spain. The absence of essential differences in his understanding of the scientists of these countries was revealed. They have a common view that the constituent concept of administrative law is: a public right, the obligatory participant of which is the concept of public administration, which provides public interest on the basis of the norms of administrative law. Differences in the formal defined concept of administrative law by Ukrainian and Spanish scholars are revealed. When supplementary categories are used by Ukrainian scientists when describing its content. It is related to the tradition of the general theory of Ukrainian law and the need to further elaborate the attention of the Ukrainian public administration on the rights, freedoms and legitimate interests of the privates.

**Key words:** administrative law, state, Spain, Ukraine, comparative analysis, concept, public administration.

**Вступ.** Україна рухається в напрямі європейської спільноти. Іншого благодатного варіанту достойного життя для українського народу немає. Відповідно, вчені мають розробляти нові теорії, які б сприяли процесу входження нашої держави до європейських інституцій на правах повноцінного члена ЄС. На цьому шляху ще необхідно подолати багато як теоретичних, так і практичних правових прогалин. За різними оцінками українське суспільство і держава відстають від країн-учасниць Європейського Союзу на 10–50 років. Відповідно, вітчизняна публічна адміністрація має робити все можливе для того, щоб вступити в європейську сім'ю на правах рівноправного партнера. Україна має стати справді правовою державою із розвинутим громадянським суспільством.

Для того щоб це здійснити у короткі терміни, адже ми не можемо собі дозволити рухатися до стандартів європейської спільноти 50 років, необхідно використовувати досвід розвинутих країн-учасниць Європейського Союзу.

Однією з таких країн, на досвіді якої українське суспільство має навчатися, є Іспанія, яка змогла успішно перейти від тоталітаризму (режиму Франко) до повноцінної демократії. Іспанія є конституційною монархією, однак реальна влада належить прем'єр-міністру, який очолює уряд. Іспанія є розвинутою індустріально-аграрною країною. За обсягом промислової продукції вона посідала 5-е місце в Європі і 8-е у світі. А найголовніше, в Іспанії у публічному управлінні насправді панує принц верховенства права, за якого публічна адміністрація якнайповніше задовольняє права, свободи та законні інтереси приватних осіб, а рівень корупції є низьким. Такі позитивні чинники спонукають учених-адміністративістів вивчати передовий досвід адміністративної діяльності публічної адміністрації Іспанії щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів людей. Зокрема, виникає необхідність звернутися до теоретичних підвалин теорії адміністративного права, яке в Іспанії є досить досконалим.

Серед засад теорії адміністративного права на першому місці завжди стоїть наукова проблематика щодо визначення його предмета. Адже тільки після цього можна переходити до дослідження інших адміністративно-правових явищ.

**Огляд останніх досліджень.** До проблеми порівняльно-правового аналізу предмета (концепту) адміністративного права звертали свою увагу вчені-адміністративісти України та Іспанії: В. Авер'янов, В. Басс, Ю. Битяк, В. Галунько, М. Дамірчиев, П. Дітєвський, В. Заросило, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, А. Нонко, О. Радишевська, С. Стеценко, В. Ткаченко, О. Тихомиров, Т. Цуркан, В. Шкарупа, García de Enterría, Moron Miguel Sanches, Posada Martínez Lopez-Muñiz, Zanobini та ін. Проте вони не зосереджували свої наукові пошуки на проблемі компаративістичної характеристики у цій сфері.

**Виклад основних положень.** Філософсько-правові підстави юридичної компаративістики полягають у тому, що право є компаративним за своєю сутністю, соціально й культурно зумовленим, одним із домінуючих соціальних регуляторів; плюралізм форм буття права породжує різноманіття його світоглядних, філософських, наукових, практичних, повсякденних рефлексій; право і його пізнання – «людиномірні»; основою компаративної методології є множинність теорій та плюралізм методів; право, його пізнання та право як пізнання залежні від людської діяльності. Юридична природа компаративізму полягає у юридичній діалектичній єдності модернізму і постмодернізму, що репрезентує у постмодерністській перспективі один із видів світогляду, елімінує абсолютизацію універсальності модернізму й плюралності постмодернізму, базується на зіставленні глобального і локального, реального і віртуального, раціонального та ірраціонального, наукового й позанаукового. Та доводиться, що юридична компаративістика є постнеокласичним етапом розвитку порівняльного правознавства, який, зберігаючи наступність з попередніми, характеризується своєрідністю в предметному та методологічному аспектах. Зокрема, у предметному – базується на плюралізмі правових культур, діалогічності становлення «світової» правової культури, соціальній та культурній зумовленості правової реальності, єдності правової глобалізації та правової плюралізації, а в методологічному – ґрунтується на компаративізмі, компаративному підході та компаративному методі [1].

Згідно із теорією права, функціями порівняльного правознавства є: пізнавальна функція, згідно з якою порівняльне правознавство орієнтоване на глибоке вивчення правових явищ, перш за все на здобуття і розширення наукових знань про правові системи сучасності; евристична функція, згідно з якою компаративістика спрямована на пізнання закономірностей виникнення, функціонування і розвитку різних правових систем; функція наукового передбачення, згідно з чим учені налаштовані на наукове прогнозування шляхів подальшого розвитку правових систем сучасності; методологічна функція; допомоги практиці, коли сучасна юридична практика

має велику потребу в науково обґрунтованій, об'єктивній та повній інформації про розвиток і функціонування іноземних правових систем, про їхні взаємозв'язки, тенденції правового розвитку в регіональному і світовому масштабах. Порівняльне правознавство допомагає державам у досягненні таких важливих завдань, як гармонізація і зближення національних законодавств, що зумовлюються сучасними інтеграційними процесами. Серед функцій порівняльного правознавства можна виокремити не тільки модифіковані традиційні функції юридичної науки, але й специфічні функції. Це, зокрема, функція подолання ізоляції національної правової системи та національної обмеженості правового мислення, функція збагачення національної правової системи правовим досвідом інших народів завдяки його проникненню в правову культуру, функція гармонізації та уніфікації національної правової системи [2].

Не є винятком із цього процесу й адміністративне право України і адміністративне право Іспанії, що мають як спільні, так і відмінні специфічні риси. Спільні риси базуються на тому, що: по-перше, адміністративне право як України, так і Іспанії належить до романо-германської правової сім'ї, що домінує у континентальній Європі. До характерних рис романо-германської правової сім'ї відноситься те, що: правові системи суверенних країн утворились у результаті рецепції римського права, яке почало відроджуватися і вивчатися в італійських, французьких та німецьких університетах у XII – XVI століттях на основі Зводу законів Юстиніана; яскраво виражена доктринальність і концептуальність, романо-германська правова сім'я активніше сприймає правові теорії і доктрини, ніж англо-американська правова система, а роботи вчених-юристів мають тут більший вплив, загальні принципи та ідеї, на основі яких формується і розвивається право; абстрактний характер норм права, які встановлюють загальні правила поведінки, виходячи з принципів і правових доктрин; домінуюча роль закону в системі джерел права; яскраво виражений кодифікований характер; наявність глибоких і міцних історичних коренів; глобальний характер, охоплення практично всіх галузей та інститутів права; використання своєї юридичної техніки; наявність власної ідеології, суть якої полягає в тому, щоб, кардинально переорієнтувавши, а іноді навіть анулювавши раніше існуюче право, створити нову правову реальність; поділ на публічне і приватне право [2].

Однак у цих правових системах існують і свої градації. До першої відноситься група романських країн: Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія, Люксембург, Голландія та деякі інші країни. До другої групи – Німеччина, Австрія, Швейцарія, Греція. При цьому треба зазначити, що вітчизняне адміністративне право розвивалось як на початку XX століття, так і в умовах сьогодення під впливом німецького адміністративного права.

Отже, адміністративне право України і Іспанії, належачи до однієї романо-германської правової сім'ї, відносяться до різних її гілок: адміністративне право України – до германської; адміністративне право Іспанії – до романської. Що вносить в їхні засади певні особливості.

На думку іспанського вченого-адміністративіста М.С. Морона, найпростішим визначенням розуміння адміністративного права Іспанії є те, що це право є характерним і спеціальним правом органів публічного (державного) адміністрування (управління). Адміністративне право є системою юридичних норм, які мають відношення до органів публічного адміністрування. Ці норми регулюють організацію суб'єктів публічного адміністрування, їхню діяльність та взаємини між іншими суб'єктами права, приватними і публічними особами, і здійснюють юридичний контроль щодо них [3, с. 39].

В юридичній думці інших учених-адміністративістів Іспанії склалися певні тенденції щодо трактування поняття (концепту) адміністративного права: адміністративне право – це частина публічного права, що має метою організацію, засоби та форми діяльності публічної адміністрації та розкриває відповідні юридичні зв'язки між суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами (Zanobini); адміністративне право – це право нормативного характеру, в якому розкривається спеціальний предмет правового регулювання, об'єднаних під назвою публічне адміністрування (державне управління), що відмежовує його від цивільного права (García de Entegría); адміністративне право – це правовий порядок діяльності, спрямованої на забезпечення належного впорядкування публічною адміністрацією (Posada); адміністративне право – це сукупність правил внутрішнього публічного права, які регулюють організацію та діяльність публічної адміністрації (Martínez Lopez-Muñiz) [4].

Отже, загалом іспанські вчені-адміністративісти доходять висновків, що поняття (концепція) адміністративного права складається із таких ознак (символів): а) це публічне право, що об'єднує частину правових норм, які стосуються публічної влади як такої, на противагу приватному праву, яке врегульовує відносини між приватними особами; б) це внутрішнє право, яке

регулює організацію та діяльність публічних адміністрацій Іспанії всередині країни, що відмежує його від міжнародного адміністративного права, яке розкриває питання правового управління адміністративною діяльністю міжнародних організацій; в) це право регулює організацію та діяльність всередині публічної адміністрації: по-перше, як спосіб організації публічної адміністрації; по-друге, способи, якими вони взаємодіють один з одним або іншими особами [4].

У вітчизняній адміністративно-правовій думці наявні певні тенденції до визначення змісту предмета адміністративного права України. Професор Ю.П. Битяк визнає, що «предмет адміністративного права становить широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої і розпорядчої діяльності» [5, с. 19]. Професор В.К. Шкарупа визначив предмет адміністративного права: як «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [6, с. 5]. Досліджуючи місце «управлінського складника» у структурі адміністративного права, В.Б. Авер'янов зазначав, що він є тільки однією з частин діяльності органів публічної влади. Виходячи з цього, він пропонує доповнити предмет адміністративного права трьома групами «неуправлінських» відносин: а) тих, які виникають у зв'язку з підготовкою і прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації численних суб'єктів прав приватних осіб; б) відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг; в) відносин щодо застосування адміністративного примусу» [7, с. 21]. При цьому, на його думку, за будь-якого підходу до тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами загалом зберігається провідне визначальне місце [8, с. 241]. Присвячуючи предмету адміністративного права окрему студію, професор В.К. Колпаков визначає, що предмет адміністративного права становлять відносини, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань. Він є складним поліструктурним утворенням, до якого на «другому етапі становлення», зокрема, належать: відносини державного управління та інші управлінські відносини, що об'єднані ним під назвою «відносини публічного управління»; відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності; відносини, які виникають за ініціативою об'єктів публічного управління, під час їх звернення до публічної адміністрації – «сервісні відносини». Таким чином, на слухну думку В.К. Колпакова, складником предмета адміністративного права є відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальності об'єктів публічного управління (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку і правил [9; 10].

На думку професора В.В. Галуцька, відносини, що становлять предмет адміністративного права України, окреслюються: 1) суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; 2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: 2.1) у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; 2.2) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів. Загалом учений визначає, що предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією [11, с. 29–30].

Таким чином, у вітчизняній адміністративно-правовій думці щодо предмета адміністративного права України є певні тенденції. Серед яких слід виділити: традиційний підхід, що пов'язаний з попередньою епохою, яку умовно можна назвати адміністративне право України як орган державного управління; та адміністративне право України європейського спрямування. Які розвивалися паралельно: у деяких аспектах вони перетинаються, а в інших продовжують висвітлювати зміст і сутність основних інститутів адміністративного права кожний по-своєму, практично автономно один від одного.



Ознаками першого (адміністративного права України як права державного управління) підходу до розкриття змісту предмета адміністративного права є: це суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління; виникають з приводу здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності; складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади; вагомим чинником діяльності органів державного управління є застосування заходів державного примусу. Хоча на перехідному етапі розвитку вітчизняного суспільства від комуністичної диктатури до повноцінної демократії національне адміністративне управлінське право доповнюється демократичними аспектами. Зокрема, значний вклад в утвердження новітньої доктрини адміністративного права України вніс професор В.Б. Авер'янов, який доводив, що органи державної влади та місцевого самоврядування мають якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси громадян, а не корпоративний інтерес чиновників. Новітніми і такими, що відображають європейські підходи юридичної природи сучасного предмета адміністративного права, є наукові погляди професора В.В. Галуцька, який доводить, що предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, за змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією.

Таким чином, порівняльно-правовий аналіз предмета адміністративного права України і Іспанії дає можливість зробити такі узагальнення. Спільними позитивними рисами є такі: адміністративне право це: публічне право; право, яке діє всередині держави (внутрішнє право); обов'язковим учасником якого є суб'єкти публічної адміністрації; встановлюється системою юридичних норм, що здійснюють організацію публічного адміністрування та юридичного контролю щодо публічної адміністрації. Спільними негативними рисами є (не відносяться до предмета адміністративного права): юридичні норми, які стосуються врегулювання відносин між приватними особами; питання правового управління адміністративною діяльністю міжнародних організацій.

Водночас слід зазначити, що українські та іспанські вчені деякі змістовні положення предмета адміністративного права трактують по-різному: по-перше, іспанські вчені ніколи не вживають словосполучення «суспільні відносини», практично можна стверджувати, що вони зазначену категорію розуміють як аксіому, на якій немає потреби акцентувати увагу. Адже правові відносини виникають виключно між людьми, відповідно, адміністративно-правові відносини завжди є суспільними; по-друге, іспанські вчені не акцентують увагу, що адміністративне право має за основну мету забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, адже побудована на принципі верховенства права юридична спільнота Іспанії розуміє це саме собою.

**Висновки.** Отже, порівняльно-правовий аналіз предмета адміністративного права України та Іспанії дає можливість стверджувати про відсутність суттєвих розбіжностей у його розумінні вченими-адміністративістами. Вони дотримуються спільної думки, що складниками предмета адміністративного права є те, що це публічне право, яке діє всередині держави (внутрішнє право), обов'язковими учасниками якого є суб'єкти публічної адміністрації, які забезпечують публічний інтерес, що встановлюється системою адміністративно-правових норм, які здійснюють організацію публічного адміністрування та юридичного контролю щодо публічних адміністрацій. Не відносять до предмета адміністративного права юридичні норми, які стосуються впорядкування відносин між приватними особами, та питання адміністративної діяльності міжнародних суб'єктів. Що стосується деякої надлишкової деталізації у предметі адміністративного права українськими вченими словосполучення «суспільні відносини» та акценту на забезпеченні публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, то це, по-перше, пов'язане із традицією вітчизняної теорії права, а по-друге, нагальною потребою перелаштувати теорію адміністративного права і найголовніше практику публічного адміністрування із забезпечення псевдоінтересу держави (практично чиновників від влади) на публічне забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

#### **Список використаних джерел:**

1. Тихомиров О.Д. Юридична компаративістика: філософсько-методологічні засади: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2006. 35 с.
2. Порівняльне правознавство / за ред. В.Д. Ткаченка. 2011. URL: <http://uristinfo.net/2011-01-16-19-18-47/39-vdtkachenko-poryvnyjalne-pravoznavstvo/666-titulka.html>
3. Moron Miguel Sanches, Derecho Administrativo parte general. Madrid: Editorial Tecnos, 2013. 636 с.

4. El Derecho administrativo: Concepto. 2012. URL: <https://www.seguridadpublica.es/2012/10/el-derecho-administrativo-concepto-fuentes-del-derecho-administrativo-la-administracion-publica-la-administracion-general-del-estado-la-administracion-tributaria/>
5. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
6. Адміністративне право України: словник-довідник / укладачі В.К. Шкарупа, Ю.А. Ведерніков, В.П. Підчій. Дніпропетровськ: Вид-во Юридичної академії МВС України, 2001. 194 с.
7. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 11 (61). С. 57–63.
8. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / під ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
9. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. Юридична наука. 2008. № 3. С. 33–38.
10. Галуцько В. Предмет сучасного адміністративного права України. Форум права. 2010. URL: [FP\\_index.htm\\_2010\\_2\\_16.pdf](http://forum.pravo.ua/index.php?route=content/view/full&path=/content/view/full/16)
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Constitución Española, 1978. 2017. URL: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/constitucion.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html)
13. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. 2017. URL: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/150-1997.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/150-1997.html)
14. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. 2015. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
15. Янчук Н.Д. Правове забезпечення концепції сталого розвитку сучасної держави: теоретико-компаративістський аналіз: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2009. 20 с.
16. Цуркан Т.Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2010. 24 с.
17. Басс В.О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.
18. Пихтін М.П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 19 с.
19. Чжан Шуйбао. Організаційно-правові основи підприємницької діяльності в Китайській Народній Республіці та в Україні (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2000. 20 с.
20. Радишевська О.Р. Податкові системи України та Польщі: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 18 с.
21. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 19 с.
22. Дамірчиев М.І. Порівняльно-правовий аналіз системи оподаткування України та Республіки Азербайджан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.
23. Клименко О.В. Правові основи податкових систем України та Німеччини: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 20 с.
24. Нонко А.В. Податки в Україні та в державах-членах Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 16 с.

## НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено виокремленню напрямів адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю в Україні, виходячи із завдань, які мають бути виконані під час здійснення державного управління господарською діяльністю.

**Ключові слова:** державне управління господарською діяльністю, адміністративно-правове регулювання, напрями регулювання.

Статья посвящена определению направлений административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью в Украине, исходя из заданий, которые должны быть исполнены при осуществлении государственного управления хозяйственной деятельностью.

**Ключевые слова:** государственное управление хозяйственной деятельностью, административно-правовое регулирование, направления регулирования.

This article deals with the determination of the directions of administrative and legal regulation of state management of economic activities in Ukraine, based on the tasks that must be performed in the realization of state management of economic activity.

**Key words:** state management of economic activity, administrative and legal regulation, directions of regulation.

**Вступ.** У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» передбачено, що для забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему. Деретуляція та розвиток підприємництва є першим пунктом у переліку реформ та програм розвитку держави, що визначені за відповідним вектором розвитку.

На жаль, трансформаційні процеси у сфері управління господарською діяльністю, що відбувалися в Україні після здобуття нею незалежності, проходили в умовах кризи та без належної уваги щодо проблем ефективності управління господарською діяльністю. У Концепції адміністративної реформи ще 1998 року зазначалося: «Нааявна в Україні система державного управління залишається загалом неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ». Таку ситуацію можемо констатувати і в 2018 році. Тому з метою реалізації реформ та програм розвитку держави, які спрямовані на її сталий розвиток, неабияке значення має реформування державного управління.

Державне управління, як відомо, перебуває в площині вивчення не лише адміністративно-правового права. При цьому відносини в економічній сфері також регулюються нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право правовими засобами впорядковує певну частину економічних відносин, надаючи їм організаційного змісту [1, с. 385], який необхідний для створення й ефективного функціонування такої системи, як господарська діяльність. Тому виокрем-

---

© БЕВЗ С.І. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського та адміністративного права (Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)

лення напрямів саме адміністративно-правового регулювання відповідних відносин сприятиме дослідженню цього явища та розробці пропозицій із вдосконалення механізму його здійснення. У сучасній науковій літературі присутні праці, присвячені питанням державного управління господарською діяльністю або підприємництвом, які стосуються різних аспектів та сфер його здійснення. Однак не зустрічається виокремлення та аналіз напрямів адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

**Постановка завдання.** Мета цієї статті – окреслити наявні напрями адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю в Україні.

**Результати дослідження.** У методологічному оцінюванні ролі адміністративного права у функціонуванні державного управління вихідним положенням є те, що управління в демократичному суспільстві об'єктивно перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей [2, с. 6]. Недооцінка активної регулюючої ролі права в управлінській діяльності не тільки знижує її ефективність, а й призводить до дезорганізації, безвідповідальності державного апарату, до кризи управління і всієї соціальної системи, що особливо виявилось у перші роки перехідного періоду, на стартовому етапі трансформаційного процесу, коли вважали, що впровадження і розвиток ринкових відносин – сфера лише саморегуляційних систем, що виключають державний вплив [3, с. 247].

Погоджуємося, що правове регулювання можна розуміти як вплив права на суспільні відносини за допомогою системи спеціальних юридичних засобів, бо не кожна правова категорія безпосередньо регулює суспільні відносини, але можна з упевненістю сказати, що будь-яка з них не може не здійснювати на цей інститут загального впливу [4, с. 435–436].

Водночас варто відзначити, що в науці висловлюються різні розуміння адміністративно-правового регулювання. Під ним розуміють: особливу форму управлінської діяльності, здійснювану за допомогою специфічної системи нормативно закріплених методів та засобів уповноваженими органами державної влади та саморегулювальними інституціями, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію регулюючого впливу суспільних відносин [5, с. 11]; процес застосування державними органами влади спеціальних методів впливу на функціонування суспільних відносин з приводу та з певною метою [6, с. 12]; засновану на адміністративно-правових нормах діяльність уповноважених державою суб'єктів публічного адміністрування з метою забезпечення прав громадян, що здійснюється адміністративними методами у визначених законодавством формах [7, с. 10]; один з видів галузевого правового регулювання, заснований на дії адміністративного права і багатого арсеналу адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, що мають місце у сфері діяльності державної адміністрації [8, с. 124–125].

Вважаємо за доцільне визначити адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю як одну з форм впливу адміністративного права на суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації функцій державного управління стосовно такої системи, як господарська діяльність, надаючи їм організаційного змісту за допомогою системи адміністративно-правових засобів, спрямовану на досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови [9, с. 731] під напрямом розуміють: лінію руху або лінію розміщення кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища. В Академічному курсі адміністративного права Т.О. Коломєць [1, с. 385] відзначається, що у доктрині виділяється кілька варіантів виокремлення основних напрямів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері економічної діяльності держави. Автор наводить приклади виділення відповідних напрямів впливу залежно від складової частини економічної діяльності, на яку безпосередньо спрямований такий вплив, як-то: фінансова політика та її стабілізація, удосконалення приватизаційних процесів, зовнішньоекономічна діяльність та залучення іноземних інвестицій, стимулювання малого бізнесу, соціальна політика тощо. В Академічному курсі з адміністративного права за заг. ред. В.Б. Авер'янова [10, с. 10–13] пропонується виокремити основні напрями адміністративно-правового регулювання відносин у сфері економіки за ознакою однорідності регульованих суспільних відносин. До таких напрямів відносять: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки, впорядкування відносин власності, регулювання зовнішньоекономічних відносин, визначення підстав і меж використання адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері економіки. Аналіз виокремлених у зазначених підручниках напрямів зумовлює висновок, що вони є переплетеними один з одним, реалізація одного з них зумовлює та/або впливає на реалізацію інших. Тоді як виокремлення має давати підстави для розмежування.

Зважаючи на те, що адміністративно-правове регулювання здійснюється для досягнення певної мети, вважаємо, що напрями такого регулювання можна виокремити залежно від завдань, які мають бути виконані в процесі державного управління господарською діяльністю. Адже адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю має сприяти досягненню відповідних завдань, які, своєю чергою, мають визначати спрямованість такого регулювання цих відносин.

Сучасна державна влада, будуючи правову Українську державу, визначаючи зміст своєї діяльності, зобов'язана виходити із завдань, насамперед визначених Конституцією України.

Серцевиною правового порядку є людина, її інтереси і прагнення, життєві потреби, які у більшості отримують своє правове оформлення в правах і свободах, обов'язках і відповідальності громадянина, які реалізуються у відносинах між ними, а також у взаємозв'язках з державою і суспільством [4, с. 538]. Фактично це означає, що взаємини суб'єктів державної влади та приватних осіб мають формуватися виходячи зі становища особи як такого суб'єкта, перед яким влада відповідальна за свою діяльність, і ґрунтуватися на безперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності органів державної влади та їх осіб.

З огляду на те, що відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, можна, виходячи з Розділу 2 Конституції України, сформулювати завдання, які стоять перед державою, зокрема в процесі державного управління господарською діяльністю. Отже, держава має: забезпечити рівність конституційних прав і свобод, зокрема, права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; захистити конкуренцію у підприємницькій діяльності та права споживачів; сприяти непорушності права приватної власності; забезпечити можливості реалізації права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; створити умови для повного здійснення громадянами права на працю, рівних можливостей вибору професії та роду трудової діяльності; забезпечити належні, безпечні і здорові умови праці; заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; захистити від незаконного звільнення; забезпечити соціальний захист; створити умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування; забезпечити достатній життєвий рівень для кожного; вживати заходів для забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля; інформувати про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; сприяти розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством; не допускати дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб, спрямованих на порушення прав і свобод і протиправні посягання.

Тож адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю має бути спрямоване на виконання завдань, визначених насамперед Конституцією України.

Як відомо, найбільш повно зміст державного управління відображують функції, які реалізуються в процесі цієї діяльності [11, с. 146], тобто функції держави. Водночас державне управління має також свої функції, які можуть бути визначені: як порівняно самостійні, спеціалізовані частини змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною цільовою спрямованістю та якісною однорідністю [12, с. 676]. На сторінках юридичної літератури до функцій державного управління відносять: прогнозування та планування, організацію, регулювання у вузькому сенсі, координацію, облік та контроль. Поступова реалізація (одна за одною) цих функцій державного управління сприятиме забезпеченню системності його здійснення. При цьому, виходячи із сутності зазначених вище загальних функцій державного управління, вони можуть бути визначені як етапи здійснення певної діяльності, окремі складники єдиного процесу, зокрема державного управління господарською діяльністю [13, с. 87].

Державне управління господарською діяльністю нерозривно пов'язане з державним регулюванням господарської діяльності, яке в сучасних умовах розвитку держави та економіки можна розуміти в площинах теорії держави і права (в широкому сенсі) та адміністративного права (у вузькому сенсі).

У широкому сенсі державне регулювання господарської діяльності являє собою самостійний вид державної діяльності, один з напрямів реалізації державної політики, завдань та цілей держави в економічній сфері суспільства. Саме таке розуміння державного регулювання господарської діяльності, на нашу думку, передбачає, що основний його зміст полягає у встановленні і забезпеченні державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин

і корегуванні їх залежно від умов, у всебічному контролі за виконанням вимог, що містяться в нормах права, які регулюють ті чи інші суспільні відносини; у координації і встановленні загального напрямку діяльності учасників відповідних відносин; у всебічному захисті їхніх законних інтересів і прав; у визначенні і нормативному закріпленні пріоритетів у державній політиці, що проводиться в певній сфері економіки тощо. Під його впливом управлінські процеси відбуваються у заданому напрямі та відповідно до встановленої програми [14, с. 11].

Таким чином, державне управління господарською діяльністю здійснюється в межах державного регулювання господарської діяльності як напрямку діяльності держави. Основними напрямками внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, в яких знаходиться вираження і конкретизація її класова та загальнолюдська сутність і соціальне призначення [15, с. 197], засобом реалізації, виконання задач держави є її функції. Задачі держави втілюються в життя шляхом здійснення її функцій [15, с. 199]. Здійснюючи державне регулювання господарської діяльності як окремий напрям діяльності, держава реалізує насамперед свою економічну функцію [13, с. 86].

Тож адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю має сприяти реалізації економічної функції держави.

Як відомо, в процесі державно-управлінської діяльності в життя втілюється відповідна політика. Ефективне державне управління господарською діяльністю є запорукою втілення насамперед державної економічної політики та регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Основні напрями економічної політики держави визначені в статті 10 ГК України. До них законодавець відніс: структурно-галузеву, інвестиційну, амортизаційну, цінову, антимонопольно-конкурентну, бюджетну, податкову, грошово-кредитну, валютну, зовнішньоекономічну політику та політику інституційних перетворень. Їх реалізація в процесі державного управління господарською діяльністю та ефективна діяльність держави за всіма визначеними напрямками також спрямовані на виконання функцій, насамперед економічної, держави у сфері господарської діяльності.

Безпосередній вплив на визначення спрямованості та змісту державного управління господарською діяльністю має також і державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, під якою відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розуміється напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Як відзначається в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року, розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС. Незважаючи на те, що в Концепції під час визначення основних завдань із забезпечення розвитку електронного урядування у базових галузях України економіка, економічна політика або галузь господарської діяльності взагалі не виокремлюються та не конкретизуються, вважаємо за необхідне забезпечення інформаційної безпеки також віднести до напрямів адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Розвиток електронного урядування, побудова інформаційного суспільства не зможуть відбуватися без впливу на відносини, що складаються у державному управлінні господарською діяльністю. Тому забезпечення інформаційної безпеки адміністративно-правовими засобами є надзвичайно актуальним.

**Висновки.** Таким чином, адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю має здійснюватися за такими напрямками:

- виконання функцій державного управління в процесі державного управління господарською діяльністю;
- виконання завдань, визначених Конституцією України;
- реалізація економічної функції держави;
- реалізація економічної політики держави;
- реалізація державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;
- забезпечення інформаційної безпеки.

Всебічне адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю (за всіма напрямками) має забезпечити належний організаційний зміст відповідних відносин. Розуміння наявності кількох напрямів в адміністративно-правовому регулюванні зумовлює необхідність дослідження і системи адміністративно-правових засобів у кожному з напрямів, особливостей їх застосування.

**Список використаних джерел:**

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Омельченко А. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2012. 32 с.
3. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: монографія. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 496 с.
4. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 1998. 640 с.
5. Минюк О.О. Адміністративно-правове регулювання біржової діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Нац. Ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. 20 с.
6. Муцко В.Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. Ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2011. 18 с.
7. Князька Л.А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Акад. упр. М-ва внутр. справ. К., 2010. 20 с.
8. Тронько О. Адміністративно-правове регулювання в галузі економіки. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 124–126.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У двох томах: Том 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2005. 624 с.
11. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х.: Право, 2013. 656 с.
12. Юридичний словник-довідник / За ред. Ю.С. Шемшученка. Худож. оформ. В.М. Штогриня. К. Феміна, 1996. 696 с. (Nota bene)
13. Бевз С.І. Функції держави в процесі державного регулювання господарської діяльності та її дерегуляції. Вісник Південного регіонального центру НАПрН України. 2016. № 9. С. 83–89.
14. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
15. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 1. Теория государства. М.: Издательство «Зерцало», 1998. 416 с.

**НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ**

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів. На підставі положень нормативних актів України, які деталізують порядок застосування превентивних поліцейських заходів, автором визначені повноваження поліції в окремих сферах суспільного життя. Зазначено, що в цій площині залишаються проблеми, пов'язані з відсутністю чіткого механізму застосування окремих превентивних заходів. Крім того, в окремих випадках відсутність чітко закріплених обов'язків осіб, щодо яких застосовуються превентивні поліцейські заходи (наприклад, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху), призводить до виникнення значної кількості конфліктних ситуацій.

**Ключові слова:** адміністративно-превентивні заходи, поліцейські заходи, нормативні засади, Національна поліція, заходи примусу.

Стаття посвящена аналізу нормативно-правових основ применения административно-превентивных полицейских мер. На основании положений нормативных актов Украины, которые детализируют порядок применения превентивных полицейских мер, автором определены полномочия полиции в отдельных сферах общественной жизни. Автором указано, что в данной плоскости остаются проблемы, связанные с отсутствием четкого механизма применения отдельных превентивных мер. Кроме того, в отдельных случаях отсутствие четко закрепленных обязанностей лиц, в отношении которых применяются превентивные полицейские меры (например, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения), приводит к возникновению значительного количества конфликтных ситуаций.

**Ключевые слова:** административно-превентивные меры, полицейские меры, нормативные основы, Национальная полиция, меры принуждения.

The article is devoted to the analysis of the legal framework of administrative and preventive police measures. On the basis of the provisions of normative acts of Ukraine, which detail the grounds and procedure for the use of preventive police measures, the author defines the powers of the police in certain spheres of public life. The author points out that in this plane there are still a number of problems associated with the lack of a clear mechanism for the application of certain preventive measures. In addition, in some cases, the lack of clearly defined responsibilities of persons against whom preventive police measures are applied, for example, as in the field of road safety, leads to a significant number of conflict situations.

**Key words:** administrative and preventive measures, police measures, normative principles, National Police, coercive measures.

**Вступ.** Сьогодні головним завданням нашої держави є врегулювання відносин, що виникають внаслідок діяльності різних органів влади та місцевого самоврядування, насамперед органів Національної поліції, до яких постійно прикута увага суспільства. Тому урегульованість механізмів, що забезпечують реалізацію компетенції поліції, в т. ч. і щодо застосування адміністративно-превентивних заходів, є не тільки показником ступеня розвитку держави, але і мірою поваги до особистості. Саме правові норми є тим критерієм, який визначає допустиму чи



прийнятну поведінку поліцейського, оскільки закріплює його права й обов'язки. Безперечно, ці норми мають певну впорядкованість і регулюють не лише процесуальний статус поліцейських, а й підстави та порядок застосування адміністративно-превентивних заходів.

Дослідженням проблематики застосування адміністративно-превентивних заходів поліції в окремих аспектах займалися А. Комзюк, С. Гусаров, О. Бандурка, В. Гапчич, С. Давидов, Г. Джагунов, О. Жидовцева, І. Козаченко, І. Крепаков, М. Логвиненко, О. Мартиненко, Д. Никифорчук, В. Ортинський, В. Пчолкін, В. Самотієвич, Є. Филипенко, В. Шендрик та ін. Водночас реформування вітчизняного законодавства зумовлює необхідність пошуку нових шляхів удосконалення підстав і порядку застосування адміністративно-превентивних заходів поліції на основі аналізу проблем практичної реалізації цього права.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у дослідженні нормативних засад застосування адміністративно-превентивних заходів поліції, аналізі їх сучасного стану, визначенні на їх основі шляхів удосконалення підстав і порядку застосування адміністративно-превентивних заходів поліції.

**Результати дослідження.** Говорячи про ступінь урегульованості правових норм, науковці досить часто використовують терміни «нормативні засади», «нормативне визначення», «правові засади», «правове регулювання». Проте всі вони є синонімами, а отже, мають схоже змістове наповнення. Під нормативними засадами можна розуміти результативний, нормативно-організуючий вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх впорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб [1, с. 145]. Безперечно, систему правових актів, що регулюють порядок застосування адміністративно-превентивних заходів, можна об'єднати за рядом класифікаційних ознак, таких як: юридична сила, сфера дії, час прийняття, суб'єкт прийняття. Проте ключовим критерієм є юридична сила. Сукупність правових актів розташована в певній ієрархії, в основу якої поставлено Конституцію України як Основний закон нашої держави.

Порядок застосування адміністративно-превентивних заходів головним чином визначають такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закони України «Про Національну поліцію», «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про захист персональних даних», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про дорожній рух», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України, постанови Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху», «Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі», накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських», «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України», «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції», «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» та ін. Зважаючи на суттєвий об'єм нормативної бази, ми не маємо змоги детально проаналізувати кожний нормативно-правовий акт. Розпочнемо аналіз нормативно-правової бази з Конституції України, яка є підґрунтям для врегулювання правових відносин у будь-якій сфері суспільного життя. Вона визначає не лише органи влади в державі, а і їх компетенцію, їх загальні засади діяльності, в т. ч. й загальні засади діяльності національної поліції України. Так, ст. 19 Конституції України наголошує, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України. Крім того, відповідно до положень Конституції права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [2]. Держава визнає свою відповідальність за будь-яку неправомірну діяльність. Водночас значний вплив на формування нормативних засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів здійснюють міжнародні акти, ратифіковані у визначеному законодавцем порядку, що є частиною законодавства України й обов'язкові для виконання [2]. Прикладом є прийняття Закону України «Про міжнародні договори України», який визначає, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного

законодавства [3]. Зважаючи на сказане, доцільно згадати «Загальну декларацію прав людини», прийняту Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права», прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 16 грудня 1966 р., «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Хоча міжнародні норми мають швидше рекомендаційний характер, вони є орієнтиром для формування вітчизняного законодавства в цьому напрямі.

Продовжуючи аналіз нормативних засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів, доцільно виокремити Закон України «Про Національну поліцію», який є базовим нормативно-правовим, оскільки визначає правовий статус Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, що служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Крім того, в ньому закріплені завдання та принципи діяльності поліції, які визначають, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначених Конституцією та законами України. Ключовим є положення, згідно з яким поліція під час виконання своїх завдань забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації. Тому обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції [4].

Варто звернути увагу й на те, що законодавець закріпив положення, відповідно до яких поліцейським за будь-яких обставин заборонено: сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Крім того, Закон України «Про Національну поліцію» дав визначення, що таке поліцейський захід, його види, й окреслив вимоги до нього. Законодавець деталізував кожен окремий вид превентивних заходів і наголосив, що під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи [4]. Проте слід відзначити, що незважаючи на визначення чіткого переліку превентивних заходів, на практиці виникає ряд проблем щодо реалізації окремих видів. За приклад можна взяти такий превентивний захід, як поліцейське піклування стосовно особи, котра перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі. Здебільшого через сильний стан сп'яніння такої особи поліція не має можливості встановити її реальне місце проживання, а через неадекватну поведінку та підвищений ступінь агресії швидко відмовляється від госпіталізації, оскільки особа становить небезпеку як для оточуючих, так і для себе. Тому патрульні змушені доставляти таких осіб до територіального відділу поліції, де також відсутні спеціально обладнані кімнати для їх утримання. У зв'язку з цим наряд поліції вимушений чекати, поки особа не отямиться та не повідомить дані про себе. Увесь цей час поліцейські змушені перебувати з «підопічним» у холі відділу поліції, де перебувають і інші громадяни. Тому виходить, що, маючи по суті дієвий поліцейський захід, ми не маємо практичних можливостей для належної його реалізації.

Зауважимо, що оскільки превентивні заходи спрямовані на запобігання вчинення правопорушень, то особливого значення набувають джерела, які врегульовують правовідносини в різних сферах суспільного життя шляхом встановлення певних правил і визначення компетенції суб'єктів контролю. Прикладом може слугувати Закон України «Про дорожній рух», що регулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів – учасників дорожнього руху. З метою попередження правопорушень у цій сфері дотримання безпеки дорожнього руху та його учасників Закон встановлює значні повноваження Міністерства внутрішніх справ України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. До них, наприклад, можна віднести: здійснення державної реєстрації й обліку транспортних засобів, приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами і видача відповідних документів; ведення автоматизованого обліку, накопичення, оброблення та використання відомостей про транспортні засоби, які підлягають державній і відомчій реєстрації, та про їхніх власників; забезпечення організації та здійснення контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв транспортних засобів, обліком суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що провадять таку діяльність, а також за прийманням іспитів із перевірки знань правил перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом і видачею

відповідних свідоцтв установленого зразка; ведення автоматизованого обліку адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та ін. [5]. Законодавець наголошує, що одним із органів, який здійснює контроль у сфері безпеки дорожнього руху, є Національна поліція, насамперед, шляхом застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Крім того, може йтися і про зупинку транспортного засобу у разі настання підстав, зазначених у законі, та застосування поверхневої перевірки транспортного засобу.

Іншим правовим актом є Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», який визначає систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі, що здійснюються органами поліції з метою запобігання вчиненню злочинів такими особами та здійснення виховного впливу на них [6]. Також до нормативної бази щодо застосування превентивних заходів можна віднести Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Він закріплює організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, котрі постраждали від такого насильства. Законодавець розмежовує повноваження ряду суб'єктів контролю у цій сфері. Так, до повноважень уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству належать: 1) виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них; 2) прийом і розгляд заяв і повідомлень про вчинення домашнього насильства, у т. ч. розгляд повідомлень, що надійшли до кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, вжиття заходів для його припинення та надання допомоги постраждалим особам з урахуванням результатів оцінки ризиків; 3) інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися; 4) винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників; 5) взяття на профілактичний облік кривдників і проведення з ними профілактичної роботи в порядку, визначеному законодавством; 6) здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії; 7) анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством, тощо. Крім того, поліцейські можуть проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду в невідкладних випадках, пов'язаних із припиненням вчинюваного акту домашнього насильства, у разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи [7]. Цей нормативний акт містить ряд новел, які покращують роботу в цьому напрямі. Так, законодавець закріплює визначення дитини-кривдника, тим самим визнаючи збільшення правопорушень, пов'язаних із насиллям серед дітей, котрі найбільш незахищені від впливу соціуму і часто копіюють поведінку дорослих. Безперечно, органи Національної поліції наділені значним колом повноважень, що дозволяють їм не лише виявляти факти вчинення насилля та реагувати на них своєчасно, а навіть проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду в невідкладних випадках, пов'язаних із припиненням вчинюваного акту домашнього насильства, у разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи.

Однак, незважаючи на ряд позитивних новел, в окремих аспектах позиція законодавця прописана не досить чітко. Так, сьогодні викликає багато запитань застосування термінового заборонного припису стосовно кривдника як спеціального заходу протидії домашньому насильству, що вживається уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України як реагування на факт домашнього насильства. Законодавець зобов'язує кривдника у разі винесення відповідного припису терміново залишити місце спільного проживання (перебування) з постраждалою особою. Проте в більшості випадків домашнє насилля вчиняється у сім'ях із низьким рівнем матеріального благополуччя, тому не зрозуміло, куди саме має йти кривдник і де він має перебувати чи, точніше, проживати десять днів. Крім того, у Законі прописано, що органи поліції можуть у разі невиконання термінового припису застосувати до особи заходи примусу. Йдеться, насамперед, про адміністративне затримання, яке можливе лише на три години. І знову виникає проблема, як далі реалізуватиметься така норма. Ще більш патова ситуація виникає, коли кривдниками виявляються неповнолітні діти, наприклад, 16–17 років, до яких припис взагалі не можливо застосувати. Тому було б краще запровадити світовий досвід, коли кривдники поміщаються у спеціальні центри, де з ними працюють психологи.

Особливого значення серед переліку нормативних засад застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів набуває Кодекс України про адміністративні правопорушення. Враховуючи, що практично всі види превентивних заходів спрямовані на забезпечення провадження в адміністративній справі, КУпАП закріплює норми щодо їх деталізації. Кодекс не лише окреслює види правопорушень, а й встановлює процедуру їх розгляду, визначаючи компетенцію значної кількості суб'єктів, в т. ч. і органів Національної поліції, наділивши її правом розглядати окремі категорії справ про адміністративні правопорушення [8]. Проте окремі позиції законодавця потребують перегляду. Наприклад, сьогодні на практиці багато проблем виникає у разі застосування адміністративного затримання за відсутності документів і небажання особи повідомляти інформацію про себе. У такій ситуації відсутність відомостей про особу досить часто унеможливує подальшу роботу з нею.

Водночас суттєвий масив нормативно-правових актів, які регулюють підстави та порядок застосування адміністративно-превентивних поліцейських заходів, становлять відомчі акти. Вони деталізують певні правила врегулювання окремих правовідносин і встановлюють порядок здійснення контрольних заходів, спрямованих на дотримання чинного законодавства та недопущення правопорушень у певних сферах суспільного життя. Насамперед можемо виділити «Інструкцію з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції країни», затверджену наказом № 1044 Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. Вона визначає, що профілактична діяльність цих підрозділів поліції спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень, і проведення із ними заходів індивідуальної профілактики; вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорсткому поведінню з дітьми; вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, у т. ч. здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб; провадження діяльності, пов'язаної із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти [9].

Ще один правовий акт, який займає чільне місце в ході застосування превентивних заходів, – «Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», затверджена наказом МВС України № 650 від 28 липня 2017 р. У ній вказано, що головним напрямом діяльності дільничних офіцерів поліції є здійснення превентивної (профілактичної) роботи, спрямованої на попередження кримінальних та інших правопорушень, перевірку дотримання обмежень, установлених законом щодо осіб, котрі перебувають на превентивному обліку, здійснення поліцейського піклування. Крім того, передбачено ведення превентивного обліку, який полягає у комплексі заходів, спрямованих на підтримання в актуальному стані інформаційних підсистем єдиної інформаційної системи МВС про осіб, щодо яких здійснюється превентивна робота [10].

**Висновки.** Отже, підсумовуючи викладене, слід зауважити, що основним завданням поліції є забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони прав і свобод людини та інтересів суспільства і держави. Це можливе лише завдяки визначенню повноважень цього органу та чіткій деталізації підстав і порядку застосування певних видів поліцейських заходів, у т. ч. і превентивних, адже діяльність органів Національної поліції пов'язана, насамперед, із запобіганням вчиненню правопорушень у різних сферах суспільного життя. Тому не дивно, що сьогодні існує значна правова база, яка різною мірою закріплює права й обов'язки поліцейських і деталізує їх контрольні функції. Це не лише закони, а й велика кількість підзаконних нормативно-правових актів. Проте у цій площині все ще залишається цілий ряд проблем, пов'язаних із відсутністю чіткого механізму застосування превентивних заходів. Крім того, в окремих випадках відсутність чітко закріплених обов'язків осіб, щодо яких застосовуються превентивні поліцейські заходи, наприклад, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, призводить до виникнення значної кількості конфліктних ситуацій. Безперечно, подолання вказаної проблеми залежить не тільки від досконалості правового регулювання. Великого значення набуває в таких випадках і людський фактор, урівноваженість особи, вміння правильно оцінювати обстановку та тверезо мислити в стресовій ситуації, вибираючи відповідний превентивний захід. Тому цілком логічним буде позиція щодо забезпечення якості відбору працівників поліції та здійснення постійного контролю за їх діяльністю з метою попередження порушень законодавства.

**Список використаних джерел:**

1. Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. 224 с.
2. Конституція України: офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с.
3. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
5. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01 грудня 1994 р. № 264-94-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/264/94>.
7. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07 грудня 2007 р. № 2229-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
9. Інструкція з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції країни: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. № 1044. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>.
10. Про затвердження інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України № 650 від 28 липня 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

УДК 342.9:347.965.42

**ВАСИЛЬЧЕНКО Н.О.**

### **ПРИНЦИПИ МЕДІАЦІЇ**

Статтю присвячено правовій природі принципів медіації, з'ясуванню їх змісту. Розглянуто принципи процесу медіації як альтернативного правового способу вирішення конфлікту в Україні і в зарубіжних країнах. Запропоновані визначення поняття принципів медіації та зміни в проект Закону України «Про медіацію» щодо переліку принципів.

**Ключові слова:** медіація, альтернативне вирішення спору, медіатор, принципи медіації.

Статья посвящена правовой природе принципов медиации, выяснению их содержания. Рассмотрены принципы процесса медиации как альтернативного правового способа разрешения конфликта в Украине и в зарубежных странах. Предложены определение понятия принципов медиации и изменения в проект Закона Украины «О медиации» о перечне принципов.

**Ключевые слова:** медиация, альтернативное решение спора, медиатор, принципы медиации.

The article is aimed to reveal the legal nature of mediation principles, to find out their content. Define the concept and principles of the mediation process as an alternative legal way to resolve the conflict in Ukraine and in foreign countries. Proposed the definition of principles of mediation and changes to the draft Law of Ukraine "On mediation" about the list of principles is proposed.

**Key words:** mediation, alternative dispute resolution, dispute, mediator, principles of mediation.

**Вступ.** Сьогодні механізми саморегулювання, тобто можливість суб'єктів правовідносин самостійно встановлювати правила поведінки, набувають особливого значення в регулюванні суспільних відносин.

Крім уже відомих альтернативних державному правосуддю процедур у рамках вирішення спірних правовідносин, правове середовище альтернативного вирішення спорів із середини ХХ ст. включила в себе інститут посередництва – медіацію. Так, у 2002 р. Комісія ООН із права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ) прийняла типовий закон «Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру» [1], який розроблений з урахуванням практики застосування погоджувальних процедур у різних державах і є зводом положень-рекомендацій. Ці положення рекомендовані для включення в національне право держав із метою однакового правового регулювання у зазначеній сфері.

У загальноправовому розумінні медіація є одним з альтернативних способів врегулювання спорів за участю третьої нейтральної, неупередженої та незацікавленої в цьому конфлікті особи – медіатора, який допомагає сторонам знайти взаємовигідне рішення.

Медіація як спосіб врегулювання спору із залученням третьої незалежної особи – медіатора – набула значного поширення в приватноправовій сфері, але, враховуючи позитивний світовий досвід, а також об'єктивну необхідність в умовах критичної завантаженості адміністративних судів, дедалі частіше звучать пропозиції щодо вироблення аналогічного механізму, адаптованого для публічно-правової сфери [2, с. 7].

Водночас інститут медіації, як будь-який інший правовий інститут, неможливий без принципів його правового регулювання. Як слушно зазначив Ю.Д. Притика, наріжним каменем побудови будь-якого правового механізму розв'язання правових конфліктів – чи державного (у формі здійснення правосуддя), чи альтернативних способів, до яких, зокрема, належить і медіація, є система принципів [3, с. 87].

Водночас напрями розвитку застосування альтернативної процедури за участю медіатора повинні відповідати наявним правовим і соціальним реаліям у суспільстві. Тільки глибокий загальнотеоретичний аналіз принципів медіації дозволить визначити чинники, що знижують ефективність медіативних відносин, і розробити шляхи підвищення якості їх реалізації.

**Постановка завдання.** Метою статті є тлумачення поняття принципів медіації, правовий аналіз поняття принципів медіації, розкриття їх сутності, а також розгляд можливості подальшого законодавчого закріплення та застосування норм, що закріплюють принципи медіації.

**Результати дослідження.** Перш ніж визначити поняття принципів медіації, слід з'ясувати, що є поняття «принцип» взагалі. Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає основу, начало. Тлумачний словник української мови визначає принцип як: «1. Основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. 2. Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось» [4].

У правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо [5, с. 40].

Так, А.М. Колодій визначає принципи права як відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права й утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу [6, с. 42].

На думку О.В. Старчука, принципи права – це такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм і характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю і регулятивністю [5, с. 42].

О. Уварова розглядає принципи права як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, що відображають визнані у суспільстві цінності й утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність [7, с. 55].

Медіація як процедура вирішення конфлікту має свої базові принципи незалежно від того, в якій сфері вона застосовується. Принципи зумовлюють подальший розвиток медіації, правила організації і проведення, виявляють особливості правової регламентації самої процедури медіації. Фактично принципи медіації лежать в основі практичної діяльності медіатора з урегулювання розбіжностей сторін.

Як зазначає В. Цимбалюк, дотримання принципів є основним у процедурі медіації, оскільки вони «забезпечують її результативність, ефективність і можливість застосування на практиці».

Якщо врегулювати законодавчо певні питання, не відштовхуючись від принципів медіації або порушуючи їх, матимемо формальний документ, що не зможе забезпечувати її впровадження в Україні, а навпаки, ускладнюватиме та бюрократизуватиме цей процес» [8, с. 58].

Слід зазначити, що питання принципів медіації досить активно обговорюється та досліджується юристами-науковцями.

Так, якщо говорити про класифікацію принципів медіації, то О.М. Спектор виділяє обов'язкові та факультативні принципи [9]. Ю.Д. Притика зазначає, що традиційно принципи права поділяють на загально-правові, міжгалузеві та галузеві; вочевидь, така класифікаційна закономірність притаманна і медіації. Тобто можна виділити загальноправові, міжгалузеві та конкретноправові принципи медіації [3, с. 88]. Іншу класифікацію пропонує С.І. Калашникова, яка поділяє принципи медіації за функціональним призначенням на дві групи:

1) організаційні принципи (характеризують особливості організації проведення медіації та статус її учасників);

2) процедурні принципи (характеризують порядок проведення медіації) [10, с. 12].

Таким чином, у юридичній літературі відсутній єдиний підхід до класифікації принципів медіації. Заслугує на увагу той факт, що сьогодні в Україні також не існує спеціального законодавства, яке регулює здійснення медіації. Відповідно, відсутнє і нормативне закріплення поняття принципів медіації, а також їх переліку та змісту.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, слід зазначити, що в багатьох країнах принципи медіації законодавчо закріплені.

Так, наприклад, у Законі Боснії і Герцеговини 2004 р. «Про процедуру медіації» принципам медіації приділено цілий розділ II (ст. 6–9) «Принципи медіації», де серед таких названо добровільність, конфіденційність, рівність, нейтральність медіатора. Болгарський Закон «Про медіацію (посередництво)» від 17 грудня 2004 р. також у розділі II (ст. 5–7) виділяє аналогічні принципи і розкриває їх зміст. Відповідно до ст. 3 Закону Республіки Молдова «Про медіацію» від 14 червня 2007 р. медіація здійснюється на основі принципів вільного і рівного доступу до цієї процедури, добровільної згоди, конфіденційності, неупередженості, нейтральності, незалежності та вільного вибору медіатора [3, с. 90].

Ст. 3 Закону Республіки Білорусь «Про медіацію» встановлює, що основними принципами медіації є добровільність, сумлінність, рівність і співробітництво сторін, неупередженість і незалежність медіатора, конфіденційність.

Водночас у Європейському кодексі поведінки медіатора закріплені такі принципи, як компетентність медіаторів, незалежність і безсторонність, конфіденційність [12].

Натомість у деяких законодавчих актах іноземних країн немає окремої норми, що містила б перелік принципів процесу медіації, однак концепція добровільності постає з тексту законодавчого акта. Так, наприклад, згідно зі ст. 17 Акта медіації Республіки Мальта до процесу медіації сторони можуть звернутися добровільно; у ст. 2 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» проголошено, що, якщо в законі не передбачено інше, сторони можуть добровільно звернутися до процесу медіації. Ст. 3 Закону Литви «Про медіацію в цивільних справах» встановлено, що сторони спору можуть домовитися про медіацію або після того, як виник спір, або попередньо до нього [13, с. 25].

Стосовно регулювання поведінки медіаторів і закріплення принципів медіації в Україні, то Національною асоціацією медіаторів України розроблений власний Етичний кодекс медіатора. Так, п. 1.1 вказаного Кодексу визначає, що медіація ґрунтується на принципах добровільної участі; активності сторін медіації; самовизначення медіатора і сторін медіації; толерантності, незалежності та нейтральності медіатора; конфіденційності інформації, отриманої під час медіації та щодо факту медіації. Кодекс етики медіатора НАМУ затверджений рішенням Загальних зборів ГО «Національна асоціація медіаторів України» від 07 грудня 2017 р. [14].

Детально принципи медіації розкриваються в Проекті Закону України про медіацію № 3665 від 17 грудня 2015 р. Розробниками проекту пропонується визначити, що медіація проводиться за взаємною згодою сторін медіації на підставі принципів добровільної участі, активності і самовизначення сторін медіації; незалежності та нейтральності медіатора; конфіденційності інформації щодо медіації [15].

Зупинимось детальніше на кожному з принципів.

Так, згідно зі ст. 5 Проекту Закону принцип добровільності розробниками пропонується розглядати як добровільність участі в медіації. Забороняється будь-який тиск на сторони з метою проведення або припинення медіації. Сторони мають право організувати процес медіації так, як вони вважають за необхідне, припинити його в будь-який час і звернутися до суду або третейського суду по захист порушених прав. Принцип добровільної участі у медіації поширюється

також на медіатора та інших учасників медіації. Участь особи у медіації не може розглядатися як визнання такою особою своєї вини, позовних вимог або як відмова від таких вимог [15].

Ю.Д. Притика зазначає, що зміст принципу добровільності полягає у наявності у сторін права особистого волевиявлення на проведення процедури медіації та свободи її припинення на будь-якому етапі процедури медіації. На відміну від правосуддя, здійснюваного у судах, ніхто не може примусити сторін до участі у медіації, а особа-медіатор є виборною сторонами. У зміст цього принципу також включається і правомочність сторін приймати будь-які рішення щодо розв'язання конфлікту тільки за взаємною згодою. Реалізацією цього принципу є обов'язок медіатора на початку процедури медіації встановити факт добровільності й особистого волевиявлення на участь усіх сторін процедури [3, с. 91].

На нашу думку, вказаний принцип є визначальним і фундаментальним у системі принципів медіації.

Принцип активності і самовизначення сторін медіації закріплений ст. 6 Проекту закону. Так, визначається, що сторони медіації самостійно обирають медіатора або медіаторів, самостійно визначають коло обговорюваних ними питань, варіанти врегулювання спору між ними, зміст договору за результатами медіації, строки та способи його виконання, інші питання стосовно їх спору та процедури медіації з урахуванням порад медіатора та інших учасників медіації. Остаточні рішення приймаються виключно сторонами медіації.

Ст. 7 закріплює принцип незалежності медіатора. Зокрема, медіатор не залежить від сторін медіації, державних органів, інших юридичних і фізичних осіб. Втручання державних органів, будь-яких юридичних і фізичних осіб у діяльність медіатора у підготовці та проведенні медіації забороняється. Водночас встановлюється обмеження на зайняття медіаторською діяльністю, а саме: медіатором не може виступати адвокат, представник та/або законний представник сторони медіації. Особа не може виступати адвокатом або представником сторони медіації у справі (провадженні), в якій вона надавала або надає послуги медіатора.

П'ятим принципом є нейтральність медіатора. Згідно зі ст. 8 Проекту Закону медіатор є нейтральною (неупередженою) особою, яка допомагає сторонам спору досягти порозуміння, налагодити та проводити переговори. Під час проведення процедури медіації медіатор прагне забезпечення неупередженого підходу до сторін і враховує всі обставини справи. Медіатор має право надавати сторонам медіації консультації виключно щодо порядку проведення медіації та фіксування її результатів. Медіатор не має права вирішувати спір між сторонами медіації. Медіатор не має права, якщо сторони медіації не погодилися у письмовій формі про інше, надавати вказівки та рекомендації щодо варіантів врегулювання спору, оцінювати поведінку та позиції сторін медіації, за винятком явного порушення ними правових або етичних норм, порядку проведення медіації.

Про відмінності між нейтральністю та незалежністю медіатора йдеться у ст. 2 Європейського кодексу поведінки для медіаторів. Так, відповідно до вказаної статті медіатор не має права діяти або, якщо він почав діяти, продовжувати діяти без з'ясування попередньо всіх обставин, які можуть або могли б вплинути на його незалежність чи викликати конфлікт інтересів. Обов'язок з'ясування таких обставин є постійною вимогою протягом усього процесу медіації. Також встановлюється, що здатність медіатора зберігати повну незалежність і нейтральність забезпечує дотримання неупередженості [12].

Ст. 9 Проекту Закону встановлено конфіденційність інформації щодо медіації. Так, інформація щодо медіації є конфіденційною, якщо сторони медіації письмово не домовилися про інше. Конфіденційною є інформація щодо пропозиції однієї зі сторін про застосування процедури медіації, готовності сторін до участі в проведенні процедури медіації; думок, пропозицій або визнань, висловлених у ході проведення процедури медіації; готовності однієї зі сторін прийняти пропозицію іншої сторони про врегулювання спору та інша інформація щодо процесу підготовки та проведення медіації. Учасники медіації, в т. ч. медіатор, а також особи, залучені до організації процесу медіації, не мають права розголошувати інформацію щодо медіації без письмової згоди сторін медіації. Жодна зі сторін медіації не має права розголошувати інформацію щодо медіації без письмової згоди іншої сторони. У разі, коли медіатор отримав від однієї зі сторін інформацію, що стосується спору або процедури медіації, він може розкрити таку інформацію іншій стороні. Однак, якщо сторона повідомляє медіаторові таку інформацію за умови не розкриття її іншій стороні, ця інформація не розкривається іншій стороні медіації.

Слушним є зауваження О. Кармази щодо дискусійності вказаної норми. Так, на думку науковця, в разі, коли в процесі вирішення спору виникають складні питання, які потребують залучення відповідних спеціалістів, медіатор лише за згодою сторін може звернутися до спеціаліста в певній сфері відносин. Також із метою захисту інтересів дитини, державних інтересів



чи в інших випадках, визначених законом, медіатор повинен звернутися до компетентних державних органів із відповідною заявою тощо. У зв'язку з цим О. Кармаза пропонує закріпити на законодавчому рівні обов'язок медіатора попередити учасників процесу медіації про обов'язок зберігати конфіденційність інформації, а за необхідності – наполягати на підписанні угоди про нерозголошення інформації [13, с. 26].

Водночас ми погоджуємося з Н. Турман, яка зазначає, що Закон України «Про медіацію», крім засад добровільної участі, активності й самовизначення сторін медіації, незалежності та нейтральності медіатора, конфіденційності інформації щодо медіації, потребує також закріплення засад співпраці та рівноправності сторін. Засада співпраці полягає в тому, що всі сторони процесу беруть участь у медіації. Суть рівноправності сторін зводиться до того, що жодна зі сторін не має під час здійснення процедури медіації жодних процесуальних переваг. Сторони процесу мають рівні права щодо висловлювання своєї думки, визначення та встановлення порядку переговорів, здійснювання оцінки умов угоди [16, с. 277].

Відзначимо, що медіація обов'язково повинна проводитися на підставі принципу рівності сторін. Недопустимі в процесі медіації, до або після її проведення які-небудь обмеження для сторін, викликані майновим, соціальним положенням, расовою, національною, етнічною, гендерною належністю, освітою, мовою, культурою, релігією, так само як і іншими обставинами.

Водночас, на нашу думку, законодавчого закріплення потребує також і принцип законності, який означає, що розгляд спорів за участю медіатора повинен ґрунтуватися на застосуванні норм права. Так, діяльність медіатора має ґрунтуватися на положеннях чинного законодавства. З іншого боку, під час проведення примирної процедури медіатор стежить за дотриманням чинного законодавства сторонами процедури.

**Висновки.** Таким чином, на нашу думку, принципи медіації можна визначити як засадничі ідеї, фундамент, на якому ґрунтується медіація; це те, що відрізняє медіацію від інших альтернативних способів вирішення конфліктів і визначає загальну спрямованість правового регулювання медіативних процедур.

Ми вважаємо, що медіація має ґрунтуватися на таких базових принципах, як законність, рівність, співпраця, добровільна участь, активність і самовизначення сторін медіації, незалежність, нейтральність і неупередженість медіатора; конфіденційність інформації щодо медіації.

Саме в принципах медіації розкриваються і конкретизуються сутність і соціальне призначення медіації. З одного боку, принципи медіації відображають її об'єктивні властивості, зумовлені економічними розвитками суспільства, з іншого – в них втілюється суб'єктивне сприйняття медіації членами суспільства: їх моральні і правові погляди, почуття, виражені в різних напрямках праворозуміння. Принципи є невід'ємною складовою частиною характеристики медіації як правового інституту.

З огляду на зазначене, а також враховуючи недосконалість національного законодавства України у сфері медіації, необхідним є обов'язкове прийняття спеціального законодавства у сфері медіації, а також законодавче закріплення її принципів.

#### Список використаних джерел:

1. Про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру. Типовий закон Комісії Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі. Міжнародний документ від 24 червня 2002 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_117](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_117).
2. Ківалов С.В. До питання визначення принципів досудового врегулювання публічно-правових спорів. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 7–15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2014\\_72\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_72_4).
3. Притика Ю.Д. Зміст та класифікація принципів медіації. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 10. С. 86–92. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju\\_2010\\_10\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2010_10_13).
4. Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>.
5. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 40–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2012\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_2_11).
6. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 42–46. URL: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63807/08-Kolodiy.pdf?sequence=1>.
7. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с. URL: [http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1850/1/Uvarova\\_2012.pdf](http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1850/1/Uvarova_2012.pdf).
8. Цимбалюк В.І. Теоретико-правовий аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення медіації. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2014. № 11. С. 55–60. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju\\_2014\\_11\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2014_11_25).

9. Спектор О.М. Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2012. 244 с.
10. Калашникова С.И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. 27 с. URL: <https://dlib.rsl.ru/01004617157>.
11. Закон Республіки Білорусь від 12 липня 2013 р. № 58-3 «Про mediaцію». URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11300058>.
12. Европейский кодекс поведения для медиаторов. URL: <http://bgarf.ru/science/baltic-center-of-mediation-and-conflictology/normativno-pravovyye-dokumenty/evro-kodeks.pdf>.
13. Кармаза О. Институт медиации: основные концепции развития. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 24–28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip\\_2017\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_2_6).
14. Кодекс етики медиатора НАМУ затверджений рішенням Загальних зборів ГО «Національна асоціація медиаторів України» від 07 грудня 2017 р. URL: <http://namu.com.ua/ua/info/mediators/ethical-code/>.
15. Проект Закону України про mediaцію № 3665 від 17 грудня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57463](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463).
16. Турман Н. Медиация в криминальном процессе: пути усовершенствования действующего законодательства. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 276–280. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip\\_2017\\_3\\_63](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_3_63).

УДК 342.9 (477)

ГАЛЬОНКІН С.А.

#### НАПРЯМИ ТА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства України визначено напрями та предмет адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні.

Обґрунтовується думка, що предметом адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні виступають суспільні відносини, які виникають між органами державної влади, а також із приводу діяльності останніх щодо: утворення, ліквідації та реорганізації апеляційних судів; організації й упорядкування роботи апеляційних судів; призначення та звільнення з посади суддів апеляційних судів, їх підготовки та добору; забезпечення роботи органів судової адміністрації; взаємодії між суддями, судами апеляційної інстанції, службовцями останніх та органами державної влади; попередження та припинення правопорушень, що створюють загрозу легальному стану діяльності апеляційних судів і службовців цієї інстанції; притягнення порушників до адміністративної відповідності тощо.

Виокремлено п'ять основних напрямів адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження України, зокрема: 1) систематичну розробку й удосконалення чинної нормативно-правової бази, норми якої регулюють питання організації та функціонального забезпечення судів апеляційної інстанції в аспекті виконання ними визначених законом повноважень у межах апеляційного провадження; 2) інформаційно-технічне забезпечення діяльності судів апеляційної інстанції й органів судової адміністрації задля інформатизації їх роботи, упровадження в їх діяльність інноваційних технологій, а також створення відповідної нормативної бази використання останніх; 3) підтримку легального стану правовідносин у сфері забезпечення апеляційного провадження шляхом попередження правопорушень і притягнення винних у їх вчиненні до адміністративної відповідальності; 4) запровадження нових форм і методів управління у діяльність судової адміністрації, зокрема в аспекті регулювання останньою роботи апеляційних судів;

---

© ГАЛЬОНКІН С.А. – здобувач (Університет сучасних знань)

5) постійне підвищення рівня наукового забезпечення діяльності судів і суддів апеляційної інстанції, розвиток правового статусу останніх відповідно до світових стандартів побудови судочинства.

**Ключові слова:** напрями, предмет, предмет правового регулювання, адміністративно-правове забезпечення, апеляційне провадження.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены направления и предмет административно-правового обеспечения апелляционного производства в Украине.

Обосновывается точка зрения, что предметом административно-правового обеспечения апелляционного производства в Украине выступают общественные отношения, возникающие между органами государственной власти, а также по поводу деятельности последних по: образованию, ликвидации и реорганизации апелляционных судов; организации и упорядочению работы апелляционных судов; назначению и освобождению от должности судей апелляционных судов, их подготовки и отбора; обеспечению работы органов судебной администрации; взаимодействию между судьями, судами апелляционной инстанции, служащими последних и органами государственной власти; предупреждению и пресечению правонарушений, создающих угрозу легальному состоянию деятельности апелляционных судов и служащих этой инстанции; привлечению нарушителей к административной ответственности.

Выделены пять основных направлений административно-правового обеспечения апелляционного производства Украины, в частности: 1) систематическая разработка и усовершенствование действующей нормативно-правовой базы, нормы которой регулируют вопросы организации и функционального обеспечения судов апелляционной инстанции в аспекте выполнения ими определенных законом полномочий в пределах апелляционного производства; 2) информационно-техническое обеспечение деятельности судов апелляционной инстанции и органов судебной администрации для информатизации их работы, внедрение в их деятельность инновационных технологий, а также создание соответствующей нормативной базы использования последних; 3) поддержка легального состояния правоотношений в сфере обеспечения апелляционного производства путем предупреждения правонарушений и привлечения виновных в их совершении к административной ответственности; 4) внедрение новых форм и методов управления в деятельность судебной администрации, в частности в аспекте регулирования последней работы апелляционных судов; 5) постоянное повышение уровня научного обеспечения деятельности судов и судей апелляционной инстанции, развитие правового статуса последних в соответствии с мировыми стандартами построения судопроизводства.

**Ключевые слова:** направления, предмет, предмет правового регулирования, административно-правовое обеспечение, апелляционное производство.

In the article on the basis of analysis of scientific opinions of scientists and norms of the current legislation of Ukraine the directions and subject of administrative and legal support of appeal proceedings in Ukraine are determined.

The point of view is that the subject of administrative and legal support of appeal proceedings in Ukraine are the social relations that arise between state authorities, as well as the activities of the latter concerning: the formation, liquidation and reorganization of appellate courts; organizing and streamlining the work of appellate courts; appointment and dismissal of judges of appellate courts, their preparation and selection; ensuring the work of the judicial administration; interaction between judges, courts of appellate instance, other employees of the latter and state authorities; prevention and cessation of offenses that threaten the legal status of the courts of appeals and officials of this instance; bringing violators to administrative compliance, etc.

There are five main directions of administrative and legal support of appeal proceedings of Ukraine, in particular: 1) systematic development and improvement of the current regulatory framework, the norms of which regulate the organization

and functional provision of courts of appellate instance in the aspect of their execution of the powers determined by the law within the limits of appeal proceedings; 2) information and technical support of the activity of courts of appellate instance and judicial administration bodies, for the purpose of informatization of their work, introduction of innovative technologies into their activities, as well as the creation of an appropriate normative basis for the use of the latter; 3) support the legal status of legal relations in the field of ensuring the appeal proceedings by preventing offenses and bringing the perpetrators to administrative responsibility; 4) introduction of new forms and methods of management in the activity of the judicial administration, in particular, in the aspect of regulating the last work of appellate courts; 5) continuous improvement of the level of scientific support of the activity of courts and appellate court judges, development of the legal status of the latter in accordance with the world standards for the construction of legal proceedings.

**Key words:** *directions, subject, subject of legal regulation, administrative and legal support, appeal proceedings.*

**Вступ.** Сьогодні одним із найважливіших засобів захисту прав кожної окремої людини є можливість відстояти свої права у судовому порядку. Водночас не завжди використання конкретного методу захисту порушених прав приводить до бажаного результату, а тому особливий уваги заслуговує інститут апеляційного провадження в Україні, а також забезпечення його ефективного функціонування через якісне адміністративно-правове забезпечення. Свого часу професор Й.О. Покровський писав, що право «має своєю загальною метою регулювання відносин між людьми» [1, с. 38]. Ця теза показує цілеспрямованість права як явища, насамперед, соціального. Продовжуючи міркування в цій площині, можемо зробити такий висновок: якщо право має відповідний напрям дії, то певне коло цілей також притаманне усім його іпостасям, будь це правова категорія, інститут, галузь чи механізм, наприклад, адміністративне забезпечення апеляційного провадження. Крім того, виходячи з логічної послідовності наведеного твердження, напрям дії права залежить від того, на що спрямований його вплив. Проектуючи зазначений аспект на проблематику нашого наукового дослідження, вбачаємо за необхідне звернути увагу на предмет і напрями механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні.

Окремі проблемні аспекти правового забезпечення апеляційного провадження у своїх наукових працях розглядали: І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова, С.Ф. Константінов, П.П. Білик, Я.В. Греца, О.В. Негодченко, Г.О. Шлома, В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, О.М. Музичук, А.А. Стрижак, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванишук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова та багато інших. Однак вчені практично залишили поза увагою питання напрямів і предмету адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні.

**Постановка завдання.** Саме тому мета статті – визначити напрями та предмет адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні.

**Результати дослідження.** Грунтуючись на наукових поглядах вчених, можна зробити висновок, що предметом права або правового регулювання виступають суспільні відносини в різних сферах соціального буття, наприклад: суспільні відносини в галузі державного управління, праці, реалізації цивільних прав громадян тощо. Виходячи з цього аспекту, доречно припустити, що предметом будь-якого регулятивно-правового механізму, наприклад, механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження, також є суспільні відносини певного типу.

Водночас у розрізі цього питання необхідно звернути увагу на проблематику розмежування об'єкта і предмета забезпечення. У наукових працях вказується на те, що об'єктом адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження виступає зазначений інститут безпосередньо, тобто конкретне апеляційне провадження. Предмет – це категорія, яка визначає певну цілісність, виокремлену зі світу різноманітних об'єктів у процесі людської діяльності і пізнання [2, с. 17]. Іншими словами, об'єкт у цьому разі є цілим, а предмет – його органічною складовою частиною. Саме предмет показує, в яких рамках той чи інший тип правового забезпечення впливає на об'єкт. Так, апеляційне провадження є багатограним інститутом процесуальної сфери. Однак, як показало дослідження правових засад, норми адміністративного права складають лише одну з багатьох частин у системі правового регулювання останнього. Таким чином, предмет у цьому контексті показує, які саме правовідносини, що складають зміст

інституту апеляційного провадження, підпадають під регулятивну дію механізму адміністративно-правового забезпечення.

Отже, предметом адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні виступають суспільні відносини, які виникають між органами державної влади, а також із приводу діяльності останніх щодо: утворення, ліквідації та реорганізації апеляційних судів; організації й упорядкування роботи апеляційних судів; призначення та звільнення з посади судів апеляційних судів, їх підготовки та добору; забезпечення роботи органів судової адміністрації; взаємодії між суддями, судами апеляційної інстанції, іншими службовцями останніх та органами державної влади; попередження та припинення правопорушень, які створюють загрозу легальному стану діяльності апеляційних судів і службовців цієї інстанції; притягнення порушників до адміністративної відповідності тощо.

Наступним аспектом, котрий потребує уваги, є напрями адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження. Доречно відзначити схожість категорій «напряму» і «завдання», які досить часто в науковій літературі ототожнюються, через що виникає плутанина з приводу змісту обох.

І напрями, і завдання стосуються якоїсь загальної цілі (мети). Однак, якщо виходити із сутності обох термінів, то завдання – це тактичне, необхідне для вирішення питання, завдяки реалізації якого стає можливою реалізація цілі безпосередньо. Водночас завдання є одиничними, тобто, кожне з них припиняє існування за фактом виконання. Напрями також зумовлюються метою, однак вони є сталими проблематиками, які показують вектор діяльності, заданий метою. Так, для прикладу, якщо ми говоримо про адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні, то метою буде належне забезпечення цього інституту, а напорами – шляхи дії механізму, відповідно до яких він реалізовуватиметься, що призведе до наближення безпосередньої реалізації загальної цілі.

Окреслюючи напрями механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні, необхідно відзначити: аналіз нормативних актів і теоретичних джерел показав, що окремі аспекти цієї проблематики неодноразово потрапляли в поле зору законодавця та вчених. Окремі напрями державно-управлінського впливу на інститут апеляційного провадження було закладено у численних правових документах, положення яких регламентують різні організаційні аспекти діяльності судової системи загалом та окремих її елементів, зокрема апеляційних судів. Так, у цьому контексті необхідно відзначити Постанову Верховної Ради України «Про забезпечення діяльності судів» від 1994 р. Виняткова цінність цього нормативно-правового акта вбачається у тому, що саме його положеннями було визначено один із ключових, а саме інформаційний напряму адміністративно-правового забезпечення усіх судових інстанцій, зокрема апеляційних. У ст. 4 Постанови вказано, що для інформаційного забезпечення судів України Верховному Суду України, Вищому арбітражному суду України та Міністерству юстиції України в обов'язковому порядку надсилаються у двох примірниках: закони та інші акти, прийняті Верховною Радою України; постанови Президії Верховної Ради України; укази та розпорядження Президента України; постанови, розпорядження та декрети Кабінету Міністрів України; офіційні тексти міжнародних договорів та угод України.

Міністерству юстиції України потрібно забезпечити кожного суддю за рахунок державного бюджету всіма необхідними кодексами, іншими нормативно-довідковими матеріалами, а також створити в кожному суді бібліотеку правової літератури. Копії зареєстрованих наказів, інструкцій, положень і розпоряджень нормативного характеру міністерств, відомств, місцевих органів влади надсилаються судам відповідно Міністерством юстиції України та його органами на місцях [3].

Зазначений напряму адміністративно-правового забезпечення набуває особливої важливості, якщо йдеться про забезпечення безпосередньо інституту апеляційного провадження. Адже систематична інформаційна підтримка суб'єктів останнього, тобто суддів апеляційної інстанції, прямо впливає на рівень їх обізнаності та, як наслідок, якість виконання наданих законом повноважень і реалізації поставлених перед ними завдань.

Ще одним важливим нормативно-правовим актом, який визначає окремі напрями механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження, на нашу думку, виступає Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів на 2003–2005 рр.» від 2003 р. Основною метою програми визначено забезпечення становлення незалежної судової влади, розв'язання головних завдань держави, визначених законодавством України, щодо гарантій і принципів розвитку й утвердження судової

системи, створення умов для ефективної діяльності судів, спрямованої на забезпечення належного захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів підприємств та організацій [4].

Відповідно до положень Програми реалізація цієї мети також передбачає наявність таких напрямів адміністративно-правового забезпечення судових установ, які прямо стосуються забезпечення апеляційного провадження безпосередньо, а саме: організації та забезпечення здійснення заходів щодо кадрового забезпечення діяльності Апеляційного суду України; забезпечення проведення щорічного аналізу статистичних даних про навантаження судів; вживання заходів для утворення в установленому порядку підрозділів організаційного забезпечення діяльності органів судової адміністрації та суддівського самоврядування; підготовки проектів положень про типове приміщення суду з урахуванням інженерно-технічних вимог і правил та процесуальної специфіки діяльності судів, а також типові проекти приміщень місцевого й апеляційного суду; підвищення рівня наукового забезпечення діяльності суддів тощо [4].

Значне коло питань, зокрема щодо напрямів адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження, включене у положення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів від 2006 р. У Розділі I Концепції вказано, що її метою є забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, яка функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд. Відповідно до цієї мети розвиток правосуддя має бути направлений на забезпечення: доступності правосуддя; справедливої судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень; ефективності судового захисту [5].

Водночас у рамках нашого дослідження положення Концепції є цікавими з огляду на те, що у них визначено напрями адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в аспекті державного регулювання судової системи. Наприклад, у вказаному нормативно-правовому акті визначено, що територіальну організацію місцевих та апеляційних судів не потрібно жорстко прив'язувати до адміністративно-територіального поділу, а слід визначати, виходячи з об'єктивних критеріїв, спрямовуючи на забезпечення наближеності місцевих і апеляційних судів до людини та водночас незалежності суддів від місцевої влади. Юрисдикцію кожного суду одного рівня доцільно поширити на територію з приблизно однаковою чисельністю населення, місцезнаходження суду необхідно визначати з урахуванням транспортних зв'язків, у найменуванні місцевих та апеляційних судів слід використовувати назву населеного пункту за їх місцезнаходженням [5].

Інстанційна організація судів повинна забезпечити правосудність рішення. Особі має бути гарантоване право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції з огляду на правильність установлення фактів і застосування права. Виходячи з необхідності однакового застосування права на всій території України, учасник судового процесу після апеляційного розгляду справи має бути наділений правом оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанції до суду касаційної інстанції (відповідного вищого суду), крім випадків, установлених законом, щодо правильності застосування права. Систему судових інстанцій потрібно організувати, виходячи з необхідності забезпечення учасникам судочинства рівних прав на оскарження судових рішень. Для цього кожен суд має виконувати функції лише однієї інстанції: місцеві суди – першої інстанції, апеляційні суди – апеляційної інстанції, вищі суди – касаційної інстанції, Верховний Суд України – касаційної інстанції у виняткових випадках [5].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на положення Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., у яких закріплено деякі важливі напрями адміністративно-правового забезпечення інституту апеляційного провадження. Вказана Стратегія встановлює пріоритети реформування судової влади – системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів як на рівні конституційних змін, так і на рівні впровадження першочергових невідкладних заходів, які забезпечать необхідні позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів. Метою Стратегії є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям і стандартам захисту прав людини [6].

Таким чином, стратегія визначає шляхи удосконалення та зміни організаційної системи судочинства у розрізі реформування усіх її ланок, зокрема сфери апеляційного провадження, що вклю-

час в себе такі напрями адміністративно-правового забезпечення: підвищення рівня ефективності роботи судових і правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції; підвищення ефективності попередження злочинів і реабілітації засуджених і вдосконалення системи виконання покарань; забезпечення належної координації правових інститутів і єдності інформаційної системи; підвищення прозорості діяльності суддів і рівня їх відповідальності; підвищення ефективності правосуддя й оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій тощо [7].

Окремі напрями адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження можна знайти у роботах правознавців, предметом наукових пошуків яких були загальні особливості державного регулювання судової системи. Так, велика кількість вчених наголошує на тому, що сучасний механізм адміністративно-правового забезпечення судової системи та суміжних їй інститутів, наприклад, апеляційного провадження, необхідно вдосконалювати у зв'язку з тим, що аналіз чинної системи правового регулювання діяльності щодо забезпечення роботи органів судової системи показав наявність великої кількості недоліків і прогалин, які заважають ефективному здійсненню функцій з організації та забезпечення функціонування органів правосуддя України та виражаються у недостатності визначення правового статусу суб'єктів управлінської діяльності у судах, зокрема апеляційної інстанції; неврегульованості питань матеріального та фінансового забезпечення судів; відсутності правових важелів контролю й управління організаційною роботою у сфері забезпечення функціонування судочинства тощо [7, с. 152].

**Висновки.** Отже, проведений аналіз чинного законодавства та доктринальних джерел виявив велику кількість різних напрямів адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження, які найчастіше існують у межах організації й управління судовою системою загалом. Водночас як правники, так і законодавець належним чином зазначений момент не окреслюють. У зв'язку з цим, підсумовуючи проведений у нашому дослідженні науковий пошук, ми пропонуємо такий погляд на питання напрямів адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження України, відповідно до якого виділяємо:

1) систематичну розробку й удосконалення чинної нормативно-правової бази, норми якої регулюють питання організації та функціонального забезпечення судів апеляційної інстанції в аспекті виконання ними визначених законом повноважень у межах апеляційного провадження;

2) інформаційно-технічне забезпечення діяльності судів апеляційної інстанції та органів судової адміністрації задля інформатизації їх роботи, упровадження в їх діяльність інноваційних технологій, а також створення відповідної нормативної бази використання останніх;

3) підтримку легального стану правовідносин у сфері забезпечення апеляційного провадження шляхом попередження правопорушень і притягнення винних у їх вчиненні до адміністративної відповідальності;

4) запровадження нових форм і методів управління у діяльність судової адміністрації, зокрема в аспекті регулювання останньою роботи апеляційних судів;

5) постійне підвищення рівня наукового забезпечення діяльності судів і суддів апеляційної інстанції, розвиток правового статусу останніх відповідно до світових стандартів побудови судочинства.

#### Список використаних джерел:

1. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. 353 с.
2. Прилипко С.М. Предмет права социального обеспечения: автореферат. Харьков: Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. 2007. 43 с.
3. Про забезпечення діяльності судів: постанова від 24 лютого 1994 р. № 4019-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 26. Ст. 215.
4. Про затвердження Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів на 2003–2005 рр.: Постанова від 16 червня 2003 р. № 907. Офіційний вісник України. 2003. № 25. Ст. 198.
5. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ від 10 травня 2006 р. № 361/2006. Офіційний вісник України. 2006. № 19. Ст. 23.
6. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.: Указ від 20 травня 2015 р. № 276/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 13. Ст. 864.
7. Стрижак А.А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: дисертація. Інститут законодавства ВР України, 2005. 183 с.

УДК 342.7

ДЕРЕВІНСЬКИЙ М.П.

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ВИДІВ ДЕРЖАВНИХ НАГОРОД

У статті здійснено загальну характеристику окремих видів державних нагород. Акцентовано на необхідності підняття іміджу найвищої державної нагороди. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про державні нагороди України», а саме скасувати державну нагороду «Герой України», замість цієї нагороди запровадити «Зірку хоробрості» та «Честь нації».

**Ключові слова:** стимул, державна нагорода, орден, медаль, заохочення, мотив, мотивація.

В статье осуществлена общая характеристика отдельных видов государственных наград. Акцентировано на необходимости поднятия имиджа высшей государственной награды. Предложено внести изменения в Закон Украины «О государственных наградах Украины», а именно отменить государственную награду «Герой Украины», вместо этой награды ввести «Звезду храбрости» и «Честь нации».

**Ключевые слова:** стимул, государственная награда, орден, медаль, поощрения, мотив, мотивация.

This scientific article carried out a general description of certain types of state awards. It is focused on the need to raise the image of the highest state award. It was proposed to make changes to the law of Ukraine “On state awards of Ukraine”, namely to cancel the used award by the Hero of Ukraine, instead of this award to introduce “The Star of Courage” and “Honor of the Nation”.

**Key words:** incentive, state award, order, medal, promotion, motive, motivation.

**Вступ.** Державні нагороди – це не просто металеві брязкальця, а еквівалент заслуг, за які їх отримано, тому вони повинні бути гідними цих заслуг, бути предметом гордості нагороджених. Багато століть ордени й медалі були невід’ємними атрибутами кожного суспільства, що відображали його зміни: замість монархічних нагород з’явилися республіканські, а замість відзнак колоніальних імперій – нагороди незалежних держав. Саме нагорода несе в собі стимулюючі функції, і якщо вона сприймається суспільством, то відзначення героїв повинно спонукати їхніх товаришів на нові подвиги.

**Результати дослідження.** Розглянемо систему державних нагород, передбачену законодавством:

**Звання «Герой України».** Звання Героя України присвоюється громадянам України за здійснення визначного геройського вчинку або визначного трудового досягнення [1]. Герою України вручається орден «Золота Зірка» за здійснення визначного геройського вчинку або орден Держави – за визначні трудові досягнення.

Водночас незрозумілим є обмеження щодо неможливості отримання однією і тією ж особою повторно звання Героя України у разі, якщо особа здійснила геройський вчинок. Треба наголосити, що в умовах декомунізації нагорода «Герой України» втратила свою актуальність, крім того, до 2014 р. її отримали багато людей, діяльність яких не відповідає сутності та змісту цієї нагороди, наприклад, з початку Євромайдану та фактичної війни з Росією Герой України Сергій Тулуб перебуває за кордоном, Герой України Борис Дейч і ректор Таврійського національного університету Микола Багров не вступили за державу, яка зробила їх Героями, під час анексії Криму [2].

Взагалі до початку бойових дій на Донбасі нагорода «Герой України» була присвоєна особам, подвиги яких було здійснено у 1941–1945 рр., і не пов’язаним безпосередньо з незалеж-



ною Україною 10 з них (6,3%); також ця державна нагорода була присвоєна першим учасникам ліквідації аварії на ЧАЕС (раніше вже нагороджених Хрестом «За мужність») – 5 (3,1%); за подвиги в аерокосмічній галузі було нагороджено 4 (2,5%) особи; відзначеними були шахтарі – 4 (2,5%) особи, до речі, в тексті указу навіть не міститься ознака «героїзму»; в цьому списку були спортсмени – 3 (1,9%) особи; за мужність під час звільнення заручника і за самопожертву в ході військових навчань було нагороджено по одній особі [3].

Сьогодні поряд із державною нагородою «Герой України» запроваджено громадський проєкт «Народний герой України». Сутність цього проєкту проста: започаткувати також вищу, але недержавну нагороду, і лауреатів цієї нагороди визначати прозоро, чесно, перевіреним козацьким народним способом – голосуванням. Ініціаторами проєкту виступили волонтери, які за півтора року багато разів бували в зоні АТО (ООС) і на свої очі бачили, хто і як поводить на фронті і в тилу, як воює, як підставляє плече товаришам по зброї, як допомагає армії та військовим батальйонам, які морально-вольові чесноти має і проявляє, які подвиги зверхує. Їх підтримали священнослужителі, медики, представники громадськості та спільно вирішили відзначити тих, чия мужність під час захисту Вітчизни була і є безсумнівною, очевидною для інших. Для створення нагороди, яку вирішено було зробити срібною, кинули клич у соціальних мережах. І люди понесли до загального капелюха свої срібні речі, іноді побутові, як-то срібні столові набори, а іноді – вельми цінні. Організатори з гордістю розповідають, що відомий український боксер В'ячеслав Узелков навіть віддав на спільну справу свою срібну медаль. У хід ішли срібні монети, вироби, посуд, прикраси. Все переплавлялося в ту загальну срібну ріку, з якої і виробляли окремі ордени. Орден «Народний Герой України» має форму гербового знака святого князя Володимира Великого у формі тризуба, з накладеним по центру піднятим мечем – символом військової доблесті. Він існує у двох варіантах – військовому та цивільному. Орден для військових виглядає так: червоно-чорна стрічка на колодці зі срібним тризубом, а для волонтерів і медиків – жовто-блакитна стрічка на колодці зі срібним тризубом. Люди, які отримують цей орден, справді найдостойніші. Вони є прикладами великих подвигів в ім'я України [4]. Ця нагорода є дуже шанованою серед суспільства, хоч і не має жодного статусу, але це прояв вдячності героєві. Досить активно запроваджується паралельно громадський проєкт «За жертву крові» пропонується нагороджувати ним тих, хто був поранений, і тих, хто потрапив у полон.

Відповідно до зазначеного сьогодні необхідно підняти імідж найвищої державної нагороди, тому пропонуємо внести зміни до Закону України «Про державні нагороди України», а саме скасувати державну нагороду «Герой України», замість цієї нагороди запровадити «Зірку хоробрості», якою нагороджуються виключно ті, хто героїчно захищав честь і гідність українського народу, велич і могутність України, та «Честь нації», якою нагороджуються виключно ті, хто показав взірцеві досягнення, здобуті власною працею.

*Орден Свободи* – для відзначення видатних та особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, консолідації українського суспільства, розвитку демократії, соціально-економічних і політичних реформ, відстоювання конституційних прав і свобод людини і громадянина [5].

Орден Свободи є вищим орденом України, яким можуть бути нагороджені іноземці й особи без громадянства (для громадян України найвищою нагородою є звання Героя України з врученням ордена «Золота Зірка» або ордена Держави). Станом на 07 грудня 2018 р. є 21 іноземний кавалер ордена Свободи, на момент нагородження 7 із них були кавалерами ордена князя Ярослава Мудрого I ступеня [6].

Знак ордена Свободи виготовляється з позолоченого срібла і має форму рівностороннього хреста з розбіжними сторонами. Сторони хреста покрито білою емаллю та прикрашено чотирма прямокутними штучними кристалами Сваровські. У центрі хреста – круглий емалевий медальйон синього кольору, із золотим зображенням Знака Княжої Держави Володимира Великого, обрамленого лавровим вінком. Медальйон облямований подвійною декоративною пружкою. Сторони кутів хреста обрамлено стилізованим рослинним орнаментом.

Сьогодні цим орденом нагороджено 64 особи, серед них Джорж Сорос, Джон Маккейн, Мустафа Джемільєв, Даля Грибаускайте.

*Орден князя Ярослава Мудрого I, II, III, IV, V ступенів* – для нагородження громадян за видатні заслуги перед Україною в галузі державного будівництва, зміцнення міжнародного авторитету України, розвитку економіки, науки, освіти, культури, мистецтва, охорони здоров'я, за визначну благодійницьку, гуманістичну та громадську діяльність.

Для іноземців та осіб без громадянства орден князя Ярослава Мудрого продовжував залишатися вищим орденом України до заснування у 2008 р. ордена Свободи.

Особа, нагороджена цією нагородою незалежно від ступеня, іменується кавалером ордена князя Ярослава Мудрого. Девіз ордена: «Мудрість, честь, слава». Особу, нагороджену цим орденем, ніхто не має права позбавити вже врученої нагороди. Орденем V ступеня можуть бути нагороджені відомі спортсмени, правозахисники, релігійні діячі, письменники, бізнесмени, вчені, які є громадянами інших країн або особами без громадянства [7]. Першим ступенем цього ордена були нагороджені президенти: Аргентинської Республіки – Карлос Сауль Менем, Італійської Республіки – Оскар Луїджі Скальфаро, Литовської Республіки – Валдас Адамкус, Республіки Австрія – Томас Клестиль, Французької Республіки – Жак Ширак. У 2018 р. було нагороджено Орденем Ярослава Мудрого митрополита Сарненського і Поліського, керуючого Сарненською єпархією УПЦ Анатолія (Олексія Гладкого) і митрополита Черкаського і Канівського Софронія (Дмитра Дмитрука) за особистий вклад у розбудову української держави.

*Орден «За заслуги» I, II, III ступенів* – для відзначення видатних заслуг громадян в економічній, науковій, соціально-культурній, військовій, державній, громадській та інших сферах суспільної діяльності.

Слід відзначити, що до нагороджених орденем «За заслуги» прирівнюються особи, нагороджені Почесною відзнакою Президента України (заснована 18 серпня 1992 р.). Особи, нагороджені Почесною відзнакою Президента України, іменуються кавалерами ордена «За заслуги» і зберігають право носіння вручених їм знаків Почесної відзнаки Президента України. У зв'язку зі встановленням у 1996 р. ордена «За заслуги» припинено нагородження Почесною відзнакою Президента України.

Вищим ступенем ордена є I ступінь. Нагородження орденем «За заслуги» громадян України здійснюється послідовно, починаючи з III ступеня.

*Орден Богдана Хмельницького I, II, III ступенів* – для нагородження громадян України за особливі заслуги у захисті державного суверенітету, територіальної цілісності, у зміцненні обороноздатності та безпеки України. Слід відзначити, що масові нагородження орденем Богдана Хмельницького (близько 140 тис. нагороджень) радянських ветеранів Другої світової війни до 55-ї річниці визволення України від нацистської окупації перетворили його на своєрідну ювілейну відзнаку, що також призвело до морального знецінення цієї нагороди.

Водночас необхідно наголосити на тому, що домінуючою заслугою, яка є підставою для отримання цього ордена, є захист державного суверенітету та територіальної цілісності. Саме під час проведення військової операції на Сході імідж цього ордена починає відновлюватися. Сьогодні вже є приклади, коли військовослужбовці стають повними кавалерами цього ордена. Так, Президент України нагородив командира першого батальйону 79-ї ОАЕМБр Максима Миргородського трьома орденами Богдана Хмельницького (орден III ступеня офіцер отримав у липні 2014 р. за взяття Слов'янська, а орденем II ступеня був нагороджений в листопаді за оборону Донецького аеропорту. Орден Богдана Хмельницького I ступеня М. Миргородський отримав за участь у Дебальцевських подіях).

Статутом ордена Богдана Хмельницького встановлено, хто може отримати цю нагороду I, II, III ступеня, але не зрозумілими є встановлені нормативно-правовим актом підстави заслуг. Так, Орденем Богдана Хмельницького I ступеня нагороджуються військовослужбовці та працівники Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та інші особи за визначні особисті заслуги у захисті державного суверенітету, територіальної цілісності, у зміцненні обороноздатності та безпеки України. Орденем Богдана Хмельницького II ступеня нагороджуються особи за особисту хоробрість, самовідданість і мужність, виявлені у зміцненні обороноздатності та безпеки України. Незрозуміло, як здійснювати захист державного суверенітету та територіальну цілісність, не проявляючи хоробрість, самовідданість і мужність. Тобто і в першому, і в другому випадку розмежування щодо заслуг вельми невелике. Орденем Богдана Хмельницького III ступеня нагороджуються військовослужбовці та інші особи за бездоганне виконання військового та службового обов'язку, виявлену доблесть і честь. Водночас кожен військовослужбовець повинен виконувати службові обов'язки, тобто обсяг завдань, доручених йому за посадою. Службові обов'язки військовослужбовця зафіксовано в статутах Збройних Сил України, а також у відповідних посібниках, положеннях та інструкціях. Загальні обов'язки військовослужбовців зумовлені необхідністю виконання завдань з оборони Вітчизни, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, а також завдань, визначених міжнародними зобов'язаннями України.

Саме тому пропонуємо ввести повний перелік заслуг до Статуту ордена Богдана Хмельницького щодо кожного ступеня окремо.

Відповідно: *Орден Богдана Хмельницького III ступеня нагороджується особа, яка вчинила такі дії:*

виконуючи військовий і службовий обов'язок, проявила індивідуальну хоробрість та врятувала життя людини, звільнила захоплені території, вбила ворожих солдатів (понад 10), офіцерів (2 і більше), старшого офіцера, захопила ворожий військовий пункт; знищила понад 3 одиниці бойової та іншої техніки, зберегла державне майно більше як на мільйон гривень, проявила індивідуальний підхід до виконання бойового завдання, що привело до успішного завершення бойової операції.

*Орден Богдана Хмельницького II ступеня нагороджується особа, яка вчинила такі дії:* проявила героїзм і мужність під час захисту територіальної цілісності та недоторканності; виконуючи військовий і службовий обов'язок, проявила індивідуальну хоробрість щодо виконання бойового завдання; отримала розвідувальні дані, що привело до перелому в бою; проявила героїзм і мужність під час захисту бойових підрозділів, військової техніки, військових об'єктів; врятувала життя старшого командира; проявила героїзм і мужність в обороні та звільненні цивільних територій.

*Орден Богдана Хмельницького I ступеня нагороджується особа, яка вчинила такі дії:* проявляючи мужність і хоробрість, звільнила дітей і жінок, врятувала людей похилого віку (понад 30 осіб); зберегла або відвоювала Бойовий прапор своєї частини, вчинила подвиг у полоні, знищила більше 10 одиниць бойової й іншої техніки, врятувала національні святині, державне майно на суму більше 10 мільйонів гривень.

*Орден Героїв Небесної Сотні.* 01 липня 2014 р. Верховна Рада України розглянула за скарженою процедурою й ухвалила поданий Президентом України Закон «Про внесення змін до ст. 7 Закону України «Про державні нагороди України», яким заснувала нову державну нагороду України – орден Героїв Небесної Сотні.

Орден Героїв Небесної Сотні заснований для відзначення осіб за громадянську мужність, патріотизм, відстоювання конституційних засад демократії, прав і свобод людини, активну благодійну, гуманістичну, громадську діяльність в Україні, самовіддане служіння Українському народу, виявлені під час Революції гідності та інших подій, пов'язаних із захистом незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України.

Цей орден має одноразовість щодо призначення та застосування; оскільки історична подія вичерпана, відсутні пропозиції на нагородження.

Лицарі ордена Героїв Небесної Сотні вважаються особами, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Законом серед інших пільг передбачено поховання з військовими почестями особи, нагородженої орденом Героїв Небесної Сотні.

*Орден «За мужність» I, II, III ступеня* заснований для відзначення військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та інших осіб за особисті мужність і героїзм, виявлені у рятуванні людей, матеріальних цінностей під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у боротьбі зі злочинністю, а також в інших випадках під час виконання військового, службового, громадянського обов'язку в умовах, пов'язаних із ризиком для життя.

Сьогодні існує декілька повних кавалерів ордена «За мужність», серед них письменник Вадим Пеунов, призер Паралімпійських ігор із плавання Віктор Смірнов і альпініст Владислав Терзиул. За час АТО (ООС) цей список поповнили двоє офіцерів: командир загону спецназу «Морські котики» Едуард Шевченко з Очакова і його земляк – миколаївський десантник Павло Чайка.

Водночас вважаємо за необхідне зауважити, що Орден «За мужність» I, II, III ступеня не можна нагороджувати спортсменів, цим орденом відзначаються вчинки військовослужбовців і військовозобов'язаних, котрі виконали військовий, службовий обов'язок в умовах, пов'язаних із ризиком для життя. А спортивні досягнення видатних спортсменів можна відзначати орденом «За спортивні досягнення».

*Орден Данила Галицького* запроваджено для нагородження військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також державних службовців за значний особистий внесок у розбудову України, сумлінне та бездоганне служіння Українському народу.

Слід зауважити, що ордени «За мужність» і «Данила Галицького» несуть майже однакове змістовне навантаження щодо нагородження військовослужбовців.

На нашу думку, необхідно внести зміни до Статуту ордена Данила Галицького і запропонувати, щоб цим орденом нагороджувалися військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, за геройський вчинок під час виконання бойового та службового завдання.

*Орден княгині Ольги I, II, III ступеня* створено для відзначення жінок за визначні заслуги в державній, виробничій, громадській, науковій, освітянській, культурній, благодійницькій та інших сферах суспільної діяльності, вихованні дітей у сім'ї. Одночасно необхідно зауважити, що існує також почесне звання України «Мати-героїня», яке є вищою формою відзначення громадян за вагомий внесок у реалізацію державної політики з питань сім'ї, материнства і дитинства, самовіддане виховання та навчання дітей. На отримання цього почесного звання мають право жінки, які народили та виховали до восьмирічного віку п'ятьох і більше дітей, у т. ч. дітей, усиновлених у встановленому законодавством порядку. Змістовне навантаження цього почесного звання перекликається з Орденом Княгині Ольги. Виникає питання: навіщо запроваджувати схожі за змістовним навантаженням державні нагороди?

*Саме тому пропонуємо виділити з державних нагород почесне звання України «Мати-героїня», передавши цю відзнаку до відомства державних адміністрацій, передбачивши, що Орден Княгині Ольги вручається за народження та виховання п'ятьох і більше дітей.*

#### Список використаних джерел:

1. Про звання «Герой України». Указ Президента України № 1114 від 02 грудня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1114/2002>.
2. Звання «Герой України»: скасувати не можна залишити. URL: <https://skaldstudio.livejournal.com/14367.html>.
3. Царенко М. Нагорода за бойовий подвиг: світовий досвід та українські перспективи. URL: <http://vgo-kraina.org/catalog/award/nagoroda-za-bojovij-podvig-svitovij-dosvid-ta-ukra>.
4. Рибаченко В. Герої визнані народом. URL: <http://www.ukiedrive.net/new-blog-11/2015/9/1/--1>.
5. Про орден Свободи: Указ Президента України від 20 травня 2008 р. № 460. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460/2008>.
6. Орден Свободи. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
7. Про заснування відзнаки Президента України «Орден князя Ярослава Мудрого»: Указ Президента України від 23 серпня 1995 р. № 766. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/766/95>.

### ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті екологічна безпека охарактеризована як об'єкт регулювання з боку держави. Істотне значення екологічної безпеки для особи, суспільства, держави зумовлює потребу у впорядкуванні суспільних відносин у цій сфері. Саме ці відносини виступають об'єктом адміністративно-правового регулювання, яке сприяє створенню умов для забезпечення екологічної безпеки держави.

**Ключові слова:** екологічна функція держави, адміністративно-правове регулювання, суспільні відносини у сфері екології, забезпечення екологічної безпеки.

В статье экологическая безопасность охарактеризована как объект регулирования со стороны государства. Существенное значение экологической безопасности для человека, общества, государства обуславливает потребность в упорядочении общественных отношений в этой сфере. Именно эти отношения выступают объектом административно-правового регулирования, которое способствует созданию условий для обеспечения экологической безопасности государства.

**Ключевые слова:** экологическая функция государства, административно-правовое регулирование, общественные отношения в сфере экологии, обеспечение экологической безопасности.

In the article, environmental safety is characterized as an object of regulation by the state. It was noted that the essential importance of environmental security for a person, society, and the state determines the need for streamlining social relations in this area. It is these relations that are the object of administrative and legal regulation, which contributes to the creation of conditions for ensuring the environmental safety of the state.

**Key words:** environmental function of the state, administrative and legal regulation, public relations in the field of ecology, ensuring environmental safety.

**Вступ.** Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави. Його виконання забезпечується за рахунок правового регулювання цієї сфери життєдіяльності людини, суспільства, держави нормами різних галузей права. Однак саме норми адміністративного права забезпечують можливість формування стабільного, постійно діючого правового режиму підтримання стану екологічної безпеки на належному рівні, створення умов для усунення можливих небезпек і загроз у цій сфері. Від ефективності їх застосування залежить не тільки виконання державою вказаного обов'язку, а й доля нинішніх і прийдешніх поколінь.

Державна екологічна політика України, різні аспекти прояву та заходи з їх реалізації, у т. ч. і організаційно-правові форми їх вираження, постійно перебувають у центрі уваги науковців і практиків (В.В. Гобела, В.С. Дудюк, Д.В. Лазаренко, О.Я. Лазор, Н.Р. Кобецька, О.В. Павлова, М.І. Хилько, О.М. Хіміч, А.С. Ярошенко та ін.). Результатом досліджень стало змістовне опрацювання питань державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки. Але відзначимо, що у процесі її забезпечення виникають різні за характером і змістом відносини, які потребують свого правового опосередкування. Вибір найбільш оптимальних засобів, особливо правових, безпосередньо впливає на отримані наслідки в частині здійснення державного управління забезпеченням екологічної безпеки держави.

Пошук оптимальних форм і методів державного управління зумовлює потребу у продовженні досліджень проблематики формування та реалізації державної політики у сфері еколо-

гії та забезпечення екологічної безпеки. Уточнення об'єкта правового регулювання у цій сфері, його структури й особливостей, безумовно, сприятиме удосконаленню дії механізму управління забезпеченням екологічної безпеки, підвищенню його ефективності та дієвості, попередженню погіршення екологічної обстановки в країні та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у визначенні особливостей і структури екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Результати дослідження.** Приділення окремої уваги питанням екологічної функції держави, заходам у сфері охорони навколишнього природного середовища, особливо в частині забезпечення екологічної безпеки держави, не випадкове. Цей факт визнається на рівні періоду до 2020 р. забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи визнано основними принципами національної екологічної політики. Це та інші законодавчі положення (розділ VII Декларації про державний суверенітет України, ст. 16, 50 Конституції України, преамбула, ст. 1, 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») мають рівень ідеологічних настанов, визначають пріоритетні завдання, зокрема наук адміністративного права і державного управління, та вказують на актуальні проблеми удосконалення адміністративного й екологічного права України. До них можна віднести розробку теоретичної концепції адміністративно-правового управління забезпеченням екологічної безпеки держави, а також опрацювання практичних рекомендацій щодо форм і методів його реалізації.

Щодо значення адміністративно-правового забезпечення погодимось із О.І. Безпаловою, яка вказує, що саме воно є одним із дієвих засобів узгодження діяльності відповідних суб'єктів реалізації функцій держави із сучасними умовами розвитку України та кращими європейськими стандартами адміністрування у відповідних сферах [1, с. 170]. Тому саме цей вид правового впливу розглядається нами як основний засіб управління в сфері екологічної безпеки держави. Адже, як додатково зауважує О.І. Безпалова, результатом забезпечення реалізації тієї чи іншої функції держави є створення внаслідок відповідної управлінської діяльності необхідних умов для належного перебігу цього процесу й отримання бажаного результату [2, с. 42]. Тобто, результатом реалізації адміністративно-правового управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави внаслідок організації та здійснення відповідної управлінської діяльності є створення необхідних умов для належного стану навколишнього природного середовища, а також отримання бажаного результату у вигляді попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Щодо самого поняття «екологічна безпека», то воно має складний характер, а його основу утворюють такі комплексні поняття, як «екологічний», «безпека». «Екологічний» – це такий, що стосується екології, тобто навколишнього природного середовища. Останнє відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначається як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, як природні ресурси – і залучені в господарський обіг, і невикористовувані в економіці в певний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Тобто, в основі безпеки у сфері екології діє багато різних за видом (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс тощо), характером (природних, соціальних, економічних тощо) та походженням (природні, штучні) факторів (явищ). Зокрема, вказується, що об'єкти екологічного права – сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, природних ресурсів, ландшафтів, природних і природно-антропогенних комплексів, екосистем, життя і здоров'я громадян, які підлягають охороні за допомогою норм екологічного законодавства [3, с. 29–30]. Кожен із цих об'єктів має своє значення у загальній характеристиці екологічної безпеки, але всі вони взаємодіють та об'єднуються в єдиний за змістом об'єкт управління – навколишнє природне середовище. Саме тому управління ним, у т. ч. і забезпеченням екологічної безпеки, слід розглядати як врегульовану правом здійснювану державою систему різнопланових методів впливу на розвиток відносин у цій сфері. О.Я. Лазор звертає увагу на той факт, що основними методами реалізації екологічної політики є такі: економічні (податки, санкції, пільги), адміністративно-правові (закони, укази Президента, постанови уряду, накази міністерств тощо), освітньо-інформаційні (преса, радіо, телебачення) [4, с. 9]. Але поза правовим опосередкуванням, зокрема нормами адміністративного права, ці методи не матимуть властивостей засобів впливу на екологічні та пов'язані з ними відносини. І це додатково акцентує увагу на важливості здійснення адміністративно-правового управління у цій сфері.

Щодо поняття «безпека», то воно є явищем, яке утворюється за рахунок дії багатьох чинників, а тому її забезпечення, безумовно, є системною діяльністю. Така комплексність не може не позначитися і на змісті екологічної безпеки. Погодимось із М.І. Хильком у тому, що державна система екологічної безпеки України – це сукупність державних заходів (правових, економічних, технічних, гуманітарних, медичних), спрямованих на підтримку рівноваги між її екосистемами й антропогенними та природними навантаженнями, де структура системи управління має складатися з органів управління, сил і засобів, що забезпечують функціонування цієї системи [5, с. 134]. З метою встановлення основних ознак безпеки проаналізуємо значення цього поняття, яке йому надається у нормативних актах і літературних джерелах.

У тлумачних словниках слово «безпека» означає стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [6, с. 45]. У свою чергу, слово «стан» має значення «обставини, умови, в яких хто-, що-небудь перебуває, існує; ситуація, зумовлена певними обставинами, умовами, або сукупність ознак, рис, що характеризують предмет, явище відповідно до певних вимог щодо якості, ступеня готовності і т. ін.» [6, с. 1187]. З приводу нормативного закріплення поняття «безпека», то у законодавстві розрізняють такі її види: «воєнна безпека», «громадська безпека і порядок», «державна безпека» (Закон України «Про національну безпеку України»); «громадська безпека» (Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів»); «кібербезпека» (Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»), «радіаційна безпека» та «ядерна безпека» (Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). З аналізу визначень цих понять, наведених у вказаних законах, виокремимо основні ознаки, які законодавцем віднесено до характеристики поняття «безпека» безвідносно до її виду: безпека – це стан захищеності від загроз різного характеру; загрози мають як реальний, так і потенційний характер; за походженням загрози бувають природного або штучного характеру; захисту від загроз підлягають життєво важливі інтереси суспільства та держави, інтереси, права і свободи людини і громадянина; безпека забезпечується за рахунок своєчасного виявлення, запобігання загрозам і їх нейтралізації. Робимо висновок, що поняття «безпека» охоплює сукупність певних характерних рис, котрі забезпечують досягнення такого стану, за якого певний суб'єкт (людина, суспільство, держава) може сприйматися як такий, що не відчуває небезпеки для себе з боку будь-яких факторів.

Але якщо звернути увагу на визначення, наведене у ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (екологічна безпека – стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей), то можна помітити, що не всі ознаки нормативного змісту поняття «безпека», які використовує законодавець, у ньому відображені. З цього приводу вказано, що визначення поняття «екологічна безпека» здебільшого принципово відрізняється від загального визначення поняття «національна безпека», адже воно спрямоване на попередження екологічних негативів, тоді як друге передбачає не тільки запобігання, а й виявлення та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам, зокрема екологічного характеру [7, с. 132]. Але вважаємо, що якщо центральним моментом явища є саме безпека, то вона має характеризуватися і як екологічна безпека, і як національна чи будь-яка інша. Тільки за таких умов можна забезпечити єдність правового регулювання і його ефективність.

З метою більш глибокого дослідження цього поняття проаналізуємо визначення екологічної безпеки, надане науковцями. Наприклад, О.Я. Лазор характеризує екологічну безпеку як стан захищеності життя і здоров'я людини, її майна та господарської діяльності, навколишнього природного середовища й екосистем від негативного впливу, наслідків техногенної діяльності, екологічних загроз, а також від негативних впливів природного та техногенного характеру [4, с. 7]. Наведене визначення дає уявлення про його предмет, але воно не вказує на суспільство та державу як суб'єктів, для яких також важлива екологічна безпека.

В.С. Дудюк, В.В. Гобела екологічну безпеку визначають як стан, який характеризується забезпеченням всіх життєво необхідних потреб людини з дотриманням негативного впливу на навколишнє природне середовище на рівні, що гарантує безпечні умови життєдіяльності та здоров'я людей, не передбачає погіршення умов життя в майбутньому та створює систему заходів для запобігання й усунення наслідків природних явищ і стихійних лих [7, с. 134]. Це визначення дещо схоже на позицію Я.О. Лазора, але вказані автори додають посилання на «заходи для запобігання й усунення наслідків природних явищ», що певним чином співвідноситься з ознаками «безпеки», наведеними у нормативно-правових актах.

На думку О.М. Хіміч, екологічна безпека як важлива складова частина національної безпеки є станом захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави від загроз із боку небезпечних природних об'єктів, забруднених внаслідок аварій, катастроф, господарської діяльності, природних явищ, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру [8, с. 8–9]. І хоча автор наводить широкий перелік зацікавлених в екологічній безпеці суб'єктів, він залишає поза увагою дії, пов'язані із запобіганням, виявленням і нейтралізацією відповідних загроз, що і сприяє стану безпеки.

Якщо узагальнити наведені думки науковців і взяти до уваги основні характеристики поняття «безпека», які йому даються у законодавстві, то, на наш погляд, екологічну безпеку доцільно визначати як досягнутий за рахунок своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечена захищеність інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, а також відсутні умови, що можуть призвести до погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

З'ясування змісту поняття «екологічна безпека» та засобу її правового регулювання дає підстави для більш повного та змістовного опрацювання аспекту її характеристики як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Вказується, що правове регулювання стосується лише тих суспільних відносин, належне функціонування яких неможливе без використання правових засобів [1, с. 171]. А те, що таке регулювання відносин із приводу екологічної безпеки, як його об'єкта, є вкрай необхідним, не викликає у нас жодного сумніву.

Щодо погляду на екологічну безпеку як об'єкт адміністративно-правового регулювання, то у тлумачному словнику «об'єкт» має значення «пізнавана дійсність, що існує поза свідомістю людини і незалежно від неї; явище, предмет, особа, на які спрямована певна діяльність, увага і т. ін.» [6, с. 635]. Таким чином, як об'єкт адміністративно-правового регулювання екологічна безпека існує незалежно від свідомості людини. Тому констатація того, що стан її є належним, має бути підтверджено об'єктивними та незалежними даними і фактами. Це, в свою чергу, передбачає нормативне встановлення певних показників (допустимих меж і норм, правил чи стандартів у цій сфері) та способів їх перевірки. У цьому контексті звернемо увагу на позицію О.Я. Лазора, котрий у змісті екологічної політики виділяє два виміри – нормативний (система правил і норм) і регуляційний (конкретні дії для охорони навколишнього середовища) [4, с. 8]. Відповідно, з урахуванням пріоритету адміністративно-правового способу врегулювання питань екологічної безпеки слід говорити не просто про управління у цій сфері, а саме про адміністративно-правове управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, де ця безпека є його об'єктом.

Щодо характеристики об'єктів адміністративно-правового регулювання, то у науковій літературі з цього приводу вказується, що адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини та громадянина; суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [9, с. 58]. Деякі автори додають, що об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників цих відносин [10, с. 58]. Тобто, у сфері забезпечення екологічної безпеки держави об'єктом адміністративно-правового регулювання виступають, зокрема, суспільні відносини у формі поведінки та дій людей, які мають місце у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, екологічних прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави у цій сфері.

Проведений нами аналіз поглядів науковців, висловлених ними з приводу характеристики об'єктів адміністративно-правового регулювання у різних сферах державного управління [11, с. 96–97; 12, с. 157; 13, с. 204; 14], засвідчує, що переважна більшість вчених щодо означеного питання висловлюють єдину позицію – об'єктом адміністративно-правового регулювання є суспільні відносини у відповідній сфері державного управління. Такої ж позиції дотримуються вчені, які досліджували питання державного управління у галузі природокористування (Д.В. Лазаренко, О.Я. Лазор [4; 15]).

Але звернемо увагу на особливість цих відносин. Нами на цьому вже акцентувалася увага, коли ми згадували, що сферу екології утворюють різні за видом (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс тощо), характером (природних, соціальних, економічних тощо) та походженням (природні, штучні) фактори (явища). І тому, як зауважує Д.В. Лазаренко, об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері адміністративно-правового регулювання є природні ресурси



(елементи та сили природи, які можуть використовуватися у виробничій і невиробничій сферах для забезпечення потреб людей), а також дії суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення їх раціонального використання [15, с. 47]. О.Я. Лазор навіть зауважує, що об'єктами управлінських відносин у сфері реалізації екологічної політики є майже всі сфери життя людини, а також процеси природокористування й охорони довкілля [4, с. 9, 19]. Підтримуючи позицію, наведену у роботах вказаних авторів, у тому, що сфера екології є складною за структурою системою, відзначимо, що об'єктом адміністративно-правового регулювання є відносини з приводу використання природних ресурсів – як залучених у господарський обіг, так і невикористовуваних в економіці в певний період, ландшафтів та інших природних комплексів, а також діяльність (поведінка та дії) фізичних і юридичних осіб щодо забезпечення раціонального використання навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки.

Отже, екологічна безпека як об'єкт адміністративно-правового регулювання становить систему суспільних відносин із приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стану навколишнього природного середовища, забезпечення захисту інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, усунення умов для погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

У змісті цих відносин слід виділяти дві їх основні підгрупи відносин із приводу екологічної безпеки, які складають основний зміст адміністративно-правового управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. Перша підгрупа таких відносин стосується власне користування навколишнім природним середовищем. Ці відносини переважно є об'єктами регулювання екологічного права. Останнє, як відомо, регулює відносини з приводу певних природних благ, умов, елементів, що підлягають регулюванню за допомогою його норм [16, с. 25]. Друга підгрупа відносин у цій сфері пов'язана з діями уповноважених органів та інших осіб із приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз екологічній безпеці держави, усунення умов для погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Наведена підгрупа відносин переважно регулюється нормами адміністративного права. Але екологічне й адміністративне право зв'язані між собою, насамперед, застосуванням однакових методів регулювання – імперативних – і тим, що адміністративно-правові акти, зазвичай, виступають підставою виникнення, припинення чи зміни еколого-правових відносин [16, с. 24].

**Висновки.** Узагальнюючи наведене у статті з приводу екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання, зробимо такі висновки.

Екологічна безпека є одним із важливих питань, яке зумовлює виділення її забезпечення в окремий напрям діяльності держави та є окремою сферою діяльності її органів, що становить самостійний об'єкт державного управління й адміністративно-правового регулювання.

Враховуючи значення екологічної безпеки для здоров'я людей, життєво важливих інтересів суспільства та держави, відзначасмо, що явища, відносини та стани, пов'язані з нею, підлягають обов'язковому правовому врегулюванню, пріоритетною формою якого є адміністративно-правове регулювання, за якого екологічна безпека є його об'єктом.

Екологічна безпека як об'єкт адміністративно-правового регулювання є системою суспільних відносин із приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стану навколишнього природного середовища, забезпечення захисту інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, усунення умов погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Характерними особливостями екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання є складна структура тих відносин, які виникають у цій сфері і які є об'єктом регулювання (відносини, пов'язані з користуванням навколишнім природним середовищем, а також відносини, пов'язані з діями з приводу забезпечення екологічної безпеки держави).

Значущість питань екологічної безпеки для держави, їх обсяг і складність зумовлюють те, що вони мають розглядатися в межах однієї науково-теоретичної концепції, регламентуватися нормами адміністративного та на його підставі – екологічного права, а також втілюватися у єдину за змістом діяльність органів державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. Саме тому перспективним напрямом наукових досліджень у цій сфері слід вважати здійснюване у цій сфері управління.

**Список використаних джерел:**

1. Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 170–174.
2. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: ХНУВС, 2014. 544 с.
3. Павлова О.В. Правові засади формування екологічної держави за участю громадськості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2017. 20 с.
4. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. ... док. наук з держ. упр.: 25.00.02. К., 2004. 36 с.
5. Хилько М.І. Екологічна безпека України: навч. посіб. К., 2017. 267 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. – Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
7. Дудюк В.С., Гобела В.В. Теоретичні підходи до визначення поняття екологічної безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.5. С. 130–135.
8. Хімич О.М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 16 с.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
10. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
11. Ільєва Н.В. Нотаріальна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2010. № 3. С. 95–98.
12. Олійник О.В. Поняття виборчих відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 153–158.
13. Ярошенко А.С. Насінництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Сер.: Право. 2014. Вип. 26. С. 202–204.
14. Литвиненко О.А. Сфера енергозбереження як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Правова просвіта*. 2018. № 2. URL: [http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/2\\_2018/86.pdf](http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/2_2018/86.pdf).
15. Лазаренко Д.В. Природні ресурси як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Інформація і право*. 2014. № 2 (11). URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/14ldvapr.pdf>.
16. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 352 с.

### ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

У статті розглянуто особливості регулювання статусу державних підприємств в Україні та їх вплив на застосування адміністративно-правових методів в управлінні ними. Розглянуто наглядові ради та їх роль у переході до більш непрямих адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами. Запропоновано шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання сфери діяльності державних підприємств та управління ними.

**Ключові слова:** державні підприємства, наглядова рада, адміністративно-правові методи, управління.

В статье рассмотрены особенности регулирования статуса государственных предприятий в Украине и их влияние на применение административно-правовых методов при управлении ими. Рассмотрены наблюдательные советы и их роль в переходе к более непрямым административно-правовым методам при управлении государственными предприятиями. Предложены пути усовершенствования нормативно-правового регулирования сферы деятельности государственных предприятий и управления ими.

**Ключевые слова:** государственные предприятия, наблюдательный совет, административно-правовые методы, управление.

The article examines specifics of the provisions on the status of state enterprises in Ukraine and their influence on the way the methods of administrative law are applied to manage them. We examine role of the boards of oversight and their role in transition to more indirect methods of administrative law in managing state enterprises. The article proposes ways to improve legal framework of the state enterprises activities and their management.

**Key words:** state enterprises, boards of oversight, methods of administrative law, management.

**Вступ.** Питання управління державними підприємствами останнім часом набуло підвищеної актуальності. Курс України на інтеграцію в європейські структури, у т. ч. у сфері господарської діяльності, адаптація передових підходів у публічному адмініструванні зумовлюють необхідність удосконалення наявних підходів до управління державними підприємствами. Це неможливо без наукового опрацювання особливостей управління ними, зумовлених тим, що, з одного боку, державні підприємства є суб'єктами господарювання, які функціонують у сфері ринкових відносин, а з іншого – вони є об'єктами державного управління, що здійснюється із залученням методів, характерних передусім для адміністративного права. У зв'язку з цим проблема особливостей застосування адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами сьогодні набуває актуальності.

Питання управління державними підприємствами останніми роками знайшли висвітлення у публікаціях Г.М. Тарасюк [1], М.М. Шкільняка [2], М.О. Кравченко [3] та ін. Водночас зазначені праці здебільшого зосереджувалися на економічних аспектах управління державними підприємствами; адміністративно-правова ж складова частина цього процесу ще не знайшла належного відображення у літературі.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є виявлення особливостей застосування адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами.

© ЗАЙКІНА Г.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри маркетингу (Український державний університет залізничного транспорту)

**Результати дослідження.** Перш ніж перейти до безпосереднього аналізу адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами, вважаємо за необхідне визначити, що саме ми матимемо на увазі, говорячи про адміністративні методи.

Досліджуваній термін широко використовується у науці адміністративного права, часто – у різних значеннях. З одного боку, термін «адміністративно-правовий метод» застосовується як синонім виразу «метод правового регулювання галузі адміністративного права». Наприклад, саме у такому розумінні його використовує Ю.П. Битяк, зазначаючи, що це «сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовуються органами управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини» [4, с. 24]. З іншого боку, адміністративно-правові методи можуть розглядатися і як група методів управління. Зокрема, С.В. Ківалов визначає адміністративно-правові методи як «способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління». До їх відмінних рис він відносить «способи впливу органів державного управління на підпорядковані їм об'єкти управління; вираження державного публічного інтересу; засоби досягнення мети; способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі спільної діяльності; способи реалізації компетенції» [5, с. 35]. О.М. Бандурка дещо звужує поняття адміністративно-правових методів, виділяючи їх як один із видів адміністративних (організаційно-розпорядчих) методів управління за формою вирішення (другим видом за цією класифікацією є адміністративно-організаційні). Адміністративно-правові методи відповідно до його позиції характеризуються тим, що мають державно-владний характер. Вказівки, розпорядження суб'єкта управління, подані в правовій формі, мають обов'язковий характер для тих, кому вони адресовані, і їх виконання гарантується примусовою силою держави [6, с. 80].

Не заглиблюючись у полеміку щодо термінології, яка застосовується в науці адміністративного права, зауважимо лише, що для цілей нашого дослідження ми, по-перше, говоритимемо про адміністративно-правові методи як про методи управління, і, по-друге, ключовою відмінністю цієї групи від інших методів управління ми розглядатимемо саме їх урегульованість нормами адміністративного, а не господарського чи інших приватноправових галузей права. Відтак, говорячи про адміністративно-правові методи в управлінні державними підприємствами, ми передусім покладаємося на позицію В.К. Колпакова, який визначає адміністративні методи як засоби впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян із боку органів управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування [7, с. 188].

Виходячи зі сказаного вище, адміністративно-правові методи в управлінні державними підприємствами ми визначатимемо як врегульовані нормами адміністративного права засоби впливу уповноважених органів державної влади на діяльність державних підприємств з метою реалізації державних функцій і досягнення цілей, з якими вони були утворені.

Визначившись із поняттям адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами, визначимо поняття державних підприємств і коло суб'єктів господарської діяльності, які до нього належать.

Відповідно до ст. 63 Господарського кодексу України (далі – ГК), одним із видів підприємств, залежно від форми власності, є державне підприємство, що діє на основі державної власності [8]. Водночас визначення конкретного переліку видів державних підприємств пов'язане з певними труднощами.

Так, ГК використовує поняття «державний сектор економіки». Відповідно до ст. 22 цього документа, суб'єктами господарювання державного сектору економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [8]. Іншими словами, цей сектор об'єднує дві великі групи підприємств:

- суб'єкти, що діють на основі лише державної власності;
- суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

До суб'єктів, що діють на основі лише державної власності, ГК відносить державні унітарні підприємства. Чинне законодавство розрізняє два види таких підприємств: казенні підприємства та державні унітарні комерційні підприємства.

Достатньо неоднозначним є питання, які саме підприємства слід віднести до державних: тільки суб'єктів, що діють на основі лише державної власності, або всіх суб'єктів господарювання, які належать до державного сектору економіки.

З одного боку, суб'єкти господарської діяльності, в статутному капіталі яких є державна частка, не є державними підприємствами, виходячи з положень ГК. Натомість відповідно до положень ч. 1 ст. 63 ГК їх слід було б віднести до підприємств, заснованих на змішаній формі власності. Як було вказано вище, ГК відносить суб'єктів, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів, до державних суб'єктів економіки; окрім цього, на них поширюються нормативно-правові акти, що регулюють особливості управління державними підприємствами (напр., постанова КМУ від 10 березня 2017 р. № 142 «Деякі питання управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі», а також Закон України «Про управління об'єктами державної власності»).

Окрім цього, достатньо поширеними в Україні є акціонерні товариства, 100% акцій яких перебуває у державній власності. Зокрема, ГК прямо передбачає можливість перетворення на такі підприємства державних унітарних комерційних підприємств (ч. 7 ст. 74) [8].

Тому, говорячи про державні підприємства, ми матимемо на увазі як державні унітарні підприємства, так і акціонерні товариства, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на їх господарську діяльність. Тим не менш, маємо зауважити, що сьогодні законодавство у сфері діяльності державних акціонерних товариств розроблене не до кінця, а це зумовлює певну дискусійність у визначенні їх статусу [9].

Як ми вказували вище, ключовою особливістю адміністративно-правових методів в управлінні державними підприємствами є їх урегульованість нормами адміністративного, а не господарського чи інших приватноправових галузей. На це вказує, зокрема, і сам ГК. Так, ч. 6 ст. 73 ГК встановлює, що особливості управління державним унітарним підприємством визначаються Законом України «Про управління об'єктами державної власності» [8]. Дещо іншим є формулювання щодо державних корпоративних підприємств: відповідно до ст. 172 Закон України «Про управління об'єктами державної власності» регулює відносини, пов'язані з управлінням корпоративними правами держави [8]. Водночас Закон України «Про акціонерні товариства» визначає, що діяльність державних акціонерних товариств і державних холдингових компаній, єдиним засновником та акціонером яких є держава в особі уповноважених державних органів, регулюється цим Законом з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами [10] (передусім вже згадуваним Законом України «Про управління об'єктами державної власності»).

Характеризуючи Закон України «Про управління об'єктами державної власності» як центральний нормативно-правовий акт, що містить адміністративно-правові норми, які регулюють управління державними підприємствами, слід звернути увагу на низку проблем, пов'язаних із підходом, обраним законодавцем під час створення цього акта. Перша проблема пов'язана з тим, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності» як об'єкти державної власності визначає недержавні підприємства (як цілісний майновий комплекс). Щодо державних підприємств, то такими об'єктами визначаються майно, передане казенним підприємствам в оперативне управління, майно, передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям, майно, передане державним господарським об'єднанням, а також корпоративні права, які належать державі у статутних капіталах господарських організацій [11].

Друга проблема полягає в обранні законодавцем логічній структурі нормативно-правового акта. З огляду на те, що державні підприємства не вважаються, відповідно до положень закону, окремим видом об'єктів державної власності, положення закону, які розкривають особливості управління ними, не виділяються в окремий розділ, а подекуди – навіть в окрему статтю, будучи закріпленими разом із положеннями щодо управління іншими видами об'єктів державної власності. Вирішення цієї проблеми можливе за рахунок зміни структури вказаного акта, однак більш доцільним шляхом видається розробка та прийняття спеціальних законів, які б урегулювали особливості управління та господарської діяльності державних унітарних підприємств і державних акціонерних товариств (що відповідає загальній тенденції до детального врегулювання особливостей діяльності окремих видів господарських товариств спеціальними законами та додатково допомогло б усунути невизначеність щодо статусу державних акціонерних товариств).

Переходячи безпосередньо до адміністративно-правових методів управління державними підприємствами, які містяться у законі, їх можна згрупувати, виходячи з достатньо поширеного поділу таких методів на методи примусу і переконання, адміністративного й економічного впливу, нагляду і контролю, регулювання, керівництва і управління (у т. ч. оперативного) [4, с. 166].

Методи переконання та примусу є універсальними методами управління і, до певної міри, застосовуються в управлінні державними підприємствами тим самим чином, що і в рамках будь-якої іншої сфери державного управління. Їх призначенням є забезпечення належної поведінки учасників суспільних відносин, на яких здійснюється управлінський вплив. Зокрема, метод примусу проявляється у встановленні юридичної відповідальності (напр., ч. 5 ст. 11-2, що встановлює відповідальність керівників і членів органів управління державних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, за рішення щодо таких суб'єктів господарювання згідно із законом та умовами укладених із ними контрактів). Водночас зазначені два методи, як було сказано, характерні для будь-якого управлінського процесу і не є специфічними для управління державними підприємствами.

Натомість специфіка управління державними підприємствами більш яскраво проявляється в інших адміністративно-правових методах, що застосовуються в його рамках.

Так, до методів адміністративного впливу можна віднести створення, реорганізацію та ліквідацію державних підприємств (п. 7 ч. 2 ст. 5 – щодо казенних підприємств, повноваження Кабінету Міністрів України, п. 1 ч. 1 ст. 6 – щодо підприємств, заснованих на державній власності, повноваження уповноважених органів управління), призначення на посади та звільнення з посад керівників (п. 6 ч. 2 ст. 5 – щодо державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній, інших державних господарських організацій (далі – господарські структури), щодо яких функцію управління здійснює Кабінет Міністрів України). Порівняно з іншими методами, методи прямого адміністративного впливу застосовуються відносно нешироко, зважаючи на те, що безпосереднє управління державними підприємствами делегується їх керівництву.

Метод економічного впливу природно впливає з характеру відносин державних підприємств із державою. Передусім він пов'язаний із переданням об'єктів державної власності державним підприємствам для ведення господарської діяльності. Так, казенним підприємствам майно передається в оперативне управління (ч. 3 ст. 76 ГК), державним комерційним підприємствам – на праві господарського відання (ч. 2 ст. 74 ГК) [8].

Окрім цього, до методів економічного впливу також слід віднести і заходи заохочення як стосовно самих підприємств, так і щодо їх безпосереднього керівництва. Так, ч. 1 ст. 14 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» передбачає, що за рішенням наглядової ради (у разі її утворення) або органу, уповноваженого управляти об'єктами державної власності, керівникам державних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, може виплачуватися винагорода за результатами фінансово-господарської діяльності цих державних унітарних підприємств або господарських товариств [8].

Методи керівництва й управління реалізуються шляхом призначення представників держави для участі у загальних зборах господарських товариств і шляхом призначення (обрання) представників держави та незалежних членів наглядових рад державних унітарних підприємств і господарських товариств, єдиним акціонером (учасником) яких є держава (ч. 3 ст. 11 ГК) [8]. Останній механізм (діяльність наглядових рад) є відносно новим і відображає перехід до більш професійного корпоративного управління державними підприємствами. Наглядові ради створюються у державних унітарних підприємствах і господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, у разі їх відповідності критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України. До складу рад входять представники держави, котрі призначаються безпосередньо відповідним органом управління, та незалежні члени, які призначаються (обираються) на конкурсній основі й повинні складати більшість членів наглядової ради. Ради наділяються достатньо широкими повноваженнями щодо управління підприємством і контролю за його діяльністю (зокрема погодження проекту стратегії, річного фінансового плану державного унітарного підприємства та звіту про його виконання, а також проектів інших рішень, пов'язаних із господарською діяльністю підприємства, призначення на посаду та припинення повноважень керівника, затвердження умов контракту з ним, встановлення розміру винагороди керівника, укладення і розірвання з ним контракту, здійснення контролю за дотриманням умов контракту, визначення форм контролю за фінансово-господарською діяльністю державного унітарного підприємства, визначення

форм контролю за ефективністю управління державним унітарним підприємством та ефективністю управління ризиками діяльності підприємства тощо [11]).

Водночас органи державної влади зберігають повноваження і щодо більш прямого управління державними підприємствами. Зокрема, уповноважені органи управління затверджують статuti (положення), стратегічні плани розвитку, річні фінансові й інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3–5 років) державних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, управління корпоративними правами або контроль за діяльністю яких вони здійснюють, і здійснюють контроль за їх виконанням [11].

У зв'язку з поступовим переходом до менш прямих методів управління державними підприємствами важливу роль в управлінні державними підприємствами відіграють методи нагляду і контролю. Саме завдяки застосуванню цих методів можливо забезпечити, з одного боку, необхідну для ефективного функціонування господарську автономію державних підприємств, а з іншого – відповідність їх діяльності інтересам держави та суспільства. У зв'язку з цим сформовано достатньо розгалужену систему нагляду та контролю за діяльністю державних підприємств. Зокрема, вона здійснюється через такі механізми:

1. Діяльність уповноважених органів управління, котрі надають Міністерству економічного розвитку і торгівлі України інформацію про фінансово-господарську діяльність кожного окремого суб'єкта господарювання державного сектору економіки, який перебуває у сфері їх управління, стан об'єктів державної власності, зокрема корпоративних прав держави, що перебувають у їх управлінні, укладені контракти з керівниками суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

2. Проведення щорічного державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

3. Проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності.

Метод регулювання полягає у тому, що на державні підприємства за загальним правилом поширюються всі регулятивні норми, які застосовуються до суб'єктів господарської діяльності. Так, ч. 7 ст. 22 ГК встановлює, що держава застосовує до суб'єктів господарювання у державному секторі економіки всі засоби державного регулювання господарської діяльності, передбачені цим Кодексом, враховуючи особливості правового статусу цих суб'єктів [8]. Водночас Закон України «Про управління об'єктами державної власності» встановлює додаткові повноваження органів державної влади щодо регулювання діяльності державних підприємств. Значна частина цих повноважень належить Кабінету Міністрів України (до яких належать, наприклад, визначення порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, оплати праці і винагороди керівникам державних підприємств, укладення державними підприємствами договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення й управління майном тощо), а також Міністерству економічного розвитку та торгівлі, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності, яке здійснює методологічне й, у межах власних повноважень, нормативно-правове забезпечення питань управління об'єктами державної власності [11].

**Висновки.** Управлінню державними підприємствами загалом притаманні всі адміністративно-правові методи, які застосовуються в державному управлінні. Водночас слід звернути увагу на поступовий перехід до більш непрямих методів управління, що відобразилося у створенні наглядових рад державних підприємств, яким передаються суттєві повноваження з управління ними. Відтак зі зниженням ролі методів прямого управління та керівництва більшої актуальності набувають методи регулювання, нагляду та контролю, покликані, з одного боку, знизити втручання органів державної влади у безпосередню господарську діяльність державних підприємств, а з іншого – забезпечити спрямованість їх діяльності на реалізацію інтересів держави та суспільства.

Додатково слід наголосити на необхідності удосконалення законодавчого регулювання діяльності державних підприємств загалом і порядку управління ними зокрема. Так, доцільним видається прийняття спеціального закону про державні унітарні підприємства, який би врегулював особливості управління такими суб'єктами господарювання. Додатково існує необхідність у більш детальному врегулюванні статусу державних акціонерних товариств, що відіграють дедалі більшу роль у державному секторі економіки.

**Список використаних джерел:**

1. Тарасюк Г.М. Управління державними підприємствами: проблеми та перспективи. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. 2014. № 4 (70). С. 111–118.
2. Шкільняк М.М. Концептуальні підходи до управління державною власністю в умовах соціально орієнтованої економіки. Тенденції розвитку маркетингу в умовах економічних трансформацій: монографія. 2017. С. 289–302.
3. Кравченко М.О. Проблеми і напрями підвищення ефективності діяльності підприємств державного сектору економіки України. Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». 2015. № 12. С. 51–57.
4. Административное право Украины: учебник / под ред. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
5. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
6. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
8. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. Ст. 144.
9. Захарченко А.М. Щодо визначення і застосування поняття «державне акціонерне товариство». Публічне право. 2013. № 1 (9). С. 302–309.
10. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 50 (№ 50–51). Ст. 384.
11. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 46. Ст. 456.

УДК 342.951:351.74(477)

**ЗАЛУЖНИЙ В.Г.**

**КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПІД ЧАС АТЕСТУВАННЯ**

Стаття присвячена дослідженню критеріїв оцінювання поліцейських під час атестування. Особливу увагу приділено визначенню сутності понять «критерій» та «критерій оцінювання». Проаналізовано та охарактеризовано зміст та основні підходи щодо класифікації критеріїв оцінювання діяльності поліцейських, виокремлено їх характерні особливості. Визначено основні напрямки подальшого вдосконалення критеріїв оцінювання задля підвищення результативності оцінки діяльності поліцейських під час атестування.

**Ключові слова:** критерій, оцінювання, поліцейський, атестування, атестаційна комісія.

Статья посвящена исследованию критериев оценивания полицейских во время аттестации. Особое внимание уделено определению сущности понятий «критерий» и «критерий оценивания». Проанализировано и охарактеризовано содержание и основные подходы к классификации критериев оценивания деятельности полицейских, выделены их характерные особенности. Определены основные направления дальнейшего совершенствования критериев оценивания для повышения результативности оценки деятельности полицейских во время аттестации.

**Ключевые слова:** критерий, оценка, полицейский, аттестация, аттестационная комиссия.

© ЗАЛУЖНИЙ В.Г. – декан (Криворізький факультет Національного університету «Одеська юридична академія»)



The article is devoted to the study of the criteria for assessing police during the certification process. Particular attention is paid to the definition of the essence of the concepts of “criterion” and “criterion of evaluation”. The content and main approaches to the classification of criteria for assessing the activity of policemen are analyzed and characterized, their characteristics are singled out. The main directions of further improvement of evaluation criteria are determined for the purpose of increasing the effectiveness of evaluation of police activity during the certification process.

**Key words:** *criterion, evaluation, police officer, certification, attestation commission.*

**Вступ.** Атестація поліцейських є ефективним способом управління людськими ресурсами в органах внутрішніх справ та має суттєвий потенціал для впливу на дієвість та прозорість розстановки кадрів, об'єктивність та справедливість у ставленні до працівників шляхом використання однакових підходів та критеріїв. Окрім того, на теперішній час особливо гостро стоять питання якості надання поліцейських послуг, результативності та ефективності професійної діяльності поліцейських, забезпечення незалежності їх діяльності від політичних впливів або міркувань. Зазначене передбачає, що службовці органів поліції протягом здійснення своєї професійної діяльності зобов'язані демонструвати власну відповідність тим вимогам, що висуваються чинним законодавством України до кандидатів на зайняття відповідних посад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних з оцінюванням результатів службової діяльності поліцейських було закладено в межах вивчення інституту державної служби такими дченими-адміністративістами, як: Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Ю.С. Даниленко, Д.П. Калянов, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, І.О. Святокум, О.С. Продаєвич, А.М. Школик, Н.В. Янюк, Х.П. Ярмачі та ін. Вбачається, що у зв'язку з триваючою на сьогодні реформою правоохоронної системи в цілому та органів внутрішніх справ зокрема питання оцінювання результатів діяльності поліцейських за допомогою їх атестації, виокремлення критеріїв та методів такої оцінки набувають нового змісту, їх вивчення стає одним із актуальних напрямків досліджень сучасної адміністративно-правової науки.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження сутності та виокремлення критеріїв оцінювання поліцейських під час атестації.

**Виклад основного матеріалу.** В основу оцінювання діяльності поліцейського під час атестації покладено визначені законодавством критерії оцінки особистих професійних якостей державного службовця, виокремлення яких здійснюється з урахуванням базових (відображають специфіку конкретної професійної діяльності) та спеціальних (відображають специфіку конкретної предметної сфери професійної діяльності) компетенцій, якими повинен володіти поліцейський на займаній посаді. Вбачається, що для визначення особливостей та виокремлення критеріїв оцінювання поліцейських під час атестації перш за все необхідно з'ясувати етимологію поняття «критерій» і виокремити підстави для їхньої класифікації.

В юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученка термін «критерій» визначається, як: 1) мірило для визначення, оцінки предмета чи явища; 2) ознака, взята за основу класифікації; 3) показник, за допомогою якого визначають ступінь близькості стану системи до оптимального [12]. Дещо інше визначення міститься у Великому тлумачному словнику сучасної української мови. Зокрема, категорія «критерій» із філософської точки зору розуміється як мірило істинності, вірогідності людських знань, їх відповідності об'єктивній дійсності [1].

У теорії державного управління під поняттям «критерій» розуміється ознака, характеристика, на основі якої відбувається оцінювання і, відповідно, приймається рішення щодо рівня результативності діяльності службовця та, певним чином, рівня його професійної компетентності [10].

Як уявляється, в загальному розумінні критерії оцінювання поліцейських під час атестації – це показники, на підставі яких здійснюється оцінка професійних, особистісних та ділових якостей поліцейського.

Різноманітність тлумачення поняття «критерій» зумовлює виникнення в науковій правовій літературі значної кількості думок із приводу класифікації критеріїв оцінювання як державних службовців у цілому, так і поліцейських зокрема. В.В. Сороко пропонує такі критерії оцінювання, як: а) соціально зумовлені риси: цілеспрямованість, морально-етичні якості, наявність мотивації; б) ознаки кваліфікації: знання, вміння, навички, здобуті у про-

цесі навчання та роботи; в) психологічні особливості працівника та сукупність органічних рис: емоційно-вольова сфера, темперамент, пам'ять, характер [11, с. 261]. Уявляється, що така класифікація критеріїв дещо звужує перелік тих якостей, які підлягають оцінюванню під час атестування та характеризують діяльність поліцейського протягом звітного періоду. Так, поза увагою залишаються такі важливі критерії, як: дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо, та не зовсім зрозуміло, яким чином має оцінюватися група органічних рис (характер, темперамент службовця), їх безпосередній вплив на результативність, ефективність та якість виконання передбачених завдань і обов'язків.

На думку Л.І. Михайлової, під час проведення оцінювання варто враховувати такі критерії, як: передумови продуктивності (знання, навички, інтелектуальні здібності, працездатність); продуктивність працівника (кількість, якість та темп роботи); здатність до розвитку (самоорганізація, здобуття комунікативних навичок) [5, с. 95]. Натомість С.Е. Зелінський зазначає, що критеріями для оцінювання діяльності кожного державного службовця є відповідні компетенції. У загальному розумінні компетенція – це рівень володіння особою необхідними знаннями, навичками, цінностями, особистими якостями, які мають прояв у поведінці та сприяють досягненню успішних результатів діяльності [3, с. 96]. Так, критеріями для оцінювання діяльності службовців є такі компетенції:

1) професійні: знання та навички, що визначаються необхідними для виконання професійних обов'язків, рівень володіння ними, здатність застосування окремими категоріями службовців. До них, зокрема, належать знання Конституції, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства, знання державної мови, використання інформаційних технологій, дотримання етичних норм;

2) соціально-особистісні – мають надпрофесійний характер та застосовуються в будь-якій сфері діяльності (наприклад, духовна зрілість, усвідомлення людиною власних життєвих цілей і сенсу життя, розуміння себе та інших людей, вміння зрозуміти глибинні мотиви поведінки);

3) управлінські – пов'язані з управлінською діяльністю і застосовуються для посад усіх рівнів управління, можуть використовуватися для оцінки керівників різних рівнів із точки зору лідерських здібностей і обмежень;

4) мотиваційні – визначають спрямованість мотивації державного службовця у процесі його діяльності та вдосконалення [4, с. 137–138].

Схожої точки зору щодо виокремлення видів компетенцій державних службовців дотримується В.С. Волик, який виокремлює особистісні, професійні, управлінські (функціональні). Однак замість мотиваційних компетенцій виокремлюються соціальні. Вбачається, що в діяльності поліцейських ці компетенції відіграють важливу роль, оскільки сприяють ефективній роботі у службових відносинах та у взаємодії з громадянами. Так, до соціальних компетенцій належать: а) комунікативні навички (виявляються через здатність ефективно спілкуватися з колегами, керівниками, підлеглими); б) соціально-практичні навички (виявляються у здатності працювати в команді, займати впливове становище в колективі, вмінні співпрацювати з громадськими організаціями, іншими органами публічного управління) [2, с. 212]. Так, поліцейські повинні підтримувати не тільки ефективні комунікативні зв'язки з керівниками та колегами для досягнення поставлених завдань, але й вміння взаємодіяти з громадянами, виявляти толерантність до їх поглядів, налагоджувати взаєморозуміння, досягати консенсусу в будь-яких ситуаціях.

З урахуванням вищезазначеного вбачається за можливе класифікувати в залежності від виду компетенцій поліцейського, що оцінюються, критерії на такі види: а) професійні: встановлення результатів службової діяльності, а саме: виконання передбачених за посадою завдань, проходження підвищення кваліфікації, наявність заохочень та/або дисциплінарних стягнень, визначення найбільш характерних та істотних недоліків у професійній діяльності та особистій поведінці; б) особистісні: стан здоров'я та фізична підготовленість, дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння працювати з інформацією, стійкість моральних принципів, сміливість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо; в) ділові: наявність лідерських умінь та навичок, уміння будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, вміння приймати ефективні рішення, авторитет у колективі та серед населення, почуття особистої відповідальності тощо.

Аналіз Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських (далі – Інструкція) [7] дозволяє всі критерії оцінювання поліцейських під час атестування класифікувати в залежності від суб'єкта, який здійснює оцінку професійних, особистісних та ділових якостей на такі групи:

- 1) критерії, що застосовуються безпосереднім та прямим керівниками;
- 2) критерії, що застосовуються атестаційною комісією.

До першої групи критеріїв оцінювання варто віднести ті, що застосовуються безпосереднім керівником під час заповнення атестаційного листа на поліцейського, зокрема: а) результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; б) дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; в) прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою; г) володіння іноземними мовами; д) культура в службі та ставлення до підвищення свого освітнього та культурного рівнів; ж) стан здоров'я та фізична підготовленість, уміння володіти табельною вогнепальною зброєю, прийомами рукопашного бою, спеціальними засобами індивідуального захисту та активної оборони, здатність переносити психофізичні навантаження та труднощі служби; з) основні найбільш характерні та істотні недоліки в службовій діяльності та особистій поведінці; і) інші дані, які, на думку керівника, заслуговують на увагу для більш повної характеристики підлеглого; к) результати проходження підвищення кваліфікації.

Оцінювання поліцейського прямим керівником здійснюється шляхом дослідження змісту атестаційного листа та, відповідно, з'ясування відповідності викладених у ньому даних дійсному стану справ у службовій діяльності поліцейського, який атестується. За наслідками такого оцінювання прямий керівник виносить один із таких висновків: а) займаній посаді відповідає; б) займаній посаді відповідає, заслуговує призначення на вищу посаду; в) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність; г) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність [7].

Атестаційний лист після розгляду прямими керівниками передається на розгляд до атестаційної комісії. Згідно з Інструкцією атестаційній комісії, здійснюючи оцінювання поліцейського та, відповідно, приймаючи рішення щодо нього, повинні враховувати такі критерії, як: повнота виконання функціональних обов'язків (посадових інструкцій); показники службової діяльності; рівень теоретичних знань та професійних якостей; оцінки з професійної і фізичної підготовки; наявність заохочень; наявність дисциплінарних стягнень; результати тестування; результати тестування на поліграфі (в разі проходження) [7].

Зазначені критерії оцінювання поліцейських атестаційною комісією можна класифікувати в залежності від ступеня обов'язковості на дві групи: а) обов'язкові (повнота виконання функціональних обов'язків, рівень теоретичних знань та професійних якостей, наявність дисциплінарних стягнень тощо); б) необов'язкові (результати тестування на поліграфі). Як уявляється, варто звернутися до з'ясування сутності названих критеріїв.

Важливим критерієм є повнота виконання функціональних обов'язків, оцінка яких здійснюється відповідно до положень посадової інструкції (організаційного документу, що регламентує організаційно-правовий статус поліцейського у відповідності до займаної ним посади та містить опис змісту його завдань, прав та обов'язків, відповідальності). Інформація щодо виконання поліцейським функціональних (посадових) обов'язків протягом визначеного періоду часу вноситься до атестаційного листа безпосереднім керівником. Критерій визначення показників службової діяльності безпосередньо залежить від результативності та ефективності виконання функціональних обов'язків. Аналіз результативності діяльності поліцейського передбачає, насамперед, визначення досягнення запланованих результатів службової діяльності, а саме: виконання посадових обов'язків протягом встановленого періоду часу, якість та складність виконуваних завдань, застосування при цьому компетенцій, дотримання правил етичної поведінки, здобуті результати професійного розвитку. Щодо ефективності слід відзначити, що це діяльність, що являє собою виконання в повному обсязі передбачених за посадою завдань та обов'язків за умови використання мінімальної кількості ресурсів (фінансових коштів, часу, енергії) [3, с. 153].

Рівень теоретичних знань та професійних якостей є критерієм оцінювання, що передбачає виявлення обсягу та якості знань у вигляді вмінь виконувати відповідні розумові або фізичні дії. Першочергово теоретичні та професійні якості поліцейського оцінюються під час вступу на службу в поліцію. Надалі така оцінка здійснюється опосередковано безпосереднім (або прямим) керів-

ником, оскільки Законом України «Про Національну поліцію» [9] не передбачено жодної форми (оцінювання результатів службової діяльності, атестація) визначення відповідності поліцейського тим вимогам, які висуваються до нього під час здійснення ним своїх службових повноважень. Як уявляється, серед необхідних знань, якими повинен володіти поліцейський, слід виокремити такі: законодавство України, державна мова (в разі необхідності – іноземна), діловодство. Сукупність інших вимог до знань встановлюється в залежності від посадових обов'язків поліцейського.

Критерій оцінювання професійної і фізичної підготовки передбачає визначення відповідності стану здоров'я та загальній фізичній підготовленості, вміння володіти табельною вогнепальною зброєю, прийомами рукопашного бою та іншими спеціальними засобами індивідуального захисту та активної оборони, визначеним у законодавстві вимогам. Вимоги щодо фізичної підготовки поліцейських визначаються в Положенні з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України [8].

Щодо наявності заохочень та дисциплінарних стягнень безпосереднім керівником робиться відмітка в атестаційному листі. Така інформація враховується під час загальної оцінки атестаційною комісією професійної діяльності поліцейського та впливає на підсумковий висновок.

Наступним критерієм є результати тестування – застосовуються з метою об'єктивного і неупередженого з'ясування спроможності поліцейських за своїми професійними та особистісними якостями результативно, ефективно та якісно виконувати службові обов'язки на посадах. Слід зазначити, що тестування поліцейських складається з двох частин: 1) професійний тест – спрямований на перевірку знань законодавчої бази; 2) тест на загальні здібності та навички – спрямований на виявлення здатності аналізувати, обробляти та інтерпретувати великі обсяги інформації за короткий час, знаходити причинні зв'язки між ними і робити правильні висновки [7]. Такий критерій оцінювання поліцейських, як результати тестування на поліграфі, є необов'язковим та враховується лише в разі добровільності проходження опитування. Принципи, умови та порядок проведення опитування поліцейських із використанням поліграфа визначені Інструкцією про порядок використання поліграфів у Національній поліції України [6].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити такі висновки:

- 1) визначено, що критерії оцінювання поліцейських під час атестування – це показники, на підставі яких здійснюється оцінка професійних, особистісних та ділових якостей поліцейського;
- 2) з'ясовано, що різноманітність тлумачення поняття «критерій» зумовлює виникнення в науковій правовій літературі значної кількості думок із приводу класифікації критеріїв оцінювання як державних службовців у цілому, так і поліцейських зокрема;
- 3) класифіковано критерії оцінювання поліцейських під час атестування на види в залежності від: 1) виду компетенцій поліцейського, що оцінюються: а) професійні; б) особистісні; в) ділові; 2) ступеня обов'язковості: а) обов'язкові; б) необов'язкові;
- 4) обґрунтовано доцільність поділу критеріїв оцінювання поліцейських під час атестування в залежності від суб'єкта, який здійснює оцінку професійних, особистісних та ділових якостей на такі групи: 1) критерії, що застосовуються безпосереднім та прямим керівниками; 2) критерії, що застосовуються атестаційною комісією.

**Список використаних джерел:**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ: ВТФ Перун, 2002. 420 с.
2. Волик В.С. Компетентності державних службовців України: наукові підходи ко класифікації. Державне управління та місцеве самоврядування. Київ, 2012. № 3. С. 205–213.
3. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 212 с.
4. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 296 с.
5. Михайлова Л.І. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 248 с.
6. Про затвердження Інструкції про порядок використання поліграфів у Національній поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 13.11.2017 р. № 920. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1472-17>.
7. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 17.11.2015 р. № 1465. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15>.

8. Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 09.02.2016 р. № 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0306-16#n15>.

9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

10. Реформа управління персоналом на державній службі в Україні. URL: <http://www.ucs-hrm.org.ua>.

11. Шевченко С.О. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 4. С. 255–265.

12. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/>.

УДК 342.9

ЗОЛОТАРЬОВА Н.І.

#### ПОПЕРЕДНЄ АДМІНІСТРАТИВНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК СТАДІЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті проаналізовані окремі питання врегулювання чинним законодавством проведення експертизи. Обґрунтована необхідність уточнення терміна «висновок експерта», строків проведення експертиз і порядку отримання пояснення свідка. Зроблені висновки та наведені пропозиції щодо необхідності врегулювання проблемних питань у проекті Кодексу України про адміністративні проступки.

**Ключові слова:** свідок, адміністративні правопорушення, процесуальна діяльність, висновок експерта, експертні дослідження.

В статье проанализированы отдельные вопросы урегулирования действующим законодательством проведение экспертизы. Обоснована необходимость уточнения термина «заключение эксперта», сроки проведения экспертиз и порядка получения объяснения свидетеля. Сделаны выводы и приведены предложения о необходимости урегулирования проблемных вопросов в проекте Кодекса Украины об административных проступках.

**Ключевые слова:** свидетель, административные правонарушения, процессуальная деятельность, заключение эксперта, экспертные исследования.

The article analyzes the individual issues of settlement by the current legislation, the examination. The necessity of clarifying the term “expert opinion”, the timing of the examinations and the procedure for obtaining an explanation of the witness is substantiated. The findings and suggestions for the need to resolve problematic issues in the draft Code of Ukraine on Administrative Offenses.

**Key words:** witness, administrative offenses, procedural activities, expert opinion, expert studies.

**Вступ.** Останнім часом інтенсивно оновлюється українське законодавство, встановлюючи правові відносини, які відповідають новій суспільно-економічній формації. Нині черга дійшла і до реформування кодифікованих правових актів, що регулюють правоохоронні відносини. Верховна Рада України прийняла Кримінальний кодекс України. 21 червня 2001 р. внесено зміни й

доповнення до Кримінально-процесуального кодексу України. На черзі реформування адміністративно-деліктного законодавства, частиною якого є провадження у справах про адміністративні проступки.

**Постановка завдання.** З урахуванням того, що нині на базі чинного Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) розробляється проект Кодексу України про адміністративні проступки, наукове дослідження проблеми адміністративного розслідування набуває важливого значення. Законопроект має цілий ряд новел (визнання суб'єктами адміністративного проступку юридичної особи, нові види адміністративних стягнень тощо). Більш детально, ніж у чинному Кодексі, врегульовані провадження в справах про адміністративні проступки. Однак аналіз норм цього розділу дозволяє зробити висновок, що в ньому не знайшлося місця регулюванню відносин попереднього адміністративного розслідування.

**Результати дослідження.** На наш погляд, попереднє адміністративне розслідування – це самостійна стадія провадження в справах про адміністративні проступки. Однак більшість авторів, котрі розробляли питання адміністративного провадження, не виділяють окремої стадії «попереднього адміністративного розслідування», вважаючи, що адміністративне розслідування притаманне кожній стадії цього виду провадження, і розуміючи під адміністративним розслідуванням попередні перевірки, які проводяться до порушення справи, після її розгляду і винесення у справі постанови [1, с. 185–186; 2, с. 87–89]. Звичайно, адміністративне розслідування дійсно притаманне кожній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки). Слід зазначити, що думка про існування стадії адміністративного розслідування висловлювалася С.І. Котюргіним, який вважав, що адміністративне розслідування є початковою стадією адміністративного провадження і включає в себе діяльність зі встановлення фактичних обставин правопорушення, виявлення осіб, які вчинили його, фіксації обставин у протоколі чи іншому документі. Але йдеться про встановлення обставин справи не на всіх стадіях провадження, а лише до розгляду справи по суті. Тобто, це попереднє адміністративне розслідування, що за змістом можна порівняти з попереднім кримінальним розслідуванням, але в спрощеному вигляді.

Попереднє адміністративне розслідування є системою обов'язкових процесуальних дій, які проводяться органом адміністративної юрисдикції для збирання доказів, встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративні правопорушення і спрямовані на забезпечення підготовки матеріалів справи про адміністративне правопорушення до розгляду по суті. Попереднє адміністративне розслідування проводиться для виявлення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи.

Розслідувати адміністративне правопорушення (так само, як і злочин) практично неможливо без встановлення основного (головного) факту, який підлягає доказуванню, – наявності складу правопорушення, передбаченого КУпАП [3, с. 208].

Немає необхідності доводити справу про адміністративне правопорушення до розгляду її по суті компетентним органом, коли ще за попереднього адміністративного розслідування є можливість кваліфікувати це адміністративне правопорушення. На жаль, в українській адміністративно-правовій літературі недостатньо приділялася увага проблемам кваліфікації правопорушень, що примушує звертатися до інших джерел, зокрема, до кримінально-правової літератури. «Кваліфікувати, – пише В.Н. Кудрявцев, – (від латинського *quails* «якість») означає відносити деяке явище за його якісною ознакою, властивостями до якого-небудь розряду, виду, категорії». У галузі права «кваліфікувати» означає вибрати ту правову норму, яка передбачає цей випадок, іншими словами – підвести цей випадок під відповідне загальне правило [4, с. 863].

Проводячи аналогію кваліфікації адміністративних проступків із поняттям кваліфікації злочинів, яке дається А.А. Герцензоном та іншими авторами, можна зробити висновок, що кваліфікація адміністративного правопорушення полягає у встановленні відповідності конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного правопорушення, передбаченого в КУпАП [5, с. 4; 6, с. 6; 7, с. 32; 8; 9].

Без попередньої кваліфікації порушити справу про незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин і пов'язаних із цим правопорушень неможливо, адже кваліфікація обов'язково відображається у протоколі про адміністративне правопорушення, який є об'єктивним відзеркаленням доказу факту адміністративного правопорушення. А кваліфікувати діяння можна лише тоді, коли відомі фактичні обставини конкретного правопорушення, що встановлюються безпосереднім сприйняттям суб'єкта адміністративної юрисдикції, який складає протокол про адміністративні правопорушення. Тому попереднє адміністративне розслідування є необхідною стадією. Окремі вчені називають цю стадію провадження попередньою перевіркою обста-

вин правопорушення [10]. Однак, по суті, це попереднє адміністративне розслідування, тільки інакше назване. Проводиться попереднє адміністративне розслідування за допомогою відповідних процесуальних дій, таких як:

- опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, уповноваженою складати протокол про адміністративні проступки;
- дослідження речових доказів;
- огляд речей та особистий огляд;
- вилучення речей і документів і їх дослідження;
- призначення експертизи;
- попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання до компетентного органу або посадовій особі.

Опитування свідків і потерпілих уповноважена особа здійснює в процесі складання або після складання протоколу, яким порушується справа про адміністративний проступок. Як відомо, пояснення свідків і потерпілого є джерелами доказів про адміністративний проступок. Відповідно до ст. 272 КУпАП України як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню у справі. На виклик органу (посадовій особі), у провадженні котрого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому в справі та відповіді на поставлені запитання.

Під час кваліфікації правопорушення свідок може бути викликаний для отримання від нього відомостей, коли він знає про обставини справи, незалежно від того, чи він сприймав подію безпосередньо як очевидець, чи відомості про це одержані ним від інших осіб. У цьому разі з метою перевірки даних, отриманих від свідка, вони оцінюються в сукупності з іншими доказами у справі. Оскільки в адміністративному праві немає вказівки на необхідність опитування осіб, від яких свідок одержав інформацію про проступок, – це слід закріпити в проекті нового КУпАП України.

Як свідки можуть бути опитані не тільки незацікавлені у вирішенні справи громадяни. Закон не обмежує можливість викликати й опитати як свідків родичів або друзів правопорушника, а також осіб, пов'язаних службовими відносинами. Особливо останнє положення важливе для отримання даних, що свідчать про вчинення діянь, наприклад, передбачених ст. 106-1 КУпАП «Невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки». Відомості про невжиті заходи щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць переробки врожаю цих культур, знищення післяжнивних залишків чи відходів виробництва, які містять наркотичні речовини, можуть бути отримані саме від осіб, котрі працюють на цьому сільськогосподарському підприємстві та є підпорядкованими особі, яка не вжила необхідних заходів, передбачених гіпотезою норми, що закріплена в ст. 106-1 КУпАП.

Законодавством не передбачено обмежень щодо віку особи, котра викликається як свідок. Як свідків може бути опитано неповнолітніх і навіть малолітніх дітей, але з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття та стану органів їх чуття [11]. Показання свідка можуть стосуватися будь-яких обставин справи. З допомогою свідків можуть бути встановлені обставини щодо особи правопорушника, його майнового стану, адже згідно зі ст. 33 КУпАП України ці обставини повинні бути враховані у накладанні адміністративного стягнення.

Адміністративно-деліктне законодавство не передбачає самого порядку виклику свідка та його опитування, а також не передбачає наслідків неявки свідка за викликом. Тому суб'єкти адміністративного провадження (наприклад, органи Національної поліції) у підготовці справи до розгляду застосовують порядок виклику і допиту свідка, передбачений кримінальним процесуальним законодавством. На наш погляд, розробляючи проект нового Кодексу України про адміністративні проступки, необхідно передбачити в ньому порядок здійснення цих процесуальних дій.

В окремій статті КУпАП слід зазначити, що свідок до особи, уповноваженої складати протокол про адміністративне правопорушення, викликається повісткою, яка вручається під розписку свідкові, а за його тимчасової відсутності – дорослому членові його сім'ї чи адміністрації за місцем його роботи. У повістці має бути зазначено, хто викликається, куди, до кого, день і час явки, наслідки неявки. Свідок може бути викликаний телеграмою або телефонограмою з використанням сучасних засобів зв'язку.

У цій статті також потрібно було б передбачити право свідка на з'ясування питань щодо перенесення дня і часу явки до правоохоронного органу, але з урахуванням додержання принципу оперативності провадження в межах не більше 7 календарних днів.

Адміністративне законодавство не передбачає наслідків неявки свідка на виклик органу адміністративної юрисдикції, в провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення. Так, ст. 185-4 КУпАП України передбачила адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 3 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта та перекладача від явки до органів попереднього слідства або дізнання. Незважаючи на те, що деякі органи (наприклад, орган поліції) є органами, компетентними складати протокол про відповідальне адміністративне правопорушення, це не означає, що як забезпечуючий захід виклику до цього органу адміністративних правопорушників можна розглядати заходи, передбачені в ст. 185-4 КУпАП України. Хоч у разі вчинення адміністративного проступку виклик свідка здійснюється одним і тим же органом державної виконавчої влади, однак процесуально-правове становище цього органу інше – це орган, який відповідно до ст. 255 КУпАП України уповноважений складати протокол про адміністративні правопорушення. Заходи, передбачені в ст. 185-4, застосовуються лише у разі ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів попереднього слідства або дізнання, тобто у розгляді кримінальних справ.

Щоправда, для забезпечення явки свідків у справах про адміністративні правопорушення інколи застосовуються заходи, передбачені в ст. 185-4 КУпАП України, тобто судді притягують до адміністративної відповідальності свідка, який злісно ухиляється від явки до органу адміністративної юрисдикції, кваліфікуючи дії правопорушника як злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника поліції під час виконання ним службових обов'язків. Однак це надто рідкісні випадки; судді, зазвичай, відмовляються кваліфікувати злісну неявку свідка як злісну непокору законному розпорядженню працівника поліції. Коли є окрема стаття, що передбачає злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів попереднього слідства, тоді доцільно включити до неї також положення, які встановлювали б адміністративну відповідальність і за злісне ухилення свідка від явки до органу адміністративної юрисдикції, тобто до органу, уповноваженого складати протокол про адміністративне правопорушення, й органу, що розглядає такі справи.

Адміністративно-процесуальне право не встановлює також і порядку опитування свідка. Відсутність нормальної регламентації опитування свідка в нашому випадку призводить до довільного складання цієї частини протоколу про адміністративне правопорушення або пояснення свідка, коли воно складається як окремих процесуальних документів. На практиці постають із цього приводу такі питання: 1) про що відбираються дані; 2) місце отримання пояснення; 3) порядок складання пояснення; 4) яка відповідальність може настати за дачу завідомо неправдивих показань.

Як відомо, адміністративні правопорушення, передбачені КУпАП України, часто відрізняються від злочинів лише розмірами шкоди, завданої суспільним відносинам, тобто невеликими розмірами наркотичних засобів або психотропних речовин. Тому процедура опитування свідка повинна багато в чому збігатися з такою кримінально-процесуальною дією, як допит свідка, порядок здійснення якого передбачено в ст. 167 КПК України.

Щодо питань місця отримання пояснення свідка, то, на жаль, законодавець не уточнює, де може бути це зроблено. У цьому не повинно бути неясності, оскільки це впливає на всю юрисдикційну діяльність правоохоронних органів.

У КУпАП слід передбачити, що свідок опитується в місці провадження попереднього адміністративного розслідування, тобто підготовки справи до розгляду її компетентним органом, за необхідності опитування може бути також здійснене в місці перебування свідка.

Потрібно також законодавчо передбачити порядок опитування свідка. Практика свідчить, що свідка слід опитувати за відсутності інших свідків, інакше матиме місце вплив відомостей, почутих під час опитування іншими свідками, і вони можуть давати пояснення під враженням почутого. Потрібно також уникати спілкування свідків між собою, тому посадова особа, уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення та готувати справу до розгляду, повинна викликати свідків у різний час, а ще краще – сама прибути в місце перебування свідка та взяти в нього пояснення.

На жаль, адміністративно-деліктне право не передбачило відповідальності свідка за відмову давати показання та давання завідомо неправдивих показань, а це слід зробити, адже така погалина в праві ускладнює здійснення процесуальної діяльності.

Нині чільне місце серед інших доказів у справах про адміністративні правопорушення посідають висновки експерта. Проте варто зазначити, що окремі питання проведення експерти-



зи недостатньо урегульовані чинним законодавством. Це стосується насамперед самого терміна «висновок експерта». У КПК України це поняття визначається як документ, складений внаслідок дослідження експертом, якому в передбаченому КПК порядку було доручено провести експертизу і дати відповіді на поставлені йому запитання. Думається, що доцільно було б це визначення закріпити і в КУпАП.

Крім того, існує необхідність уточнити термін «висновок експерта», оскільки висновки експерта наявні і під час дослідження, і під час виконання експертизи. Доцільно було б також більш детально визначити у КУпАП компетенцію експерта.

З цих неврегульованих чинним законодавством про адміністративні правопорушення питань експерти змушені керуватися положенням, які закріплені в КПК України, за аналогією.

На жаль, у КУпАП України сьогодні строки виконання експертиз нерідко зовсім не збігаються з визначеними строками розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст. 277 КУпАП). Так, наприклад, на розгляд справ за ст. 44 та 106-2 КУпАП відводиться лише одна доба, а експертизу виконують, зазвичай, протягом 10 діб. Крім того, КУпАП України не визначає і загальний строк, протягом якого можна винести постанови про призначення експертних досліджень і строки їх проведення. На нашу думку, необхідно визначити строки виконання експертизи залежно від складності: на просту експертизу – до 5 діб, на складну – 7–10 діб. У зв'язку з цим було б доцільно в КУпАП України вказати, що строк розгляду справ про адміністративні правопорушення у разі призначення за ними експертизи відкладається до одержання висновку експерта.

Кожна стадія провадження в справах про адміністративний проступок, як відомо, завершується відповідним адміністративно-правовим актом. Таким актом щодо стадії адміністративного розслідування, на наш погляд, може бути рішення про надіслання матеріалів у справі органі або посадовій особі, уповноваженим розглядати справу про адміністративний проступок.

Таким чином, існує актуальна необхідність передбачити в проекті Кодексу України про адміністративні проступки відповідні норми для регулювання зазначених проблем, які сприятимуть посиленню адміністративно-правової боротьби з правопорушеннями.

#### Список використаних джерел:

1. Коваль Л.В. Административное отношение. Киев: Вища школа, 1979. 231 с.
2. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве. Киев: НИ и РИО КВШ. МВД СССР. 152 с.
3. Тарарухин С.А. Классификация преступлений в судебной и следственной практике. Киев: Юринком, 1995. 208 с.
4. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. Москва: Юристъ, 1999. 863 с.
5. Герцензон А.А. Квалификация преступлений. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. 200 с.
6. Трайнинин А.Н. Общее учение о составе преступления. Москва: Госюриздат, 1957. 363 с.
7. Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д. Курс советского уголовного права: Особенная часть. Москва: Госюриздат, 1955. Т. 1. 800 с.
8. Куринов Б.А. Научные основы квалификации преступлений. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1984. 181 с.
9. Наумов А.В. Уголовное право. Общая часть. Курс лекций. Москва: БЕК, 1996. 560 с.
10. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 152 с.
11. Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий. Харьков: «Одиссей», 2000. 900 с.

УДК 342.951:339.543(477)

ІВАНОВ С.В.

### ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНИХ ПРОЦЕДУР ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

З'ясовано, що основними видами адміністративно-процедурної діяльності митних органів Державної фіскальної служби України є митний контроль, митне оформлення, сплата митних платежів і порядок їх виконання. Здійснено їх систематизацію за певними критеріями (зокрема залежно від обраного митного режиму). Сформульовано проблемні питання, що виникають у ході реалізації вказаних процедур, та запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** адміністративно-процедурна діяльність, митний контроль.

Установлено, что основными видами административно-процедурной деятельности таможенных органов Государственной фискальной службы Украины являются таможенный контроль, таможенное оформление, уплата таможенных платежей и порядок их выполнения. Осуществлена их систематизация по определенным критериям (в частности в зависимости от выбранного таможенного режима). Сформулированы проблемные вопросы, возникающие в ходе реализации указанных процедур, и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** административно-процедурная деятельность, таможенный контроль.

It was clarified that the main types of administrative and procedural activity of the customs bodies of the State fiscal service of Ukraine are customs control, customs clearance, payment of customs payments and the procedure for their implementation. Their systematization was carried out according to certain criteria (in particular, depending on the chosen customs regime). Problematic issues that arise in the course of implementation of the mentioned procedures are formulated, and the ways of their solution are proposed.

**Key words:** administrative-procedural activity, customs control.

**Вступ.** Сучасний етап реформи системи державного управління зумовлює необхідність вироблення якісно нового підходу до організації взаємодії органів державної влади з громадськістю в усіх сферах суспільного життя, у т. ч. й у митній сфері. Це має відобразитися в оптимізації їх адміністративно-процедурної діяльності, що передбачає чітку регламентацію процедурного аспекту діяльності митних органів Державної фіскальної служби України та інших учасників правовідносин, які виникають у митній сфері, зокрема порядку прийняття рішень і вчинення інших дій. Проаналізувавши національне законодавство, можна дійти висновку, що положення нормативно-правових актів детально регламентують особливості діяльності митних органів Державної фіскальної служби України. Стосовно безпосереднього порядку прийняття рішень і вчинення інших дій, то він переважно регулюється нормами численних підзаконних нормативно-правових актів, а це нерідко призводить до певної неузгодженості, суперечливості у здійсненні процедурної діяльності, існування різних підходів до прийняття рішень окремими суб'єктами залежно від адміністративно-територіальної одиниці, де вони знаходяться, тощо. Таким чином, сьогодні важливого значення набуває вироблення уніфікованого стандарту адміністративно-процедурної діяльності митних органів Державної фіскальної служби України та їх посадових осіб незалежно від сфери їх діяльності та території, на якій вони виконують надані їм повноваження, з можливістю його модифікації в окремих обґрунтованих випадках. Наявність такого стандарту створить умови посадовим особам суб'єктів реалізації державної митної політики для обґрун-

тування своїх рішень і вчинення інших дій, що у майбутньому дозволить уникнути зростання кількості правових спорів та оскаржень їх рішень.

Різні аспекти теорії і практики адміністративно-процедурної діяльності органів державної влади, у т. ч. і тих, що є суб'єктами реалізації державної митної політики, розглядали Н.А. Берлач, Д.А. Біленець, А.О. Брачук, О.А. Гащицький, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, І.М. Коросташова, О.В. Кузьменко, О.В. Кульчицька, О.О. Левінчук, О.І. Миколенко, Н.Б. Москалюк, В.А. Свирида, О.М. Тропіна, В.В. Філатов, В.В. Ченцов, С.П. Филь, В.О. Хома, В.І. Царенко, Г.О. Швець, Т.Ю. Юркін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, які мають велике теоретичне та практичне значення, чимало питань зазначеної проблеми досі лишаються недостатньо дослідженими, що зумовлено, серед іншого, реформуванням усієї системи органів державної влади, реформами, які відбуваються в усіх сферах суспільного життя, у т. ч. і в митній сфері.

**Результати дослідження.** Варто відзначити, що термін «процедура» активно використовується у різних галузях права: кримінально-процесуальному, адміністративному, цивільному тощо. Проте порядок здійснення процедур органами виконавчої влади регулюється переважно нормами адміністративного права, а отже, йдеться про адміністративні процедури. Адміністративні процедури вирізняються такими рисами: 1) урегульованістю адміністративно-процедурними нормами; 2) реалізацією в межах адміністративних правовідносин; 3) мають місце під час нормотворчої та правозастосовної діяльності; 4) їх проявом є здійснення дій у відповідній послідовності; 5) мають управлінський (або процедурно-управлінський) характер; 6) мають позитивний характер або позитивну спрямованість (на відміну від адміністративно-юрисдикційної діяльності, під час якої можуть застосовуватися примусові заходи); 7) необхідним учасником є суб'єкт публічно-владних повноважень.

Одним із видів адміністративних процедур є митна процедура. Звернення до п. 21 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України надає можливість зазначити, що митна процедура – це зумовлена метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання [1].

Характерними ознаками митних процедур можна назвати такі: 1) урегульованість нормами митного законодавства й адміністративно-процедурними нормами; 2) реалізуються в межах митних правовідносин; 3) мають місце під час нормотворчої та правозастосовної діяльності; 4) їх проявом є здійснення дій (операцій) у відповідній послідовності, які є специфічними для кожного виду процедур; 5) мають управлінський (або процедурно-управлінський) характер; 6) мають позитивний характер або позитивну спрямованість (на відміну від адміністративно-юрисдикційної діяльності, під час якої можуть застосовуватися примусові заходи); 7) необхідним учасником є суб'єкт публічно-владних повноважень; 8) залежать від обраного митного режиму, способу та засобу переміщення.

Основними видами митних процедур є митний контроль, митне оформлення, сплата митних платежів і порядок їх виконання.

Процедура митного оформлення є обов'язковою та застосовується за будь-якого митного режиму. Відповідно до ст. 246 Митного кодексу України метою митного оформлення є забезпечення дотримання встановленого законодавством України порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а також забезпечення статистичного обліку ввезення на митну територію України, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів [2]. Процедура митного оформлення відрізняється залежно від того, в який митний режим поміщується товар чи транспортний засіб.

Слід зазначити, що окремі науковці (А.В. Аграшенков, Н.М. Блінов, С.Н. Галідуллаєв, Ю.Г. Давидов, В.Г. Драганов) трактують термін «митне оформлення» виключно як дію одного з митних режимів [2, с. 99; 3, с. 107]. Проте у визначеннях «митного оформлення», запропонованих вказаними науковцями, не враховано низку специфічних ознак, характерних саме для цього виду митних процедур. Більш науково обґрунтованим є визначення «митного оформлення», запропоноване Д.С. Цаліною, яка розуміє його як «митну процедуру, що полягає в документуванні фіксації перебігу і результатів митного контролю товарів, предметів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон держави, і має юридичне значення для їх подальшого використання відповідно до заявленого режиму» [4, с. 113]. Варто звернути увагу також на позицію С.А. Трофімова, відповідно до якої процедура митного оформлення – це здійснення операцій, що полягають у документальному закріпленні відомостей, одержаних під час митного контролю, оформлення його результатів у пунктах пропуску через митний кордон України цілодобово, які мають юридичне значення для подальшого використання переміщуваних через нього товарів і транспортних засобів відповідно до заявленого митного режиму [5, с. 20].

Важливість цього виду митних процедур важко переоцінити, оскільки у разі неправильного митного оформлення товарів і транспортних засобів можуть відбутися порушення встановленого на законодавчому рівні процедурного порядку митного оформлення, що призведе до стягнення на користь держави великих штрафів, конфіскації товарів і відкриття кримінальних проваджень. Порядок митного оформлення єдиний для всіх груп товарів і видів транспортних засобів, проте існують певні відмінності у митному оформленні таких категорій товарів, що переміщуються через митний кордон України (а також здійсненні митних платежів): вантажів із допомогою, іноземних інвестицій, військової техніки.

Митне оформлення розпочинається з моменту подання органу доходів і зборів декларантом або уповноваженою ним особою митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, а в разі електронного декларування – з моменту отримання органом доходів і зборів від декларанта або уповноваженої ним особи електронної митної декларації або електронного документа, який відповідно до законодавства замінює митну декларацію [1]. Декларування може здійснюватися у такому вигляді: письмово, усно, за допомогою вчинення певних дій і в електронній формі. У рамках цього дослідження вважаємо за доцільне не зупинятися на детальному аналізі всієї специфіки здійснення митного оформлення товарів і транспортних засобів на момент їх перебування у різних митних режимах, а зосередити свою увагу на проблемних питаннях, що мають місце на практиці під час процедури митного оформлення, та виробленні пропозицій щодо їх вирішення.

Так, під час подачі електронних митних декларацій непоодинокі випадки їх неприйняття через різноманітні помилки системи (наприклад, у зв'язку з неможливістю синхронізації даних із базами даних митниці, неузгодженістю курсів валют). Слід зазначити, що через такі помилки систем, які можуть виникати і після повторної подачі електронних декларацій, товари можуть тривалий час знаходитися на терміналі, хоча експортне або імпорتنе мито вже було сплачено.

Ще однією з причин затримок у митному оформленні є надзвичайна перевантаженість окремих митних пунктів, що пов'язано зі значною кількістю товарів, які знаходяться на терміналі, великим вантажопотоком, недостатньою кількістю працівників митниці тощо.

Істотною перешкодою на шляху до своєчасного проходження митного оформлення є помилки у підготовці документів. Зокрема, перелік документів для розмитнення вантажів настільки складний, що найчастіше під час заповнення документів, підготовки тієї чи іншої довідки, виписки трапляються помилки, виявити які заздалегідь досить складно [6]. У разі виявлення помилок у документах, що здійснюється вже безпосередньо працівником митниці, необхідно підготувати новий пакет документів, а це, звісно, потребує часу.

Одним із видів товарів, щодо митного оформлення яких сьогодні виникає чимало проблем, є лікарські засоби. Зокрема, на етапі підготовки документів для митного оформлення лікарських засобів особливу увагу необхідно приділяти узгодженню дат реєстрації лікарських засобів, вказаних у міжвідомчій базі даних зареєстрованих в Україні лікарських засобів, із датами переєстрації, що не вносяться до такої бази даних. Через виникнення подібної колізії митні органи під час проведення митного оформлення вантажів надають відмови із формулюванням «невідповідність даних копії реєстраційного посвідчення й електронної міжвідомчої бази даних». Також існують випадки, коли окремі характеристики лікарських засобів, що вказані у реєстраційному посвідченні, відсутні у міжвідомчій базі даних зареєстрованих в Україні лікарських засобів. Вирішення таких проблемних ситуацій, які мають місце під час митного оформлення лікарських засобів, вимагає налагодження взаємодії таких регуляторних органів, як Державна фіскальна служба України та Міністерство охорони здоров'я, зокрема в частині внесення змін та уточнення спільних нормативно-правових актів.

Одним із найбільш актуальних проблемних питань сьогодення є митне оформлення автомобілів з іноземною реєстрацією («євроблях»). Невирішеність ситуації з митним оформлення такої категорії транспортних засобів призвела до загострення соціального конфлікту між громадськістю та представниками органів державної влади. За офіційною статистикою ДФС, на території України перебувають майже 425,4 тис. автомобілів з іноземною реєстрацією, з яких 246,4 тис. машин – незаконно [7]. На відміну від офіційної статистики ДФС, за інформацією представника Спільки автомобілістів України, вулицями вже їздять 2,5 млн таких машин [8]. Зважаючи на таку кількість автомобілів з іноземною реєстрацією на території України, великого значення набуває забезпечення інтересів як власників таких автомобілів, так і інтересів держави (шляхом забезпечення наповнення дохідної частини Державного бюджету), створення на законодавчому рівні умов для забезпечення балансу таких інтересів.

Сьогодні ввезення автомобілів з іноземною реєстрацією громадянами України через митний кордон допускається в режимі тимчасового ввезення та в режимі транзиту. Для кожного із вказаних режимів є свій порядок митного оформлення. Щодо проблемних питань, пов'язаних із користуванням такою категорією транспортних засобів, то слід зазначити, що: 1) у разі ввезення автомобіля в режимі тимчасового ввезення допускається користування таким автомобілем виключно громадянами, котрі ввезли його на територію України (без передачі права керування третім особам); 2) у разі ввезення автомобіля в режимі транзиту необхідно дотримуватися строків транзитного перевезення (5–10 днів залежно від зони діяльності митниці). Таким чином, необхідно на рівні відповідних нормативно-правових актів урегулювати питання узаконення перебування на території України автомобілів з іноземною реєстрацією (в частині збільшення терміну перебування автомобіля на території України, врегулювання ставки ввізного мита на імпортовані легкові автомобілі у вигляді фіксованого платежу, зменшення розміру всіх митних платежів за митне оформлення таких автомобілів), вироблення стандартів якості та безпеки, яким мають відповідати такі автомобілі.

Важливою митною процедурою після завершення митного оформлення є проведення через певний час митного контролю. Відповідно до Митного кодексу України митний контроль – це сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку [1]. Саме за допомогою цієї митної процедури забезпечується дотримання фізичними та юридичними особами митних правил, відбувається виявлення порушень митного законодавства України, результатом чого є збільшення надходжень до бюджету, оптимізація діяльності органів митного спрямування Державної фіскальної служби України.

Основними формами митного контролю є: 1) перевірка документів і відомостей, які надаються органам доходів і зборів під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; 2) митний огляд (огляд і переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляд і переогляд ручної поклажі та багажу, особистий огляд громадян); 3) облік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; 4) усне опитування громадян і посадових осіб підприємств; 5) огляд територій і приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою відповідно до цього Кодексу та інших законів України покладено на органи доходів і зборів; 6) перевірки обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем; 7) проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у т. ч. своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів; 8) направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих органу доходів і зборів (ст. 336 Митного кодексу України) [1].

У рамках здійснення митного контролю великого значення набуває упорядкування на законодавчому рівні здійснення дозвільної діяльності, зокрема щодо надання, переоформлення, зупинення дії й анулювання дозволів на відкриття й експлуатацію митних складів, складів тимчасового зберігання, магазинів безмитної торгівлі, вантажних митних комплексів, вільних митних зон комерційного або сервісного типу, провадження митної брокерської діяльності, видачу сертифікатів уповноваженого економічного оператора.

Важливу роль у забезпеченні ефективності здійснення митного контролю відіграють вантажні митні комплекси, автопорти й автотермінали, за допомогою яких здійснюється електронний облік товарів і транспортних засобів, виключається можливість виникнення людського фактора під час прийняття рішень у процесі митного контролю.

Однією з проблем, що ще кілька років тому негативно впливала на результативність здійснення митного контролю, була складність проходження такого контролю, зумовлена значною кількістю документів, яку необхідно було подавати до митних органів, неврегульованість на законодавчому рівні окремих процедурних питань, що дозволяло окремим суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності ухилятися від сплати деяких митних платежів. Запровадження електронного митного декларування стало тим необхідним кроком, завдяки якому було створено перешкоди для вчинення митних шахрайств і корупційних діянь. Новацією такого виду декларування стала подача документів в електронному вигляді. Проте, на жаль, сьогодні на практиці

впровадження електронних технологій не має масштабного міжвідомчого характеру, що створює суттєві перешкоди для взаємодії усіх суб'єктів реалізації державної митної політики. Так, якщо звернути увагу на особливості взаємодії органів митного спрямування Державної фіскальної служби України з Адміністрацією Державної прикордонної служби України, адміністраціями морських та авіаційних портів України, Укрзалізницею з питань організації пропуску громадян, товарів і транспортних засобів через державний кордон України, то слід зазначити, що ними не використовується єдина уніфікована база даних, не налагоджено дієвого зворотного механізму обміну електронною документацією, яка надходить від фізичних і юридичних осіб.

Певною специфікою характеризується взаємодія у сфері здійснення митного контролю органів митного спрямування Державної фіскальної служби України з такими органами державної влади, як Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (щодо надання ліцензій на експорт та імпорт товарів, документів з експортного контролю товарів), Державна служба з лікарських засобів і контролю за наркотиками (щодо видачі дозволів на переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів), Національний банк України (щодо видачі дозволів на переміщення валютних цінностей). Під час взаємодії вказаних суб'єктів неможливо обмежуватися виключно подачею електронних документів, оскільки такі документи спрямовані на захист життя та здоров'я громадян, а отже, вони в обов'язковому порядку мають зберігатися у паперовому вигляді.

У рамках дослідження особливостей здійснення митного контролю слід звернути увагу на такі його форми, як митний аудит і митний пост-аудит. Відповідно до Кіотської конвенції митний аудит – це форма митного контролю, яка здійснюється митними органами для перевірки правильності та достовірності даних, вказаних у митних деклараціях, шляхом вивчення бухгалтерських документів, рахунків, систем управління бізнесом [9]. Митний пост-аудит проводиться після завершення митного оформлення з метою перевірки діяльності осіб, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності, а митний аудит починається з розробки аудиторських щорічних програм на підставі профілю ризиків [10, с. 15]. Слід зазначити, що саме за допомогою проведення митного аудиту можливо виявити незаконні схеми ухилення від сплати митних платежів, у т. ч. тих, що були реалізовані за допомогою самих посадових осіб митних органів, факти незаконного переміщення товару через митний кордон, нецільового використання товарів, під час ввезення яких було надано пільги, та повернути до державного бюджету кошти (недоотримані платежі). Необхідно звернути увагу, що об'єднання функцій податкового та митного аудиту у компетенції лише одного податкового органу (що було одним із результатів проведення у 2012 р. адміністративної реформи, утворення Міністерства доходів і зборів України шляхом об'єднання Державних митної та податкової служб України) здійснило негативний вплив на ефективність проведення митного аудиту, зокрема пост-аудиту. Така ситуація, на нашу думку, зумовлена відсутністю необхідних знань і досвіду роботи саме у митній сфері у посадових осіб, що сьогодні мають опікуватися проведенням як податкового, так і митного аудиту, відсутністю доступу зазначених осіб до користування усією міжвідомчою інформацією, яка може бути використана для планування та проведення митного аудиту. У зв'язку з цим важливого значення набуває розмежування функцій податкового та митного аудиту, що сьогодні реалізуються Департаментом аудиту Державної фіскальної служби України, створення організаційної структури, яка дозволяє аудиторам і їх керівникам виконувати свої обов'язки з максимальною ефективністю, чітко визначення та розмежування завдань, функцій і повноважень між підрозділами, що здійснюють митний аудит, на центральному та регіональному рівнях.

І, нарешті, остання митна процедура, на особливостях здійснення якої ми зупинимося в рамках цього підрозділу, – це сплата митних платежів і порядок їх виконання. Слід зазначити, що наявність чіткого регламентування на законодавчому рівні усіх особливостей процедури сплати митних платежів дозволяє суттєво поповнити державний бюджет. Так, зокрема, лише протягом січня-липня 2018 р. до державного бюджету перераховано 195,3 млрд грн митних платежів, а це на 15%, або на 25,9 млрд грн перевищує показник 7 місяців 2017 р. [11]. Це свідчить про поступове зростання обсягів ввезення товарів на митну територію України, рівня митної вартості та митних платежів.

Обов'язок зі сплати митних платежів виникає:

- 1) у разі ввезення товарів на митну територію України – з моменту фактичного ввезення цих товарів на митну територію України;
- 2) у разі незаконного переміщення товарів, що перебувають на території вільної митної зони або на митному складі, – з моменту такого переміщення товарів;

3) у разі вивезення товарів із митної території України:

а) при оформленні товарів відповідно до митного режиму експорту – з моменту прийняття органом доходів і зборів митної декларації;

б) при вивезенні товарів за межі митної території України без оформлення митної декларації та при незаконному вивезенні товарів за межі митної території України – з моменту фактичного вивезення товарів за межі митної території України;

в) при невиконанні умов, установлених щодо товарів, які вивозилися за межі митної території України зі звільненням від оподаткування вивізним митом, – із моменту, коли ці товари прибули до іншого місця призначення, ніж те, у зв'язку з яким надавалося таке звільнення;

4) після завершення митного оформлення товарів і їх випуску, якщо внаслідок перевірки митної декларації чи за результатами документальної перевірки орган доходів і зборів самостійно визнає платнику податків додаткові податкові зобов'язання (ст. 289 Митного кодексу України) [1].

На законодавчому рівні також передбачено випадки, коли митні платежі не сплачуються.

Розмір митного податку, який необхідно сплатити до державного бюджету, нараховується уповноваженим підрозділом органу доходів і зборів, після чого платник податку повинен перевести кошти (у готівковій або безготівковій формі) на єдиний казначейський рахунок. Раніше кожна митниця мала власний казначейський рахунок, через що підприємець за необхідності здійснення оформлення на різних митницях (наприклад, Харківській, Одеській і Львівській) був повинен перераховувати митні платежі на три рахунки. Звісно, така ситуація істотно ускладнювала процес сплати митних платежів і збільшувала час на їх сплату. Запровадження у 2018 р. практики перерахування митних платежів на Єдиний казначейський рахунок створює, насамперед, сприятливі умови для ведення бізнесу, удосконалює правила зарахування коштів, що вносяться громадянами до (або під час) митного оформлення, дозволяє подавати митні декларації до будь-якої митниці та сплачувати митні платежі з єдиного авансового рахунку.

З метою оптимізації процедури сплати митних платежів і протидії порушенням митних правил із 21 червня по 31 грудня 2018 р. в Україні запроваджено експериментальний проект щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів, проведення якого було ініційовано за пропозицією Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів і Державної фіскальної служби. Особливості проведення цього проекту регламентуються постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів» від 20 червня 2018 р. № 479 [12]. Проведення такого експериментального проекту дозволить мінімізувати ймовірність виникнення корупційних ризиків, налагодити ефективну взаємодію органів митного спрямування Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України та Національної поліції. Так, зокрема «за час реалізації експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів – з 21 червня по 30 липня – до державного бюджету перераховано майже 37,5 млрд грн митних платежів. Порівняно з відповідним періодом минулого року фактичні надходження зросли на 18%, або майже на 6 млрд грн» [13]. Аналіз наведених даних дозволяє дійти висновку, що запровадження експериментального проекту дозволило перекрити канали нелегального імпорту, збільшити розмір митних платежів, створити умови для направлення інвестицій у розвиток українського виробництва. У рамках реалізації цього проекту з метою отримання максимально корисного результату необхідно обов'язково передбачити механізм унеможливлення витоку службової інформації внаслідок виконання своїх посадових обов'язків митниками і поліцейськими.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, можна дійти висновку, що, як будь-яке об'єктивне правове явище, адміністративно-процедурна діяльність митних органів Державної фіскальної служби України має свій нормативний і фактичний прояв. З одного боку, адміністративно-процедурна діяльність є сукупністю загальноприйнятих специфічних дій, які визначають послідовність здійснення різних актів, дій і взаємодії між учасниками митно-управлінських відносин або оформлення індивідуально-конкретних справ і спрямовані на досягнення певного економічного результату. З іншого боку, адміністративно-процедурна діяльність повинна бути орієнтиром для подальших дій щодо охорони та захисту митних інтересів держави, суспільства та громадян.

**Список використаних джерел:**

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4495-17>.
2. Давыдов Ю.Г. Таможенное право в вопросах и ответах: учеб. пособ. М.: ТК Велби, Проспект, 2003.
3. Основы таможенного дела: науч. пособ. / под общ. ред. В.Г. Драганова. М.: Экономика, 1998.
4. Цаліна Д.С. Поняття і принципи митного оформлення. Пробл. законності: Республік. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. Вип. 69.
5. Трофімов С.А. Митні процедури на морському транспорті: теоретичні й практичні аспекти: монографія. Х.: Право, 2010. 188 с.
6. Проблеми митного оформлення вантажів в Україні. URL: <http://lisichansk.com.ua/2016/07/47309>.
7. Авто на «євробляхах»: що обіцяли українцям політики і чого чекати далі. URL: <https://narodna-pravda.ua/2018/02/08/avto-na-uevrobylahah-shho-obitsyaly-ukrayintsyam-polityky-ichogo-chekaty-dali>.
8. Отримання документів для розмитнення «євроблях» відбуватиметься дистанційно. URL: [https://zik.ua/news/2018/03/28/otrymannya\\_dokumentiv\\_dlya\\_rozmytnennya\\_ievroblyah\\_vidbuvatymetsya\\_dystantsiyno\\_1294537](https://zik.ua/news/2018/03/28/otrymannya_dokumentiv_dlya_rozmytnennya_ievroblyah_vidbuvatymetsya_dystantsiyno_1294537).
9. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643?test=qY4Mfbtc78fVKxBUZiQSo0Q8H4Uks80msh8Ie6](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643?test=qY4Mfbtc78fVKxBUZiQSo0Q8H4Uks80msh8Ie6).
10. Полищук А.В., Пашко П.В., Самсонов Е.Б., Семка С.Н., Ченцов В.В. Таможенный контроль: на пути к международным стандартам: монография. Одесса: «Пласке» ЗАО, 2009. 476 с.
11. Державна фіскальна служба за сім місяців 2018 року перерахувала до держбюджету понад 195 млрд грн митних платежів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2518934-nadhodzenna-vid-mitnih-plateziv-cogoric-zrosli-na-15-dfs.html>.
12. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення умов для унеможливлення ухилення від сплати митних платежів: постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 479. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/479-2018-%D0%BF>.
13. Контроль за ухиленням від сплати митних платежів дає гарні результати. Вісник. Офіційно про податки (офіційне видання Державної фіскальної служби України). URL: <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100008689-kontrol-za-ukhilennyam-vid-splati-mitnikh-platezhiv-daye-garni-rezultati>.



**ЗМІСТ І ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ  
У РАЗІ ПОРУШЕННЯ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»**

У статті проаналізовано положення нормативно-правових актів, які регламентують питання притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень, до відповідальності. Автор визначає конкретні умови реалізації дисциплінарної відповідальності за недотримання норм Закону України «Про запобігання корупції» та систему принципів, що слугують підґрунтям її застосування.

**Ключові слова:** *корупція, корупційне правопорушення, правопорушення, пов'язане з корупцією, дисциплінарна відповідальність.*

В статье проанализированы положения нормативно-правовых актов, которые регламентируют вопрос привлечения лиц, виновных в совершении коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений, к ответственности. Автор определяет конкретные условия реализации дисциплинарной ответственности за несоблюдение норм Закона Украины «О предупреждении коррупции» и систему принципов, которые служат основанием ее применения.

**Ключевые слова:** *коррупция, коррупционное правонарушение, правонарушение, связанное с коррупцией, дисциплинарная ответственность.*

This article analyzes the provisions of legal acts regulating the issue of bringing those guilty of committing corruption and corruption related offenses to justice. As a result, the author defines the specific conditions of implementation of disciplinary action for failure to comply with the Law of Ukraine “On Prevention Corruption” and the system of principles that serve as the basis for its practice.

**Key words:** *corruption, corruption offense, corruption related offenses, disciplinary responsibility.*

**Вступ.** Нормативно-правове регулювання сфери запобігання та протидії корупції є одним із постійних об'єктів реформування. Остання трансформація антикорупційного законодавства відбулася 14 жовтня 2014 р., коли Верховною Радою України було прийнято т. зв. «антикорупційний пакет законів», внаслідок чого місце титульного закону в сфері боротьби з корупцією посів «новий» Закон України «Про запобігання корупції» [1]. Зазначене нерозривно пов'язане з проведенням наукових досліджень змісту, засад і особливостей реалізації антикорупційних правових механізмів (заходів) тощо на предмет їх трансформації, тобто у певному аспекті порівняльною характеристикою, новелізацією відповідних норм.

У межах нашого дослідження ми пропонуємо зосередитися на питаннях змісту та принципів реалізації дисциплінарної відповідальності, що зумовлено низкою факторів. По-перше, як ми вже відзначали, було прийнято Закон України «Про запобігання корупції», яким визначено інший порівняно з тим законодавством, що втратило чинність, підхід до притягнення до відповідальності (зокрема дисциплінарної) за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. По-друге, розмежування правопорушень на корупційні та пов'язані з корупцією є своєрідною новелою чинного антикорупційного законодавства. По-третє, ми прагнемо продовжити дослідження змісту, ролі та провідних засад (принципів) реалізації дисциплінарної відповідальності у сфері боротьби з корупцією, ґрунтуючись на запропонованому нами раніше підході до розуміння

---

© ІВАНЦОВ В.О. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант відділу організації освітньо-наукової підготовки (докторантури та ад'юнктури) (Харківський національний університет внутрішніх справ)

останньої не як другорядної, яка застосовується у разі притягнення особи, винної у скоєнні корупційного правопорушення, до кримінальної чи адміністративної відповідальності [2, с. 86–100], а як такої, що застосовується загалом за порушення антикорупційного законодавства (тобто настає у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції») [3].

Аналізу проблем дисциплінарної відповідальності у своїх роботах різного часу торкалися вітчизняні та зарубіжні вчені, такі як С.С. Алексєєв, Ю.С. Адушкін, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.М. Братусь, В.С. Венедиктов, І.О. Галаган, С.А. Калужний, В.М. Кудрявцев, С.В. Ківалов, В.М. Лебедев, О.Е. Лейст, М.С. Малєїн, В.М. Манохін, І.С. Самощенко, Ю.М. Старілов, М.Х. Фарукшин, Р.О. Халфіна, П.С. Елькінд, Р. Давид, Р. Уолкер та ін.

Питанням боротьби з корупцією приділили свою увагу Л.Ю. Аркуша, Л.В. Астафьев, О.І. Безпалова, О.О. Дудоров, А.П. Закалюк, М.І. Камлик, М.І. Мельник, М.Й. Коржанський, Є.В. Невмержицький, О.Ю. Синявська, Р.М. Тучак, М.І. Хавронюк, К.О. Чишко, С.О. Шатрава та ін. Безпосередньо аспектам юридичної відповідальності як засобу протидії (боротьби) з корупцією присвятили свої дослідження С.М. Клімова, Т.В. Ковальова, Н.М. Мужикова, М.О. Тучак, у т. ч. вивченню заходів адміністративного примусу (А.В. Гайдук, С.С. Рогульський, О.В. Терещук). Роботи зазначених вчених покладено в основу формування підходу до визначення принципів реалізації антикорупційних правових механізмів, адміністративно-правових засобів, зокрема заходів юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень (правопорушень корупційного характеру). Однак питанням окреслення змісту та принципів реалізації дисциплінарної відповідальності, особливо після запровадження Закону України «Про запобігання корупції», не приділено достатньої уваги.

**Постановка завдання.** Отже, мета статті полягає у визначенні змісту (конкретних умов (підстав)) і спеціальних принципів реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції».

**Результати дослідження.** Загалом дисциплінарна відповідальність настає за дисциплінарний проступок, тобто за порушення трудової та службової дисципліни. Її особливістю є те, що особа, до якої застосовується подібний вид відповідальності, підпорядковується по службі (роботі) органу, що накладає стягнення. У свою чергу, вчинення дисциплінарного проступку тягне застосування дисциплінарного стягнення. За загальним правилом до суб'єктів дисциплінарної відповідальності можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення згідно з Кодексом законів про працю України [4] (далі – КЗпП України), догана та звільнення (ст. 147). Водночас дисциплінарні стягнення визначені спеціальними законами для конкретних суб'єктів дисциплінарної відповідальності – осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції».

Закон України «Про запобігання корупції» встановлює необхідність притягнення особи до дисциплінарної відповідальності у разі, якщо особа вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності. У контексті викладеного вважаємо за необхідне відзначити, що порушення обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», прямо пов'язане зі встановленням кримінальної чи адміністративної відповідальності. Особа, яку притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Наприклад, ст. 11 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [5], передбачено, що «Поліцейських, яких в установленому порядку притягнуто до адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності, одночасно може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності згідно з цим Статутом».

Підстави для припинення трудового договору у разі вчинення особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення сформульовані у п. 7 ч. 1 ст. 36 КЗпП України: «набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження цієї роботи» або п. 7-1, а саме: «укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення». Ст. 7 КЗпП України передбачає, що підстави для припинення трудового договору деяких категорій працівників за певних умов встановлюються законодавством.

З викладеного випливає, що за загальним правилом дисциплінарна відповідальність за вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень настає у формі: 1) звільнення внаслідок притягнення особи судом до відповідальності у разі застосування покарання, яке виключає можливість продовження відповідної роботи (служби) та покарання або накладення стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності; 2) інших заходів дисциплінарного впливу (дисциплінарних стягнень) – за відсутності застосування зазначених вище видів покарань чи стягнень. Законом України «Про запобігання корупції» встановлено, що порядок і відповідно особливості притягнення суб'єкта відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення визначається законом, а саме, як уявляється, спеціальним законом – для відповідних категорій осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції».

Відповідно до положень ст. 83 Закону України «Про державну службу» [6] державна служба припиняється, зокрема, у разі «втрати права на державну службу або його обмеження» та «за ініціативою суб'єкта призначення». Серед підстав реалізації першого випадку припинення державної служби законодавець називає: набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та / або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 Закону України «Про державну службу» (ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Необхідно відзначити, що положення ст. 32 Закону України «Про державну службу» більшою мірою дублюють положення ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» як титульного нормативного акта, що визначає обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Водночас необхідно відзначити, що зміст ст. 32 Закону України «Про державну службу» не відображає винятків із правил застосування відносин прямої підпорядкованості, передбачених Законом України «Про запобігання корупції». Порядок реалізації правил уникнення підпорядкування близьких осіб на державній службі та, як наслідок, можливість припинення державної служби викликає очевидні проблеми щодо їх реалізації, зокрема виходячи зі змісту положення ч. 5 ст. 32 Закону України «Про державну службу»: «На державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Підставою припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, що стосуються питань притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення, є «вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення» (ст. 87 Закону України «Про державну службу»). Взаємозалежність дисциплінарного проступку та корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення можна простежити, виходячи з переліку дисциплінарних проступків державного службовця, серед яких: порушення правил етичної поведінки державних службовців; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення.

Дисциплінарна відповідальність полягає у застосуванні не лише звільнення зі служби, а також інших дисциплінарних стягнень. Наприклад, до державних службовців, крім «звільнення з посади державної служби», можуть бути застосовані такі з них: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність (ст. 66 Закону України «Про державну службу»).

На підставі викладеного маємо відзначити, що для державних службовців дисциплінарна відповідальність, з одного боку, є лише однією з підстав припинення державної служби у разі застосування дисциплінарного стягнення – «звільнення з посади державної служби», а з іншого – навпаки, виступає категорією, яка передбачає «звільнення» лише як частину тих наслідків, котрих може зазнати така особа.

Серед підстав припинення служби в органах місцевого самоврядування чинне місце займає «виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування», передбачені ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7]. Серед відповідних обмежень закон закріпив ті, що стосуються превентивних антикорупційних механізмів, а саме: «на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи, які

у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам» (п. 5 ч. 1 ст. 12). Зміст цієї ж статті містить бланкетні положення, відповідно до яких на посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги й обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Викладене вказує на те, що спеціальним законодавством передбачено випадки, коли дисциплінарна відповідальність шляхом звільнення зі служби настає за умов, відмінних від положень, передбачених ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» (наприклад, положення, відповідно до яких державні службовці підлягають звільненню внаслідок набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення або набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину<sup>1</sup>). Схожий режим дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, та кримінальних корупційних правопорушень передбачений, наприклад, для поліцейських (п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію» [8]), прокурорів (п. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» [9]) тощо.

Водночас порушення не всіх обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», передбачає склад адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, чи корупційного злочину. Зокрема, описані положення законодавчих актів свідчать про те, що «обмеження спільної роботи близьких осіб» (обмеження відносин прямої підпорядкованості) для встановленої категорії осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», є окремою підставою для припинення служби, тобто їх порушення тягнуть за собою саме дисциплінарну відповідальність.

Аналіз окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» свідчить про те, що їх порушення лише частково захищені деліктними нормами, які встановлюють відповідальність. Наприклад, ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10] передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках і порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, а також вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, тоді як ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, крім викладеного, що особи, зазначені у п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», зобов'язані у визначеному законом порядку повідомляти про наявність у них потенційного конфлікту інтересів, вживати заходів щодо врегулювання реального та потенційного конфлікту інтересів. Ч. 3 та 4 зазначеної статті передбачено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів, приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Такий керівник зобов'язаний вжити передбачені Законом України «Про запобігання корупції» заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

Поза межами обмежень, визначених Законом «Про запобігання корупції», й адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, залишається зміст положень, які надають визначення подарунка стосовно можливості його існування як предмета купівлі-продажу за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

З викладеного можна зробити висновок, що до дисциплінарної відповідальності за порушення обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», суб'єкта відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення може бути притягнуто у разі не поглинення останніх нормами кримінального та деліктного адміністративного законодавства, тобто у разі не встановлення відповідальності за весь перелік обмежень (заборон), передбачених відповідним законом.

Маємо підкреслити, що порушення правил щодо врегулювання конфлікту інтересів чи поняття «подарунка» не пов'язані з обмеженнями, передбаченими Законом «Про запобігання корупції», відповідно, у таких випадках йдеться про недотримання норм (правил поведінки) зазначеного закону, що вказує на окрему умову (підставу) реалізації дисциплінарної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Для обґрунтування позиції щодо можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності того чи іншого суб'єкта відповідальності за корупційні чи пов'язані з корупцією правопо-

<sup>1</sup> Усі корупційні злочини характеризують умисною формою вини їх вчинення.

рушення у разі недотримання норм Закону України «Про запобігання корупції» опишемо логічну схему притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських.

Згідно зі ст. 11 Дисциплінарного статуту Національної поліції України за порушення службової дисципліни поліцейські незалежно від займаної посади та спеціального звання несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом. У свою чергу, під службовою дисципліною Дисциплінарний статут Національної поліції України розуміє дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників (ст. 1). З викладеного випливає, що недотримання норм Закону України «Про запобігання корупції» у будь-якому разі утворює склад дисциплінарного проступку.

Зазначене свідчить про складність питань реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції», що вказує на необхідність висвітлення питань її принципів, нерозривно пов'язаних зі змістом цього виду відповідальності.

Справа утім, що, як не дивно, питання принципів реалізації тих чи інших сфер публічно-правового регулювання пов'язане не з відсутністю узагальнених поглядів на їх перелік чи зміст, а з необхідністю їх нормативного закріплення (текстуального вираження) у нормативно-правових актах. Так, не чинним нині Законом «Про засади запобігання і протидії корупції» (ст. 3) закріплювався принаймні перелік основних принципів запобігання і протидії корупції. Незважаючи на те, що сучасне законодавство більшою мірою має тенденції до закріплення та навіть визначення змісту принципів тієї чи іншої сфери суспільної діяльності, чинним Законом України «Про запобігання корупції» будь-яких принципів правових та організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні не визначено.

Для прикладу відзначимо, що Закон України «Про державну службу» називає та розкриває зміст принципів державної служби України, натомість окрема глава під назвою «Засади дисциплінарної відповідальності» відповідного питання текстуально не відображає.

Не вдаючись у полеміку з приводу переліку та змісту принципів юридичної відповідальності, що за змістом може складати предмет окремого монографічного дослідження, вважаємо за можливе підтримати наукові доробки щодо окреслення основних принципів дисциплінарної відповідальності [11; 12]. До загальних принципів дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції» необхідно віднести: законність дисциплінарної відповідальності, обґрунтованість дисциплінарної відповідальності, доцільність дисциплінарної відповідальності, справедливість дисциплінарної відповідальності, презумпцію невинуватості, пропорційність дисциплінарної відповідальності, невідворотність дисциплінарної відповідальності.

Очевидно, що принципи дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції» мають забезпечити втілення специфічного змісту зазначеного виду юридичної відповідальності. Наприклад, у разі незастосування до осіб, які вчинили корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, покарання або не накладення на них стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, виходячи з принципів пропорційності та справедливості, навряд чи правильним буде застосування дисциплінарного стягнення у виді звільнення зі служби. Складний зміст дисциплінарної відповідальності дає підстави говорити про специфічні (спеціальні) принципи дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції».

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції» настає у разі:

1) вчинення суб'єктом дисциплінарної відповідальності корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке судом до першого застосовано покарання або накладено стягнення (рішення суду набрало законної сили) у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прив'язується до цієї діяльності;

2) вчинення суб'єктом дисциплінарної відповідальності корупційного злочину, за яке його засуджено до покарання (вирок суду набрав законної сили), що виключає можливість продовження його роботи (служби);

3) набрання законної сили рішенням суду про вчинення суб'єктами дисциплінарної відповідальності, на яких поширюється дія спеціального законодавства у сфері проходження

служби, будь-якого адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або корупційного злочину;

4) порушення обмежень (заборон), передбачених Законом України «Про запобігання корупції», які є підставою для припинення служби відповідно до положень спеціального законодавства;

5) вчинення суб'єктом дисциплінарної відповідальності корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення за умови не застосування до нього покарання або не накладення на нього стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, а також за умови застосування покарання, яке не виключає можливості продовження роботи (служби);

6) порушення суб'єктом відповідальності норм та обмежень (заборон), передбачених Законом України «Про запобігання корупції», які не захищені нормами кримінального й адміністративного деліктного законодавства.

У перших чотирьох випадках особи, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», – суб'єкти відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення – підлягають звільненню з роботи (служби), у разі настання дисциплінарної відповідальності під номерами «5» та «6» до таких осіб (суб'єктів відповідальності) може бути застосовано будь-яке дисциплінарне стягнення відповідно до положень загального, а за потреби – спеціального законодавства.

Спеціальні принципи дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції» можуть бути подані таким чином:

1) дисциплінарна відповідальність як основа невідворотності покарання за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення – саме дисциплінарна відповідальність настає у всіх випадках вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень, зокрема у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції», які не захищені нормами кримінального й адміністративного деліктного законодавства;

2) пріоритет спеціального законодавства у питаннях окреслення складу дисциплінарного проступку за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення – законодавство, що регламентує питання проходження служби осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», може містити певні особливості щодо обмежень (заборон), правил реалізації дисциплінарної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, які є пріоритетними у застосуванні порівняно з нормами останнього. Закон України «Про запобігання корупції» у характеристиці обмежень і заборон може містити бланкетну конструкцію «якщо інше не передбачено законом» (наприклад, ст. 25);

3) лібералізація дисциплінарної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення – чинні положення Закону України «Про запобігання корупції» не містять обов'язкових вимог щодо реалізації такого дисциплінарного стягнення, як «звільнення зі служби» у разі притягнення суб'єкта відповідальності до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, на відміну від норм попереднього законодавства.

На завершення відзначимо, що у межах одного дослідження неможливо дослідити правові аспекти реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції» щодо усіх суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Ми зупинилися на основних і найпроблемніших із них, що загалом не заперечує можливості поширення одержаних нами висновків на усі випадки реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції».

#### **Список використаних джерел:**

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Клімов С.М., Ковальова Т.В., Тучак М.О. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення: навч. посіб. Х.: Магістр, 2012. 260 с.
3. Іванцов В.О. Дисциплінарна відповідальність у разі порушення норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»: зміст та умови реалізації. Право і суспільство. 2014. № 5-2. С. 253–257.
4. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50.

5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. Офіційний вісник України. 2018. № 54. Ст. 7.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-XII. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
11. Іванова Г.С. Принципи дисциплінарної відповідальності у трудовому праві. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 163–168.
12. Серета В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. Університетські наукові записки. 2014. № 1 (49). С. 18–25.

УДК 340.12

КАДНИКОВА Г.В.

#### ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ

У статті розглядаються особливості правового регулювання режиму доступу до публічної інформації. Визначено, що забезпечення доступу до публічної інформації вимагає пошуку шляхів оптимізації правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. Під правовим режимом доступу до публічної інформації необхідно розуміти сукупність правових заходів (способів, процедур), що регулює інформування суб'єктів правовідносин у максимально можливному обсязі про стан реалізації державою її функцій, визначає умови доступу до державних реєстрів із метою належного забезпечення прав і свобод людини, а також підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності у разі порушення встановлених чинним інформаційним законодавством України вимог.

**Ключові слова:** *доступ, запит, правовий режим, публічна інформація, публічна адміністрація.*

В статье рассматриваются особенности правового регулирования режима доступа к публичной информации. Определено, что обеспечение доступа к публичной информации требует поиска путей оптимизации правового обеспечения права на доступ к публичной информации. Под правовым режимом доступа к публичной информации необходимо понимать совокупность правовых мер (способов, процедур), которая регулирует информирование субъектов правоотношений в максимально возможном объеме о реализации государством его функций, определяет условия доступа к государственным реестрам с целью надлежащего обеспечения прав и свобод человека, а также основания и порядок привлечения к юридической ответственности в случае нарушения установленных действующим информационным законодательством Украины требований.

**Ключевые слова:** *доступ, запрос, правовой режим, публичная информация, публичная администрация.*

In a scientific article, the author discusses the features of the legal regulation of the regime of access to public information. It has been determined that ensuring access to public information requires improvement in the search for appropriate ways to optimize the legal framework for the right to access public information. It was determined that the legal regime of access to public information should be understood as a set of legal measures (methods, procedures) governing informing legal entities to the maximum extent possible about the state's implementation of its functions, determines the conditions for access to state registries in order to properly ensure human rights and freedoms, as well as establishes the grounds and procedure for bringing to legal responsibility in case of violation of established by the current information legislation.

**Key words:** *access, request, legal regime, public information, public administration.*

**Вступ.** Тривалий час адміністративні процедури розглядалися в межах аналізу структурних елементів адміністративного процесу. Однак розвиток адміністративної науки, сучасні реалії євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, вимагають переосмислення сутності адміністративних процедур загалом та у сфері доступу до публічної інформації зокрема.

Найбільш вагомими доктринальними дослідженнями сутності адміністративних процедур, які мають бути взяті за основу у визначенні особливостей правового режиму обігу публічної інформації, є праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.М. Бандурки, Н.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легези, О.І. Миколенка, С.Т. Стеценка, В.П. Тимошука, В.К. Шкарупи та ін. Однак в умовах європейської інтеграції вимагається переосмислення розуміння правового режиму доступу до публічної інформації як складника механізму публічної інформації, що визначило мету наукової статті.

**Результати дослідження.** Проведення дослідження правового режиму доступу до публічної інформації вимагає з'ясування сутності останньої. Ще в 1972 р. Д.М. Бахрах визначив, що обіг інформації покладається в основу функціонування механізму управління суспільством і є тим необхідним зв'язком між людиною і державною владою, який дозволяє належним чином забезпечити контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень [1]. Звичайно, концепція інформаційного суспільства, що покладається в основу розбудови механізму публічного управління, за радянських часів не мала можливості належним чином розвиватися. Незважаючи на те, що будь-які правовідносини мають інформаційний характер, саме відносини у сфері здійснення публічного управління визначають унікальні риси інформаційного обігу, забезпечення доступу до якого створює можливості належної реалізації функції громадського контролю за результатами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Більшість представників юридичної науки підтримують позицію відсутності єдиних підходів до встановлення сутності публічної інформації.

І.Л. Бачило визначає, що під правом на інформацію необхідно розуміти нормативно-правовий порядок реалізації повноважень різних суб'єктів (фізичних, юридичних осіб, органів державної влади, місцевого самоврядування, держави, громадських організацій, корпоративних структур) у сфері створення, доступу, збору, зберігання, використання та розповсюдження відомостей про суспільно-політичне життя, що не суперечить правам і законним інтересам інших учасників правовідносин [2, с. 204]. О.А. Городов, також наголошуючи на процедурній складовій частині права на інформацію, підкреслює, що доступ до відомостей, які мають публічний характер, розуміється як взаємозв'язок стадій, кожна з яких є наслідком попередньої та зумовлюється нею [3, с. 119–120].

Визначення права на інформацію, забезпечення доступу до неї вперше знайшло відображення у Загальній декларації ООН прав людини 1948 р. [4], де встановлено право кожної особи на свободу пошуку, одержання і поширення інформації та ідеї будь-яким чином, що не заподіює шкоди правам і законним інтересам інших учасників правовідносин, не обмежуючись встановленими державними кордонами (ст. 19).

Деталізація права на пошук та одержання інформації відбулася вже у ст. 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., де встановлено, що: «Кожна людина має право на свободу виявлення поглядів. Це право включає свободу <...> одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з правами й обов'язками, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві



в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя». Схожа конструкція використана й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. і, як зазначалося, міститься у Конституції України.

Деталізація механізму доступу до публічної інформації стала необхідністю, зумовленою розвитком технічного прогресу. Наприклад, таким міжнародним нормативно-правовим актом стала Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [5], у якій визначається категорія «екологічної інформації». Зокрема, відповідно до п. 3 Орхуської конвенції до інформації про стан навколишнього природного середовища віднесено відомості про стан природних ресурсів (повітря і атмосфери, води, ґрунту, землі, ландшафту і природних об'єктів, біологічного різноманіття та його компонентів, включаючи генетично змінені організми, та взаємодію між цими складниками); а також відомості про фактори, які чинять шкідливий вплив на довкілля; крім того, публікуються дані про зміст державної та регіональної природоохоронної та природоресурсної політики. Обов'язковому опублікуванню підлягають відомості про стан здоров'я людей, умови їх життєдіяльності, наслідки негативного впливу на їх розвиток, спричинені діяльністю суб'єктів господарювання.

Прогресивним кроком розвитку науки інформаційного права в Україні необхідно визначити розробку та прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», який став гарантією забезпечення прозорості системи публічного управління, визначивши, що будь-яка особа має право отримувати відомості про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, а також отримувати відомості з єдиних інформаційних реєстрів, ведення яких належить до компетенції відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування чи інших суб'єктів-розпорядників публічної інформації [6].

З'ясування сутності правового режиму доступу до публічної інформації неможливе без визначення поняття «правового режиму».

У юридичній науці за радянських часів існували усталені підходи до розуміння правового режиму як встановленої державою сукупності заборон, спрямованих на задоволення передусім суспільного, колективного інтересу, ніж на задоволення прав і свобод окремої особистості. Започатковані соціальні, політичні, економічні зміни, що відбуваються з проголошенням незалежності України та євроінтеграційного розвитку держави, вимагає переосмислення категорії «правового режиму», визначення її складників. Розуміння правового режиму має зводитися до встановлення такої взаємодії публічних і приватних інституцій, за функціонування якої досягається виконання завдань, що ставляться перед сучасною державою, головним серед яких є забезпечення прав і свобод людини.

Визначення людини як найвищої цінності вимагає запровадження відповідного правового режиму, який передбачає комбінування відповідних юридичних засобів впливу, здатних адаптуватися до конкретних ситуацій кризового характеру [7, с. 293]. Попри відсутність єдності підходів до розуміння категорії «правовий режим» достатньо поширеним є її використання законодавцем. Так, виділяються такі нормативно-правові категорії, як «режим воєнного стану», «режим земель оборони», «режим надзвичайного стану», «пільговий податковий режим», «митний режим», «режим земель», «правовий режим майна подружжя», «правовий режим обігу лікарських засобів», акценту на детермінації поняття не зроблено.

Відсутність законодавчої дефініції «правового режиму» є підґрунтям для наукової дискусії.

Як зазначалося, за радянських часів «правовий режим» розглядався крізь призму категорії «законності» [8, с. 10]. Розвиток юридичної науки підняв на новий рівень дослідження категорії правового режиму, зробивши акцент на дослідженні демократичних і недемократичних політико-правових режимів, які полягають у сукупності форм і методів здійснення державної (політичної) влади [9, с. 74]. Дійсно, виникнення категорії правового режиму пов'язується з функціонуванням державної влади [10, с. 11; 11, с. 66–70].

Отже, відбувається переосмислення категорії правового режиму, спрямоване на обґрунтування саме її юридичної конструкції і відходу від політичного розуміння. Правовий режим стає унікальною конструкцією, здатною відобразити особливості правового регулювання відповідної категорії суспільних відносин [12, с. 106–110].

Семантичне розуміння слова «режим» (фр. «régimen») означає «управління» [13, с. 456].

Класичним сучасним є розуміння «правового режиму» як встановленого національним законодавством і нормами міжнародного права порядку у суспільних відносинах [14, с. 283]. С.С. Алексєєв визначає, що правовий режим є динамікою суспільних відносин, підвищує ефективність правових норм, сприяючи їх належній реалізації [15, с. 263]. На динамічному аспекті розуміння правового режиму як регулятора суспільних відносин наполягають і С.О. Кузнiченко та А.С. Спаський [16, с. 73].

Таким чином, правовий режим із політико-правової категорії поступово стає частиною правової системи, забезпечуючи реалізацію функцій і завдань, що стоять перед сучасною правовою державою.

Деталізація такого підходу відбувається у наукових працях О.В. Петришина, В.Д. Ткаченка, які стверджують, що під правовим режимом необхідно розуміти відповідний порядок правового регулювання, встановлення якого забезпечується шляхом ефективного запровадження сукупності необхідних способів, методів і типів правового регулювання [17, с. 410].

На багатоаспектності правового режиму наполягають В.Я. Настюк і В.В. Белєвцева, наголошуючи на галузевому спрямуванні дії правових режимів і виділяючи такі сутнісні характеристики досліджуваної категорії: а) встановлена у законодавстві сукупність прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів правовідносин; б) визначена система заходів, спрямованих на досягнення режимних цілей правового регулювання; в) сукупність методів (приймів) і способів регулювання механізму правового регулювання суспільних відносин [18, с. 17].

Натомість Л.О. Вакарюк відзначає недоцільність такого широкого тлумачення категорії правового режиму. Так, вченою наголошується на розумінні правового режиму як «системи юридичних заходів, що запроваджується на державному і договірному рівні через способи, прийоми (методи) правового регулювання, необхідні для оптимального досягнення відповідної мети і завдань, які стоять перед правотворчими органами» [19, с. 199].

Н.В. Коваленко обґрунтовує доцільність визначення цілей режимного регулювання як закріплення найбільш «вразливих» і «важливих» сфер суспільного життя задля оптимізації здійснення публічного управління загалом [12, с. 81], вказуючи на оперативність вирішення нагальних управлінських проблем, що виникають.

Доступність до публічної інформації є гарантією ефективності функціонування механізму публічного управління. Наявність належного інформаційного обміну між суб'єктами механізму публічного управління є тією гарантією, яка забезпечує ефективність регуляції управлінських відносин.

Надання максимально допустимого обсягу публічної інформації є гарантією функціонування системи публічного управління на засадах прозорості та відкритості [12, с. 113].

Таким чином, публічність влади, відкритість інформації й адекватна поінформованість населення сприяють становленню налагодженого каналу зворотного зв'язку, формують свідому політичну участь громадян, надають можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на державні рішення. Однак на сучасному етапі нерозв'язаними залишаються проблеми відсутності національної системи індикаторів (параметрів) оцінювання стану інформаційної системи регіонів, відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної органів місцевого самоврядування та громади, недостатність необхідних фінансових і матеріально-технічних ресурсів й ефективності їх використання.

Право на доступ до публічної інформації реалізується шляхом: 1) ознайомлення з відомостями про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, 2) використання баз даних національних реєстрів, що ведуться суб'єктами публічного управління; 3) подання звернення до розпорядника публічної інформації.

Враховуючи вищезазначене, під публічною інформацією необхідно розуміти відомості про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, а також відомості, які стали їм відомі у процесі здійснення публічно-управлінських функцій, із приводу використання яких встановлюється спеціальний адміністративно-правовий режим обігу.

**Висновки.** Отже, під правовим режимом доступу до публічної інформації розуміється сукупність правових заходів (способів, процедур), що регулюють інформування суб'єктів правовідносин у максимально можливому обсязі про стан реалізації державою її функцій, визначає умови доступу до державних реєстрів із метою належного забезпечення прав і свобод людини, а також підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності у разі порушення встановлених чинним інформаційним законодавством України вимог.

**Список використаних джерел:**

1. Бахрах Д.Н. Особенности социального управления. Правоведение. 1972. № 2. С. 17.
2. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право России: учебник / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001.
3. Городов О.А. Основы информационного права России: учеб. пособ. М., 2003.
4. Загальна декларація прав людини 1948 р. Інформаційне законодавство: зб. законодав. актів: у 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чиж. К.: Юрид. думка, 2005. Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. С. 5–17.
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Офіційний вісник України. 2010. № 33. Ст. 1191.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
7. Правова доктрина України: у 5 т. / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України. 864 с.
8. Беляєва Г.С. Правовой режим в общетеоретическом измерении: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 240 с.
9. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Пастухов В.П., Сумін В.О., Тихомиров О.Д. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. 190 с.
10. Настюк В.Я., Белєвцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.
11. Легеза Ю.А. Понятие и структура административно-правового статуса субъектов публичного управления в сфере использования природных ресурсов. *Legeasi Viata*. 2017. № 7. С. 66–70.
12. Коваленко Н.В. Теорія адміністративно-правових режимів: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.
13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України. К.: Укр. енцикл., 2003. Т. 5. 736 с.
14. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2. 736 с.
15. Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 6: Восхождение к праву: Поиски и решения. 495 с.
16. Кузніченко С.О., Спаський А.С. Категорія «адміністративно-правовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 35. С. 70–75.
17. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
18. Настюк В.Я., Белєвцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.
19. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 196–201.

**ТУРИСТИЧНИЙ ЗБІР У ПОДАТКОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ  
(ТАКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)**

У науковій статті здійснено аналіз наявних у фінансово-правовій науці та реалізованих у чинному податковому законодавстві України підходів до класифікації податків і зборів. Особлива увага приділена виокремленню критеріїв, на підставі яких здійснюється поділ та групування місцевих податкових платежів. З'ясовано специфічне місце туристичного збору у вітчизняній податковій системі. Запропоновані невідкладні кроки щодо вдосконалення чинного податкового законодавства нашої держави.

**Ключові слова:** податкова система, класифікація, місцеві збори, туристичний збір, податково-правовий механізм.

В научной статье проведен анализ существующих в финансово-правовой науке и реализованных в действующем налоговом законодательстве Украины подходов к классификации налогов и сборов. Особое внимание уделено разграничению критериев, на основании которых выделены и сгруппированы местные налоговые платежи. Определено специфическое место туристического сбора в отечественной налоговой системе. Предложены безотлагательные шаги по усовершенствованию действующего налогового законодательства нашего государства.

**Ключевые слова:** налоговая система, классификация, местные сборы, туристический сбор, налогово-правовой механизм.

The article analyzes the approaches to the classification of taxes and fees existing in financial and legal science and implemented in the current tax legislation of Ukraine. Particular attention is paid to distinguishing the criteria on the basis of which the division and grouping of local tax payments is carried out. The specific place occupied by a tourist fee in the domestic tax system is determined. Urgent steps to improve the current tax legislation of our state are proposed.

**Key words:** tax system, classification, local fees, tourist fee, tax mechanism.

**Вступ.** Туристичний збір – один із нових податкових платежів у нашій країні, його справляння запроваджено 1 січня 2011 р., з набранням чинності Податковим кодексом України. Фіскальне значення окресленого податкового платежу ніколи не було значним (за обсягом надходжень він посідає одне з останніх місць у вітчизняній податковій системі). Наведені чинники істотно вплинули на недооцінку фахівцями-фінансистами актуальності дослідження податково-правового механізму туристичного збору, зокрема, спеціалізованих монографічних досліджень із питань його правового регулювання на цей час немає. Отже, на периферії наукових інтересів вітчизняних правознавців залишилося й питання визначення місця туристичного збору в податковій системі України. Відсутність чіткого й об'єктивного розуміння правової природи наведеного збору (чого варте тільки включення ст. 268. «Туристичний збір» до розділу Податкового кодексу України, присвяченого майновому оподаткуванню – А. К.) позбавляє можливості науковців запропонувати, а законотворця – адекватно задіяти належні важелі для його ефективної законодавчої регламентації.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження актуальних і дискусійних проблемних моментів класифікації податкових платежів України, передусім визначення місця туристичного збору в сучасному податково-таксологічному ряду нашої держави.

**Результати дослідження.** Для формування об'єктивної позиції щодо місця туристичного збору в податковій системі України спочатку варто визначити: що таке податкова система? У фінансово-правовій доктрині є різні погляди щодо цього питання. Ключовою обставиною, яка впливає на позицію науковців, є обсяг та склад дефініції «податкова система». У зв'язку із цим можна виділити два головних підходи до розуміння податкової системи: широкий і вузький. Широкий підхід до визначення податкової системи є комплексним та вміщує декілька відокремлених матеріальних і процесуальних податкових категорій, а саме: 1) сукупність податкових платежів; 2) механізм законодавчого встановлення, зміни або скасування обов'язкових податкових платежів; 3) правореалізацію наявних податкових платежів, їх справляння та контроль за цим. Згідно з вузьким підходом, податкова система є сукупністю законодавчо визначених і встановлених податкових механізмів акумуляції публічних фінансів; класичним матеріальним інститутом фінансово-податкової сфери [1, с. 12]. Варто зауважити, що «широке» розуміння податкової системи походить від її отождолення із системою оподаткування. Така позиція сформувалася у вітчизняному фінансовому праві давно і, з одного боку, є результатом впливу російської фінансово-правової науки, з іншого боку, термінологічно пов'язана із приписами Закону України «Про систему оподаткування» [2], змістовно ж ґрунтується на результатах наукового пошуку, який свого часу здійснив академік М. Кучерявенко [3, с. 24]. Але слушно, на нашу думку, визначити податкову систему як сукупність податків і зборів, які справляються на території держави. Відповідним чином, до речі, рухається й вітчизняний законотворець. Так, згідно з п. 6.3 ст. 6 Податкового кодексу (далі – ПК) України [4], податкову систему нашої держави становить сукупність загальнодержавних та місцевих податків та зборів, що справляються установленим цим Кодексом порядком. Тобто податкова система в такому разі тотожна системі (сукупності) податків і зборів.

Розподіл обов'язкових платежів, що входять до податкової системи, часто здійснюється за такими критеріями, як: 1) повноваження органів публічної влади зі встановлення податкових платежів; 2) форма оподаткування; 3) персоніфікація платника податкового платежу; 4) відношення до бюджету надходження податку та збору [1, с. 13]. Більш широке коло критеріїв класифікації виокремлюють представники Харківської школи фінансового права. До найбільш важливих підстав класифікації обов'язкових платежів податкового характеру вони відносять такі: 1) компетенцію органу, який вводить у дію податок чи збір на відповідній території (загальнодержавні, місцеві); 2) канал надходження (державні, місцеві, пропорційні); 3) платника (юридичні особи, фізичні особи, змішані); 4) форму оподаткування (прямі, непрямі); 5) спосіб оподаткування (частковий, розкладковий); 6) характер використання (загального призначення, цільовий); 7) періодичність справляння (разовий, систематичний) [5, с. 62–64].

Науковці Національного університету державної податкової служби України свого часу додали до наведеної схеми ще й такий критерій поділу податків і зборів, як облік податкового платежу (податки, що фінансуються споживачем; податки, що включаються у собівартість; податки, що фінансуються з балансового прибутку; податки, що фінансуються із чистого прибутку) [6, с. 18]. Водночас окреслений перелік критеріїв класифікації податкових платежів не є вичерпним. Так, на наш погляд, під час диференціації податкових платежів варто враховувати позицію вітчизняного законотворця, а саме, як він визначає їх у тексті нормативно-правових актів (яку назву обирає – *А. К.*). Адже, наприклад, досить тривалий період часу платіж, який у світовій практиці оподаткування вважається податком, в українському законодавстві мав назву збору (йдеться про акцизний збір – *А. К.*). Отже, можна виділяти: податки, збори, плати, мито (до ухвалення Податкового кодексу України цей перелік був ще ширшим – *А. К.*). Вважаємо, що до податково-таксономічних критеріїв можна відносити форму, в якій збираються податки і збори (грошова, натуральна, змішана) тощо.

Близьким до наведеної позиції правознавців є і підхід учених-економістів. Традиційно класифікація податків ними проводиться за такими ознаками: 1) залежно від рівня державних структур, що впроваджують податки (державні, місцеві); 2) залежно від форми оподаткування (прямі, непрямі); 3) залежно від економічного змісту об'єкта оподаткування (податки на доходи, податки на споживання, податки на майно та ресурсні платежі); 4) залежно від способу оподаткування (розкладні, окладні); 5) залежно від способу зміни податкових ставок (фіксовані, або пропорційні, прогресивні, регресивні); 6) залежно від платника (з юридичних осіб, з фізичних осіб, змішані податки); 7) залежно від джерела сплати (податки, що фінансуються з виручки від реалізації продукції; податки, що включають відрахування в єдиний соціальний внесок; податки, що сплачуються із прибутку) [7, с. 25–27]. Водночас варто зауважити, що таке групування не є безспірним. Так, навряд чи коректно в контексті джерела податкового платежу взагалі не

згадувати майно платника податку чи збору. Також викликає зауваження розгляд пропорційних, прогресивних та регресивних податків і зборів як однопорядкових. Адже прогресивні, регресивні і постійні податкові платежі є різновидами пропорційних (відносних). Водночас необхідно констатувати, що за всієї деталізації запропонованої класифікації вона не є повною. Зокрема, вважаємо, що доцільно виокремлювати податки та платежі податкового характеру, акордні та прибуткові податки і збори тощо.

У контексті визначення місця туристичного збору в податковій системі України на особливу увагу заслуговує дослідження диференціації податків і зборів на загальнодержавні та місцеві, саме до останніх належить окреслений податковий платіж. Не випадково на рівні Основного закону нашої держави (ч. 1 ст. 143) [8] надається право територіальним громадам села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону. Хоча юридична «чистота» наведеного припису сумнівна, адже згідно із ч. 2 ст. 92 Конституції України, система оподаткування, податки і збори встановлюються суто законами України.

Поділ податків і зборів на загальнодержавні і місцеві законодавчо закріплені на рівні профільних кодифікованих актів, а саме: а) Бюджетного кодексу (далі – БК) України (ч. 2 ст. 9 – податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори) [9]; б) Податкового кодексу України (зокрема, п. 8.1 ст. 8 – в Україні встановлюються загальнодержавні та місцеві податки та збори; п. 12.1 ст. 12 – Верховна Рада України встановлює на території України загальнодержавні податки та збори і визначає перелік місцевих податків та зборів, установа яких належить до компетенції сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад) [4]. В. Скоробагач підкреслює, що провідну роль у створенні групи місцевих податків та зборів податкової системи України відіграє критерій повноважень органів публічної влади щодо встановлення податкових платежів, який є єдиним законодавчо визначеним критерієм розподілу вітчизняної податкової системи [1, с. 6–7]. Схожу думку висловлює В. Запорожан, коли стверджує, що залежно від органів державної влади, які встановлюють податки, вони поділяються на загальнодержавні та місцеві [10, с. 38]. Ми не можемо підтримати наведену тезу, оскільки, виходячи з п. 8.3 ст. 8 ПК України, головною вимогою щодо належності податків та зборів до місцевих є їх включення до відповідного переліку (йдеться про підсистему місцевих податкових платежів, визначену в ст. 10 ПК України – *А. К.*). До речі, навіть поверхове вивчення тексту ст. 10 ПК України, на яку ми вище посилалися, дає підстави стверджувати, що її побудова не відповідає основним принципам законотворчої техніки, адже стаття містить дублювання – два пункти мають однаковий номер (п. 10.2) та є різними за змістом (перший починається зі слів: «До місцевих зборів належать <...>», другий – зі слів: «Місцеві ради обов'язково установають <...>» – *А. К.*). Що ж до додаткових критеріїв, то до них, окрім ухвалення рішення визначеними органами публічної влади, можна віднести такі: а) компетентний – орган повинен діяти тільки в межах наданих йому повноважень; б) територіальний – обов'язковість сплати податкового платежу на території відповідних територіальних громад.

Заради справедливості варто зазначити, що історія вітчизняного оподаткування знає факти встановлення та реального справляння податкових платежів, які займали проміжну ланку між загальнодержавними та місцевими. До них, зокрема, можна віднести збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон. Законодавець відносив його до місцевих податкових платежів, тоді як за рівнем органу публічної влади (обласні Ради народних депутатів), так і за територією «дії» цей податковий платіж виходив за межі формату місцевих.

Що ж до туристичного збору, то під час визначення його місця в податковій системі нашої держави науковці здебільшого рухаються в руслі окреслених законодавчих приписів і обмежуються віднесенням цього податкового платежу до місцевих зборів. Таке «спрощене» рішення сприймається як економістами [11, с. 782–783; 12, с. 270; 13, с. 537], так і правознавцями [14, с. 7; 15, с. 19; 16, с. 7; 17, с. 99–100; 18, с. 298]. За всієї слушності зазначеної позиції, вважаємо, що такий таксологічний підхід є «вузьким», не дозволяє здійснити повну й об'єктивну характеристику туристичного збору. Тому, окрім загальних засад класифікації податків і зборів, підстав для поділу та групування місцевих податкових платежів (видових податково-таксономічних засад), варто виокремити і спеціальні класифікаційні ознаки, що стосуються саме до туристичного збору. Безумовно, передусім варто виходити зі специфіки правового регулювання окресленого податкового платежу.

На нашу думку, туристичний збір можна віднести, зважаючи на бюджет-адресат, до платежів, що надходять суто до місцевого бюджету. Наведене твердження ґрунтується як на приписах бюджетного законодавства (згідно з п. 20<sup>2</sup> ч. 1 ст. 64 БК України [9], цей платіж зараховується до бюджетів місцевого самоврядування), так і на вимогах податкового законодавства (п. 268.1 ст. 268 ПК України [4] передбачає, що туристичний збір – це місцевий збір, кошти від якого зараховуються до місцевого бюджету). Зрозуміло, що такий підхід сприймається науковим співтовариством [10, с. 39; 19, с. 129]. Водночас зазначена обставина дозволяє віднести туристичний збір до закріплених податкових платежів (тих, що надходять до чітко і категорично визначеного різновиду бюджету). Виходячи з темпоральної характеристики базового податкового періоду, туристичний збір можна віднести до зборів, податковий звітний період щодо яких дорівнює календарному кварталу (пп. 268.7.3 п. 268.7 ст. 268 ПК України). З огляду на платника, туристичний збір належить до податків і зборів, які сплачують фізичні особи. Головною особливістю аналізованого платежу є те, що він безпосередньо приймається у специфічній особі – туриста. Якщо взяти до уваги механізм («дорожня мапа») надходження платежу, то він належить до податків і зборів, що справляються через податкового агента. Зважаючи на сферу оподаткування, він належить до зборів, пов'язаних із туризмом (було б помилкою відносити його до податкових платежів у сфері туризму, адже цей збір безпосередньо не покладається на туристичні підприємства, організації, установи, на туристичний бізнес впливає опосередковано). За назвою (за обраним законотворцем варіантом) – до зборів. З огляду на правову природу платежу – до зборів. Цей висновок не тільки базується на назві платежу, але й враховує його реальну сутність. Якщо взяти до уваги рівень законодавчої регламентації податково-правового механізму туристичного збору, цей платіж належить до податкових із відносно визначеним правовим механізмом. Навіть на рівні основних елементів правового механізму туристичного збору ми можемо спостерігати релятивність. Законодавець дає органам місцевого самоврядування право на «маневр». Інше питання, чи правильним є таке рішення. Виходячи з імперативності введення, туристичний збір належить до умовно обов'язкових (субфакультативних) податкових платежів. Так, туристичний збір не віднесений до тих місцевих податків та зборів, які місцеві ради обов'язково устанавлюють (п. 10.2 ст. 10 ПК України). Водночас варто зважати на те, що коли ухвалюється рішення про його устанавлення, то далі «включається імператив», обов'язково визначаються елементи податково-правового механізму тощо. Зважаючи на періодичність внесення, туристичний збір належить до групи разових платежів. Теза щодо віднесення туристичного збору до систематичних місцевих податків і зборів [16, с. 7] є сумнівною, адже зазначений податковий платіж певною мірою має хаотичний та непередбачуваний характер. Варто зауважити, що така властивість, як нерегулярність (спорадичний, епізодичний характер), притаманна саме зборам.

**Висновки.** Отже, аналіз чинного податкового та бюджетного законодавства України, наукових праць сучасних правознавців дозволяє нам констатувати, що в податково-таксономічній площині туристичний збір є місцевим (за назвою, правовою природою, територією справляння, бюджетом-адресатом, рівнем уповноважених органів публічної влади), прямим, акордним, грошовим, цільовим, закріпленим, умовно обов'язковим податковим платежем, що справляється у сфері туризму, який сплачують фізичні особи-туристи через податкового агента. Забезпечення ефективної законодавчої регламентації туристичного збору потребує невідкладного вдосконалення чинного податкового законодавства нашої держави, зокрема: а) зміни назви р. XII ПК України («Місцеві податки і збори» замість «Податок на майно»); б) відмови від квазідиспозитивності у введенні цього платежу, від невизначеності в його податково-правовому механізмі; в) усунення дублювання (щодо п. 10.2 ст. 10 ПК України).

#### Список використаних джерел:

1. Скоробагач В. Правове регулювання місцевих податків та зборів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 20 с.
2. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 39. Ст. 510.
3. Кучерявенко Н. Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов в Украине. Х.: Фирма «Консум», 1997. 256 с.
4. Відомості Верховної Ради України. 2011. № № 13–17. Ст. 112.
5. Податкове право України: підручн. / О. Головашевич, А. Котенко, Є. Смичок та ін.; за ред. М. Кучерявенка. Харків: Право, 2018. 512 с.
6. Податкове право України: альбом схем / Л. Касьяненко, А. Цимбалюк, Ю. Аністратенко, Н. Блашук; за заг. ред. Л. Касьяненко. К.: Алерта, 2013. 112 с.

7. Податкова система: навч. посібн. / за заг. ред. В. Андрущенко. К.: Центр учбової літератури, 2015. 416 с.
8. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Відомості Верховної Ради України. 2010. № № 50–51. Ст. 572.
10. Запорожан В. Класифікація податків в Україні. Обліково-аналітичне забезпечення інноваційної трансформації економіки України: мат. X Всеукр. науково-практичної конфер. Одеса, 2016.
11. Михайленко О., Козаченко В. Місце та аналіз місцевих податків і зборів з урахуванням особливостей змін законодавчо-нормативної бази. Економіка і суспільство. 2017. № 10. С. 781–785.
12. Волохова І. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
13. Проць Н. Сутність та фіскальна роль місцевих податків та зборів в умовах реформування бюджетного та податкового законодавства. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 13. С. 536–541.
14. Станкус Т., Крот Ю. Місцеві податки і збори. Х.: Фактор, 2017. 80 с.
15. Бандурка О., Понікаров В., Попова С. Податкове право: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2012. 312 с.
16. Вікторчук М. Адміністративно-правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 18 с.
17. Коломієць П. До питання вдосконалення правового регулювання податкових норм. Право і суспільство. 2014. № 6–2. С. 97–103.
18. Фінансове право: підручн. / Ю. Жорнокуй, О. Кашкарьова, Т. Колесник та ін.; за заг. ред. О. Бандурки, О. Гетманець. Х.: Екограф, 2015. 500 с.
19. Мальська М., Жук І. Особливості оподаткування туристичної діяльності в Україні. Управлінські науки в сучасному світі: збірн. матер. II Міжнар. науково-практичн. конфер. К., 2015. Т. 1. С. 129–131.

УДК 342.951

КОНДРАТЕНКО В.М.

#### **ОСНОВНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

У статті розкрито зміст ключових понять, як-от «особи з інвалідністю», «права та свободи осіб з інвалідністю», «адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю». З'ясовано сутність та основні риси правозахисної моделі інвалідності та людиноцентричного підходу в публічному адмініструванні. Обґрунтовується необхідність ухвалення Закону України «Про забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю», який на суб'єкти публічної адміністрації покладає обов'язок щодо створення належних умов у соціальній сфері для цієї категорії громадян з урахуванням конкретних основоположних приписів.

***Ключові слова:** адміністративно-правові засоби, європейська інтеграція, людиноцентризм, права і свободи, правозахисна модель інвалідності, суб'єкти публічної адміністрації, особи з інвалідністю.*

В статье раскрыто содержание ключевых понятий, в том числе «лица с инвалидностью», «права и свободы лиц с инвалидностью», «административно-правовые средства обеспечения прав и свобод лиц с инвалидностью». Выяснена сущность

---

© КОНДРАТЕНКО В.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності (Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка)



и основные черты правозащитной модели инвалидности и человекоцентричного подхода в публичном администрировании. Обосновывается необходимость принятия Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод лиц с инвалидностью», который на субъекты публичной администрации возлагает обязанность создания надлежащих условий социальной сферы для этой категории граждан с учетом конкретных основополагающих предписаний.

**Ключевые слова:** административно-правовые средства, европейская интеграция, человекоцентризм, права и свободы, правозащитная модель инвалидности, субъекты публичной администрации, лица с инвалидностью.

In the article position of maintenance of key concepts, including “persons with disability”, “rights and freedoms of persons with disability”, “administrative legal facilities of rights and freedoms of persons with disability”. Essence and basic lines of legal protective model of disability and humane approach are found out in public administration. The necessity of passing an act of Ukraine is grounded “About providing of rights and freedoms of persons with disability”, that on subjects of public administration lays a duty in relation to creation of the proper terms in the field of social for this category of citizens taking into account concrete fundamental binding.

**Key words:** administrative legal facilities, European integration, humaneness, rights and freedoms, legal protective model of disability, subjects of public administration, person with disability.

**Вступ.** Зі становленням громадянського суспільства в контексті євроінтеграції нашої країни перед вітчизняними суб'єктами владних повноважень постали нові виклики зі створення належного безбар'єрного життєвого середовища для осіб з інвалідністю. Останнім через стійкі розлади здоров'я складно самостійно відстоювати свої законні інтереси, адаптуватися до перманентних соціально-економічних чинників.

На систему центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування й інші компетентні публічні інституції покладено конституційний обов'язок виступати гарантами із забезпечення прав і свобод цієї категорії громадян. За таких умов важливу роль відіграє ефективне функціонування правозахисного механізму держави. Він органічно поєднує в собі привалювання ідей верховенства права та законності з одночасним застосуванням адміністративно-правового інструментарію, за допомогою якого передбачено легітимне втручання в процеси реалізації окремих прав та свобод публічних і приватних суб'єктів права через установлення обов'язкових до виконання дозволів, зобов'язань та обмежень із метою забезпечення суспільних і державних інтересів. У кінцевому підсумку постала необхідність формування оновленої концепції адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, яка узгоджується з європейською доктриною адміністративного права.

Останніми роками численні наукові дослідження щодо адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю (І.Л. Булик, Л.І. Миськів, А.М. Мхитарян, О.В. Паровишник, Є.Ю. Соболев, А.Л. Терещенко) доводять необхідність запровадження соціальної моделі інвалідності в нашій країні. На жаль, вітчизняна юридична спільнота залишила поза увагою розроблення актуальної проблематики концепції правозахисної моделі інвалідності, закладеної в положеннях Конвенції про права осіб з інвалідністю. Отже, назріла нагальна необхідність теоретико-правового розвитку системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю шляхом становлення правозахисної моделі інвалідності з одночасним застосуванням людиноцентричного підходу в публічному адмініструванні.

**Постановка завдання.** Мета статті – з'ясувати й охарактеризувати концептуальні підходи до розвитку вітчизняної системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, зумовленого демократичними процесами під час європейської інтеграції України.

**Результати дослідження.** Особами з інвалідністю є люди з фізичними, психологічними, сенсорними, інтелектуальними стійкими розладами функцій організму, що підтверджено результатами медико-соціальної експертизи, проведеної відповідно до процедури, встановленої законодавством, у результаті чого застосовується система правових гарантій, спрямованих на створення належних умов реалізації та захисту їхніх прав і свобод в основних сферах суспільного розвитку з метою забезпечення рівних правових можливостей з іншими громадянами. Права та свободи

цієї категорії населення варто розглядати як основні права та свободи людини в міжнародному сенсі, а також сукупність певних соціальних умов, підтриманих комплексом правових гарантій їхньої реалізації та захисту, що зважають на спеціальний правовий статус.

Окреслене закріплюється у вітчизняному нормативно-правовому масиві, який напругу корелюється з положеннями Конвенції про права осіб з інвалідністю. Цей документ розкриває головні особливості реалізації спеціального правового статусу відповідних людей за конкретними категоріями прав і свобод, а також задає міжнародні стандарти діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Тому права осіб з інвалідністю варто розуміти як сукупність закріплених на міжнародному рівні природних прав людини та конституційних правових можливостей громадян, що визначають вид і ступінь поведінки індивіда в суспільстві, а також публічно гарантований достатній та доступний обсяг суспільних благ і спеціальних соціальних умов для його вільного існування та розвитку з урахуванням характеру стійких розладів функцій організму. Свободи – соціальне самовизначення людей з інвалідністю, що окреслює допустимі межі публічного впливу на варіанти їхньої поведінки, а також бажані форми і способи взаємодії особистості з державою та суспільством.

Наукове обґрунтування та вирішення проблематики адміністративно-правових засобів, беззаперечно, належить до постійно актуалізованих тем, оскільки вони включені до фундаментальних основ адміністративного права. На загальнотеоретичному рівні правові засоби визначають сутність, функціональну вираженість та соціально-ідеологічну цінність права. Правовими засобами загалом називають правові явища, виражені в системі правового інструментарію та діяльності суб'єктів, що здійснюють його застосування, які об'єктивують функції права з метою досягнення соціально значущих результатів, а також забезпечення дієвості правового регулювання суспільних відносин. Досягається такий стан установленням правових гарантій вільної реалізації суб'єктивних прав, позитивним стимулюванням до прийнятної моделі соціально-правової поведінки, яка узгоджується із суспільними та приватними інтересами, та зобов'язанням до вчинення чи утримання від вчинення певних дій. Галузева вираженість правових засобів повною мірою реалізується за адміністративно-правових відносин, де вони набувають рис, зумовлених доктриною адміністративного права та специфікою публічного адміністрування.

На думку В.Т. Комзюка й О.Ю. Салманової, адміністративно-правові засоби поєднують сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації впливають на суспільні відносини в певній сфері з метою забезпечення дотримання належного її функціонування, припинення порушень законодавства та притягнення винних до відповідальності [1, с. 27–28]. Погоджуємося, що аналізовані галузеві правові засоби характеризуються таким: 1) поєднують у собі прийоми і способи правового регулювання, серед яких дозвіл, заборона, зобов'язання, заохочення, що виражаються в безпосередніх формах реалізації адміністративно-правових норм, зокрема у використанні, виконанні та дотриманні владних приписів; 2) передбачають діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на створення необхідних умов для забезпечення належного функціонування об'єкта публічно-владного впливу; 3) протидіють порушенням відповідного законодавства із застосуванням примусових заходів, зокрема, притягнення винних осіб за вчинення проступку до адміністративної відповідальності.

Окремі науковці по-іншому бачать сутність адміністративно-правових засобів, наприклад, О.А. Куций вважає, що йдеться про поняття синтетичного характеру, представлене правовими інститутами, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права за досягнення визначеної мети, де першочергове значення мають акти управління в конкретній сфері публічної діяльності [2, с. 121–122]. М.Л. Белкін розуміє їх як правові засоби, які реалізуються за участю держави в особі її уповноважених суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення публічного правопорядку та законності [3, с. 7]. Наведені дефініції здаються дискусійними, що свідчить про необхідність подальшого розроблення проблематики правових засобів з погляду адміністративного права.

За останнє десятиліття стрімкий розвиток міжнародного та внутрішнього права з питань інвалідності створив передумови застосування в правотворчій та правозастосовній діяльності вітчизняних суб'єктів публічної адміністрації широкого трактування адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Завданнями адміністративно-правового забезпечення є: 1) гарантування правових можливостей взяття активної участі в основних напрямках життя суспільства на рівні з іншими громадянами; 2) правове регулювання сфер соціального середовища з метою створення належних і достатніх умов для ефективної реалізації та захисту прав і свобод

людини та громадянина; виявлення й усунення несприятливих чинників, що негативно відбиваються на процесах реалізації прав і свобод людини та громадянина; 3) сприяння системній взаємодії суб'єктів публічної адміністрації із суспільними інститутами та представниками населення, залученими в межах відповідних правових відносин, з метою забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина; 4) дотримання взаємозалежності процесів реалізації прав і свобод людини і громадянина та діяльнісної спрямованості суб'єктів публічної адміністрації, функціонування якої корегується залежно від специфіки розвитку охоронюваної суспільної сфери.

Наведене дозволяє сформулювати поняття адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю як правових явищ, виражених у системі універсального і структурованого адміністративно-правового інструментарію та формалізованої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані на регулювання суспільних відносин щодо створення необхідних умов реалізації прав і свобод осіб з інвалідністю, а також гарантування ефективного функціонування правового механізму захисту та відновлення суб'єктивних прав із можливістю застосування заходів адміністративного примусу.

Ці правові засоби характеризуються наявністю таких рис: а) змодельовуються за допомогою сукупності матеріальних і процесуальних норм адміністративного права; б) застосовуються системою органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування в межах передбачених законодавством владних повноважень під час здійснення правомірних дій; в) створюють сприятливі необхідні й достатні умови соціального середовища з метою належної реалізації прав і свобод осіб з інвалідністю з урахуванням їхнього спеціального адміністративно-правового статусу; г) передбачають у певних випадках застосування адміністративно-примусових заходів до учасників відповідних суспільних правовідносин; г) передбачають системну співпрацю органів публічної взаємодії з інститутами громадянського суспільства з питань громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації та підвищення ефективності застосування адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю виконують низку функцій, а саме: реалізаційну – створення в суспільстві належних умов для застосування конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина, реалізації спеціального адміністративно-правового статусу осіб з інвалідністю; соціальну – розвиток соціальної функції держави завдяки утвердженню під час правотворчої та правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації найвищої соціальної цінності будь-якої людини, з інвалідністю також; гуманістичну – поширення в державі міжнародних стандартів прав людини та загальноновизнаних принципів соціальної підтримки осіб з інвалідністю; стимулюючу – контроль виконання правових зобов'язань суб'єктами публічного і приватного права у сфері реалізації прав і свобод осіб з інвалідністю, а також недопущення проявів дискримінації; захисна функція – застосування до осіб, які порушили права і свободи осіб з інвалідністю, заходів адміністративного примусу.

Відповідні шаблі соціальної сфери передбачають застосування в кожному конкретному випадку різних видів адміністративно-правових засобів. Однак з урахуванням універсальності їхнього характеру, що передбачає міжгалузеве застосування, необхідно виробити загальну класифікацію цих правових засобів за наведеними нижче критеріями:

1) за формами застосування: нормативні правові засоби – сукупність норм адміністративного права, які регулюють питання створення необхідних соціальних умов для реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю; інституційні правові засоби – правомірні дії публічних інститутів, на які покладено повноваження щодо гарантування реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю;

2) за суб'єктами застосування: правові засоби, які використовуються органами виконавчої влади; правові засоби, які застосовуються виконавчими органами місцевого самоврядування; правові засоби, які використовуються публічними правозахисними інстанціями;

3) за способами застосування: правові засоби прямої дії – безпосередньо здійснюють владний вплив на адміністративно-правові відносини з відповідних питань інвалідності; правові засоби непрямої дії – створюють передумови для адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з використанням інших правових засобів;

4) за напрямками застосування: правові засоби, які застосовуються в правотворчій діяльності; правові засоби, які застосовуються під час правозастосовної діяльності;

5) за функціональними рівнями застосування: організаційно-регулятивні правові засоби – виражають форми адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю через встановлення дозволеної, забороненої та зобов'язальної поведінки для суб'єктів

відповідних суспільних правовідносин; контрольно-наглядові правові засоби – застосовуються суб'єктами публічної адміністрації під час реалізації своїх контрольних (наглядових) владних повноважень суб'єктами публічної адміністрації у сфері забезпечення дотримання і виконання приписів законодавства з питань інвалідності в суспільстві; захисні правові засоби – втілення заходів адміністративного примусу з метою запобігання правопорушенням, які неправомірно посягають на права і свободи осіб з інвалідністю, припинення таких правопорушень, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності;

б) за сферами застосування: правові засоби у сфері громадянських суб'єктивних прав осіб з інвалідністю; адміністративно-правові засоби в галузі політичних суб'єктивних прав осіб з інвалідністю; правові засоби у сфері економічних суб'єктивних прав осіб з інвалідністю; адміністративно-правові засоби у сфері соціальних суб'єктивних прав осіб з інвалідністю; правові засоби в області культурних суб'єктивних прав осіб з інвалідністю;

7) за ступенями застосування: прості правові засоби – використовуються самостійно або в сукупності з іншими, не пов'язаними між собою правовими засобами в окремій сфері реалізації прав і свобод осіб з інвалідністю; складні правові засоби – системне поєднання правових засобів для досягнення спільної мети щодо правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю;

8) за часом дії застосування: постійні правові засоби – включені до основного системного адміністративно-правового інструментарію реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю; тимчасові правові засоби – застосовуються за окремих умов і підстав, передбачених законодавством.

Побудова дієвого механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є важливою умовою розвитку громадянського суспільства. Зазначене сприятиме включенню суб'єктами публічної адміністрації до повноцінного суспільного життя людей зі стійкими розладами здоров'я, надасть їм рівних правових можливостей реалізувати свій індивідуальний потенціал без бар'єрів і перепон. Уможливиться поліпшення міжнародного співробітництва з питань прав людини, активізуються процеси європейської інтеграції й апроксимації вітчизняного адміністративного й соціального законодавства до правової системи країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

Європейські правові традиції значною мірою сприяли розвитку міжнародних стандартів прав людини [4, с. 542], до яких наша країна прагне й сьогодні. Важливим прикладом цього слугує підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. У ній підкреслено, що відносини між ЄС та Україною ґрунтуються на спільних цінностях, зокрема на повазі до демократичних принципів, верховенства права, прав і свобод людини, різноманітності, людської гідності, тому її положення повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики країн-підписантів цього документа [5]. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначено, що основними засадами зовнішньої політики є забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в ЄС, підтримка інтеграції у світовий інформаційний простір. Для внутрішньої гуманітарної політики визначальну роль відіграє створення умов для консолідації суспільства на основі національної системи духовних цінностей, у центрі якої – людина, її розвиток, права і свободи, максимальне забезпечення її потреб [6].

Зазначений процес має безперервний характер, що нині засвідчує Стратегія комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 рр., метою якої є утвердження в українському суспільстві свідомої підтримки членства нашої країни в ЄС, інтеграції в європейський економічний, культурний та політичний простір, запровадження внутрішніх реформ і перетворень у бік справедливого, демократичного і прозорого суспільства, що спирається на права та свободи особистості, засади недискримінації, підзвітності влади [7]. Отже, демократичні підходи до забезпечення прав і свобод людини та громадянина пронизують не лише міжнародні правові акти, але й відповідні законодавчі документи України, які останніми роками стрімко перебудовуються згідно з вимогами дотримання і виконання засад верховенства права.

Варто підкреслити, що окремі рекомендації про законодавче вдосконалення системи відповідних адміністративно-правових засобів, беззаперечно, спроможні покращити нинішнє становище. Однак для досягнення постійної дієвості необхідні більш суттєві видозміни, які лежать не тільки в юридичній площині, а охоплюють усі рівні соціально-політичного середовища. Вони потребують тривалого часу та значних зусиль із боку держави та суспільства з урахуванням позитивного досвіду демократичних перетворень у цій сфері. Головне місце відводиться подоланню серед населення дискримінаційних проявів і стереотипів, вилученню із законодавства положень

сегрегаційного змісту щодо вказаної категорії громадян. Потребує корегування організаційна та владно-розпорядча діяльність органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування в частині переходу на більш демократичні засади публічного адміністрування в соціальній сфері. Тому постала необхідність формування новітньої концептуальної моделі розвитку адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, яка узгоджується з європейською доктриною адміністративного права.

Варто зауважити, що така ситуація склалася не лише в Україні, більш розвинуті закордонні держави також мають деякі проблеми із загальним суспільним визнанням осіб з інвалідністю. На міжнародному рівні виокремлено ключові недоліки правового забезпечення їхніх прав і свобод, серед яких такі: неналежні заходи державної соціальної політики та мінімальні стандарти проживання населення, негативне ставлення до осіб з інвалідністю серед роботодавців, недостатня кількість і якість відповідних публічних послуг, недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів на соціальні потреби, відсутність повної архітектурної доступності та безбар'єрного середовища, брак державних програм включення до громадського життя, формалізм ведення статистики з питань інвалідності [8]. Водночас наявні відмінності демократичного розвитку та сприйняття соціальної цінності особи. У нашій країні дотепер суспільні прагнення здебільшого зводяться до переходу на соціальну модель інвалідності, тоді як західноєвропейська спільнота пройшла даний етап й націлена на вкорінення правозахисного напрямку в цій сфері.

За останнє десятиліття відбулися суттєві зміни в розумінні поняття «інвалідність». Замість застарілих концепцій, відповідно до яких особи з інвалідністю вважалися об'єктами благодійності, медичної підтримки та соціального захисту, нині вони розглядаються як особи, що мають конституційні права, здатні заявляти про них і добиватися їхньої реалізації. Підхід, в якому інвалідність визначається як наслідок взаємодії індивідуума та середовища, дістав назву соціальної моделі інвалідності. Конвенція про права осіб з інвалідністю підтримує і пропагує дану модель, розвиває її далі, визнає аналізоване соціально-правове явище як правову проблему [9, с. 50–51]. Отже, головне посилення полягає в глобалізованій підтримці соціальної концепції, яка за якісного розвитку трансформувалася в правозахисну категорію.

Вона визнає інвалідність на рівні юридичного сприйняття, а саме: характеризує осіб з інвалідністю як суб'єктів прав людини та громадянина на рівні з іншими громадянами; поважає інвалідність як елемент людського розмаїття; покладає моральну й юридичну відповідальність на суспільство і публічну владу за забезпечення умов політичної, правової, соціальної та фізичної підтримки людей з інвалідністю, їхньої повноцінної участі в суспільному житті [10, с. 14]. Завдяки цьому досягається максимальне вивільнення потенціалу регулітивного впливу, закладеного в міжнародних приписах із прав людини щодо гарантування гармонійного суспільного життя будь-якої особи у світі. Місце проживання, соціальне походження, економічне становище, інвалідність тощо не становить для цього обмежень, підтримується на національному рівні.

Засади наведеного підходу закладено в положеннях Конвенції про права осіб з інвалідністю, яка розглядає інвалідність як правову проблему, де зазначені особи є носіями суб'єктивних прав і обов'язків на засадах рівності всіх членів суспільства. Незалежність їхнього життя юридично гарантується через визнання інвалідності однією із загальних ознак соціального розмаїття. На компетентні суб'єкти публічної адміністрації та зацікавлених представників громади покладається обов'язок створення та розвитку всеосяжного інклюзивного середовища для належної реалізації прав і свобод людини і громадянина.

На конституційному рівні Україна проголошена соціальною державою, де поширені природно-правові ідеї праворозуміння, що зумовлює залежність напрямів, форм і видів діяльності публічної адміністрації від стану розвитку суспільства. Поширення концепції правозахисної моделі інвалідності є тим соціально-ціннісним базисом, завдяки якому можна досягти високого цивілізаційного рівня, що вплине на ефективність адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

В умовах реформування вітчизняного адміністративного права та зміни підходів до публічного адміністрування науковці приділяють все більше уваги практиці широкого застосування в цих процесах засад людиноцентризму, що вже тривалий час використовується у функціонуванні європейських владних інституцій. Планується, що нова адміністративно-правова доктрина буде спрямована на зміну розуміння соціальної цінності вказаної галузі права.

Нині в загальноприйнятому сенсі для публічного адміністрування головним є досягнення найбільш раціональним шляхом запланованих результатів владно-організаційного впливу на керовані об'єкти. Водночас забезпечення суб'єктивних прав громадян не входить до першочергових завдань. Тому адміністративне право має набути статусу основного регулятора гармонійних

взаємовідносин між публічною адміністрацією та громадянами. На перше місце вийде всебічне забезпечення пріоритету прав та інтересів людини, гарантій їх ефективної реалізації та захисту. Отже, ключовою стає партнерська взаємодія інститутів громадянського суспільства та суб'єктів владних повноважень, які зобов'язанні сприяти, створювати необхідні умови на нормотворчому та правозастосовному рівнях для втілення в життя прав і свобод людини та громадянина, запроваджувати демократичні процедури публічно-сервісної діяльності.

Подальша розбудова системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в умовах європейської інтеграції нашої країни потребує системно послуговуватися в цих процесах міжнародними стандартами прав людини, дотримуватися положень міжнародних зобов'язань із питань правового гарантування суб'єктивних прав людей зі стійкими розладами здоров'я. Не менш важливим є посилення міжнародного співробітництва із прав людини, активного долучення до функціонування відповідних глобалізованих правозахисних механізмів та інституцій.

Впроваджена правозахисна модель інвалідності, що органічно поєднана з людиноцентричним підходом у діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю становить основу перетворень у нашій країні з питань реального дотримання та виконання приписів Конвенції про права осіб з інвалідністю. Проте неможливо впровадити необхідні аспекти адміністративно-правового забезпечення відповідно до наведених підходів, якщо вони ґрунтуватимуться на базі положень застарілого Закону «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». Отже, вважаємо за доцільне ухвалення спеціального законодавчого акта – Закону України «Про забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю», який визначить вектори реалізації загального та спеціального правового статусу осіб з інвалідністю, а також чіткі напрями ефективного правового забезпечення їхніх прав і свобод у руслі правозахисної моделі інвалідності.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що основними чинниками розвитку системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є впровадження правозахисної моделі інвалідності з одночасним застосуванням людиноцентричного підходу в публічному адмініструванні. Передусім це передбачає ухвалення спеціального законодавчого акта – Закону України «Про забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю», який на суб'єкти публічної адміністрації покладає обов'язок щодо створення належних умов життєдіяльності в суспільстві для вказаної категорії населення з урахуванням відповідних основоположних приписів, як-от:

- 1) повага людської гідності й індивідуальних особливостей – сприйняття осіб з інвалідністю звичайними людьми, фізіологічні особливості яких є невіддільною частиною суспільного життя, що не заважає публічній владі та населенню позитивно ставитися до їхніх знань, практичного досвіду й інших якостей особистості;
- 2) дотримання особою самостійності та незалежності – урахування мінімально допустимого рівня публічного та суспільного легітимного втручання в життя та свободу вибору осіб з інвалідністю, коли вони можуть самостійно ухвалювати рішення про доцільність та необхідність отримання такої підтримки;
- 3) залучення до доступного соціального середовища – особи з інвалідністю визнаються повноправними членами соціуму, включеними до різних сфери суспільного життя, що уможливиться шляхом створення державою безбар'єрного середовища з урахуванням розумного пристосування й універсального дизайну;
- 4) заборона дискримінації – правове гарантування щодо недопущення обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами та свободами осіб з інвалідністю, що передбачає відмову від обов'язкового розумного пристосування;
- 5) рівність правових можливостей – створення та забезпечення державою дотримання в суспільстві правового режиму сприяння реалізації прав і свобод особами з інвалідністю на рівні з іншими, виявлення й усунення негативних чинників, які заважають здійснити вказані заходи.

**Список використаних джерел:**

1. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т внут. спр. Х., 2003. 191 с.
2. Куций О.А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Од. нац. юрид. акад. О., 2004. 192 с.
3. Белкін М.Л. Єдність принципів застосування адміністративно-правових засобів у сфері публічного адміністрування. Часопис Академії адвокатури України. 2012. № 2. С. 1–10.

4. Тімашов В.О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах євроінтеграції: доктринальні положення: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». К., 2018. 669 с.

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 2125.

6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI // Законодавство України: база даних. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 20.12.2018).

7. Про схвалення Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 779-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250383204> (дата звернення: 20.12.2018).

8. Всемирный доклад об инвалидности: резюме // Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк, 2011. URL: [https://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/ru/](https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/ru/) (дата обращения: 20.12.2018).

9. Инвалидность та суспільство: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Л.Ю. Байди, О.В. Краснокувої-Еннс. К., 2012. 216 с.

10. Нічого для нас без нас: посібн. з інклюзивного прийняття рішень для державних органів / упоряд.: В.О. Азін та ін. К.: Ленвіт, 2015. 102 с.

УДК 342.9

**КОЩИНЕЦЬ В.В.**

#### **ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗНАТЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ**

У статті визначені можливості та межі використання спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі. Висвітлені підстави призначення судово-психологічної експертизи у справах про адміністративні делікти. Визначені основні напрями залучення експерта-психолога до адміністративного процесу: справи про вчинення правопорушень неповнолітніми та справи щодо транспортних правопорушень. Аргументовано, що необхідність у використанні спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі може виникнути як у процесуальній, так і в непроцесуальній (управлінській) сферах діяльності.

**Ключові слова:** спеціальні психологічні знання, адміністративний процес, адміністративні делікти, експерт-психолог, судово-психологічна експертиза.

В статье определены возможности и пределы использования специальных психологических знаний в административном процессе. Освещены основания назначения судебно-психологической экспертизы по делам об административных деликтах. Определены основные направления привлечения эксперта-психолога в административный процесс: дела о совершении правонарушений несовершеннолетними и дела в отношении транспортных правонарушений. Аргументировано, что необходимость в использовании специальных психологических знаний в административном процессе может возникнуть как в процессуальной, так и в непроцесуальной (управленческой) сферах деятельности.

**Ключевые слова:** специальные психологические знания, административный процесс, административные деликты, эксперт-психолог, судебно-психологическая экспертиза.

---

© КОЩИНЕЦЬ В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, радник ректора (Національна академія прокуратури України)

The article outlines the possibilities and limits of the use of special psychological knowledge in the administrative process. The grounds for appointment of a forensic psychological examination in cases on administrative delinquencies are highlighted. The main directions of involving an expert psychologist in the administrative process are identified: cases of juvenile delinquency and traffic offense cases. It is argued that the need to use special psychological knowledge in the administrative process may arise both in procedural and in non-procedural (managerial) spheres of activity.

**Key words:** *special psychological knowledge, administrative process, administrative delicts, expert psychologist, forensic psychological examination.*

**Вступ.** У Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) окремі вказівки на спеціальні психологічні знання відсутні. Вони є видовим поняттям відносно родового – «спеціальні знання». При цьому в КУпАП вказівка на «спеціальні знання» лише одна – це ст. 273 – «Експерт», де вказується, що експерт призначається тоді, коли виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для:

- 1) визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням;
- 2) суми грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації.

Вказана стаття також містить відомості щодо вимог до кваліфікації та обов'язків експерта, які містяться і в інших нормативно-правових документах України.

**Результати дослідження.** У Кодексі адміністративного судочинства України (КАС) спеціальні знання представлені більш детально, а саме: ч. 2 ст. 38 – «Підстави для відводу (самовідводу) секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача»; ч. 8 ст. 81 – «Огляд доказів за їх місцезнаходженням»; ст.ст. 101–113 – «Вимоги до висновку експерта»; ст. 207 – «Роз'яснення прав і обов'язків експерта, присяга експерта»; ст.ст. 221, 224, 233, 234, 237, 361 – «Дослідження висновку експерта, перевірка доказів».

На нашу думку, доволі вичерпний перелік. Проте наявність усього однієї статті з посиленням на використання спеціальних знань у КУпАП та аналіз спеціальної літератури змушує визнати, що практика застосування психологічних знань в адміністративному процесі допоки залишається досить скромною.

В адміністративному законодавстві відсутнє чітке визначення обставин, за яких має бути призначена судова експертиза. Процесуальною підставою для її проведення виступає лише можлива ухвала суду із цього приводу.

Здійснений нами аналіз адміністративних справ засвідчує, що часто ухвали про призначення судової експертизи не містять низки важливих положень, зокрема:

- 1) чітко сформульованих питань, на які експерту слід надати відповіді;
- 2) не враховуються сучасні можливості експертизи, наприклад, пропонується надати паперовий аналог документів, які зручніше та доцільніше вивчати в електронному вигляді, тощо.

Між тим вельми позитивним є сам факт того, що законодавець закріпив можливість залучення компетентними органами або посадовою особою у справах про адміністративні правопорушення осіб, що володіють спеціальними знаннями, для вирішення спеціальних питань. Цей нормативний механізм відкриває багато можливостей для підвищення ефективності даного напрямку юрисдикційного процесу.

Також зазначимо, що використання спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі надає можливість охопити та вплинути на вдосконалення в широкій сфері діяльності, пов'язаній із різноманітними сферами управлінського, виконавчо-розпорядчого, індивідуального характеру. Це особливо значуще на сучасному етапі розвитку України, зокрема, у зв'язку із:

- 1) зростанням складності процесуального провадження і його значення для реалізації законодавчих приписів у справі забезпечення порядку управління, громадського порядку, безпеки;
- 2) підвищенням відповідальності за прийняті компетентними органами і посадовими особами рішення;
- 3) нагальною потребою залучення в процес розгляду адміністративних правопорушень осіб, які володіють глибокими професійними, в тому числі психологічними знаннями.

Використання спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі може стати необхідним у сфері нормотворчої діяльності, пов'язаної з питаннями державного управління, а також і в інших сферах, де невід'ємною складовою частиною є пропозиції, заяви, скарги



щодо: міжособистісних відносин; відносин громадянина і організації; інших питань психологічного характеру.

Ми погоджуємося з дослідниками [1; 2 та ін.], які наголошують, що в адміністративному процесі компетентні органи й посадові особи мають приділити більше уваги використанню спеціальних психологічних знань. Зокрема, йдеться про визначення форм і засобів впливу на окремих громадян з урахуванням їх психологічних і соціально-психологічних характеристик. Наприклад, використання спеціальних психологічних знань може бути корисним в адміністративних справах трудового, земельного та фінансового гатунку. Експерт-психолог в таких провадженнях може надати допомогу уповноваженому органу або посадовій особі у визначенні та розкритті змісту суб'єктивних аспектів спірних правовідносини.

Вивчення матеріалів про адміністративні правопорушення дозволяє нам стверджувати, що для використання спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі сьогодні суттєвих обмежень немає, особливо у випадках, коли мова йде про судову експертизу. До такої експертизи звертаються переважно в таких випадках [3, с. 316]:

- 1) виникнення в уповноваженої посадової особи або органу сумнівів у відповідності психічного розвитку людини своєму віку;
- 2) для вирішення питання, чи розуміє суб'єкт правопорушення соціальну та моральну сутність своїх дій;
- 3) за наявності інформації про перенесені або наявні тимчасові або хронічні тяжкі соматичні або психічні захворювання процесуальної особи;
- 4) за наявності в особи поведінкових ознак, які свідчать про особливу невірноваженість, підвищену емоційність, агресивність, неадекватність сприйняття дійсності тощо.

Спробуємо визначити, чим саме розгляд справ про адміністративні правопорушення відрізняється від розгляду інших караних деліктів, наприклад, порівняно з кримінальним процесом.

Відповідно до ч. 1 ст. 11 КК України злочином є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Ст. 9 КУпАП вказує, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо такі порушення за своїм характером не тягнуть за собою, відповідно до закону, кримінальної відповідальності.

Отже, визначення адміністративного правопорушення схоже з визначенням кримінального правопорушення. Істотна відмінність цих понять – рівень суспільної небезпеки. Також серед осіб, які беруть участь у справах про адміністративне правопорушення, так само як і в кримінальному процесі:

- 1) виокремлюються потерпілий, законний представник, адвокат-захисник, свідки, експерти, перекладач;
- 2) беруть участь інші задіяні особи, досліджуються докази, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Окрім рівня небезпеки, відмінність полягає в тому, що в КУпАП немає прямої вказівки на необхідність дослідження особистості правопорушника, на відміну від кримінального процесу. Проте, на нашу думку, аналіз змісту адміністративного законодавства, статей про адміністративні правопорушення та адміністративну відповідальність не виключає можливості його проведення.

Відповідно, для винесення максимально об'єктивного та виваженого рішення, використання спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі може мати місце в тих самих випадках, що й у кримінальних справах: дослідження особистості правопорушника, свідка і потерпілого, їх здатності адекватно сприймати та відтворювати події тощо.

Істотною відмінністю провадження у справах про адміністративні правопорушення від інших галузей судочинства є широке коло органів, які розглядають дані справи. Тому, на наш погляд, перспективним є введення посади фахівця-психолога до складу всіх колегіальних органів, що мають відношення до адміністративного процесу. Наприклад, в якості члена адміністративної комісії експерт-психолог може, на підставі своїх знань, робити висновки та вносити відповідні пропозиції.

Традиційно найчастіше експерта-психолога залучають у випадках вчинення правопорушень неповнолітніми. На нашу думку, пріоритет тут має належати профілактиці, тобто усуненню причин і умов вчинення таких правопорушень. Залучення психологічних знань дозволяє більш

адекватно і коректно визначати, які факти та обставини навколишньої дійсності найбільше вплинули на формування девіантної поведінки дитини. Участь психолога, відповідно, впливатиме на ефективність роботи соціальних служб із роботи з неповнолітніми, відповідних державних органів і громадських організацій. Спільна праця цих інституцій щодо протидії правопорушенням у цілому та неповнолітніх зокрема має потенціал більшого впливу на батьків (опікунів) щодо екологічного виховання дітей [4, с. 207].

На жаль, на сьогодні значна кількість батьків асоціальних неповнолітніх скоріше перешкоджають виконанню адміністративних приписів, ніж сприяють їх виконанню, тобто допомагають дітям уникати відповідальності, чим створюють сприятливі умови для вчинення нових правопорушень. Частина батьків (опікунів) самі підбурюють або залучають неповнолітніх до антисуспільних вчинків (наприклад, жебрацтво чи проституція).

У межах адміністративного впливу законодавець передбачає можливість проведення психолого-педагогічної експертизи для [5, с. 93]:

- 1) виявлення педагогічної занедбаності, що позначилася на вчиненні правопорушення;
- 2) визначення шляхів ресоціалізації особистості;
- 3) окреслення способів індивідуального впливу на правопорушника з метою його виправлення.

Інший значний пласт, де можуть використовуватися спеціальні психологічні знання в адміністративному процесі, – це, на нашу думку, транспортні правопорушення. Узагальнення наукових джерел та адміністративних справ дозволяє стверджувати, що за їх допомогою можливо:

- 1) виявити наявність свідомого наміру чи домінування ситуативних чинників, вплив яких виявився надто інтенсивним стосовно психологічних особливостей учасників події;
- 2) здійснити диференціацію виду правопорушення;
- 3) встановити причини і умови окремого правопорушення або групи правопорушень залежно від територіальної локації;
- 4) визначити засоби оптимального адміністративного впливу на винну особу;
- 5) окреслити шляхи загальної та індивідуальної профілактики правопорушень;
- 6) запропонувати механізми психічного відновлення діяльності людини щодо управління механізмами, апаратами, транспортними засобами.

Отже, використання психологічних знань сприяє підвищенню ефективності превенції адміністративних правопорушень, причому такі знання можуть бути успішно застосовані навіть у формі простої бесіди.

Як вказують науковці [6, с. 61 та ін.], необхідність у використанні спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі може виникнути як у процесуальній, так і в непроцесуальній (управлінській) сферах діяльності. Відмінність функцій спеціаліста від експерта в адміністративному процесі полягає, на наш погляд, в тому, що він сам не виявляє доказів, а лише сприяє виявленню, закріпленню та вилученню фактичних даних, які мають значення для справи.

Проведений нами аналіз адміністративних справ показав, що, на відміну від ситуацій взаємодії психолога зі слідчими/суддями в інших сферах юрисдикції, в адміністративному процесі взаємодія відбувається менш проблемно. Нам видається, що такий стан речей пояснюється більшою готовністю адміністративістів визнати власну некомпетентність у психологічних питаннях, ніж це має місце в кримінальному або цивільному процесі. Ймовірно, подібна ситуація складається через віддаленість адміністративного процесу від того, що називається «життєвою мудрістю»: суб'єкти кримінального процесу часто вважають, що можуть самостійно виявляти та трактувати психологічні явища; адміністративістам зручніше спиратися на результати роботи експертів-психологів. Хоча, як і в інших сферах юрисдикції, останні не мають процесуальної самостійності.

Ми поділяємо думку М. В. Костицького [7, с. 24], що до компетенції психологічної експертизи у справах про адміністративні правопорушення належить:

- 1) встановлення стану фізіологічного афекту чи іншого особливого стану суб'єкта в момент вчинення адміністративного делікту;
- 2) визначення психологічної можливості свідка і потерпілого правильно сприймати обставини вчиненого правопорушення і відтворювати їх на вимогу посадової особи чи компетентного органу;
- 3) встановлення інтелектуального розвитку неповнолітнього, відповідності його досягнутому віку; встановлення педагогічної занедбаності, психологічного і психофізичного інфантилізму; визначення структури і змісту відносин між батьками, вчителями, ровесниками, з одного боку, і неповнолітніми правопорушниками – з іншого;

4) виявлення особистісних якостей правопорушника, що вплинули на вчинення правопорушення;

5) встановлення психологічних особливостей і психічного стану водія транспортного засобу під час порушення ним встановлених правил, а також того, як ці якості вплинули на вчинене правопорушення.

Отже, роль експертиз у розслідуванні адміністративних правопорушень досить значна. Тому маємо підстави вважати, що проведення СПЕ в адміністративному процесі є одним із найбільш складних видів використання спеціальних психологічних знань у процесуальній діяльності. При цьому висновки і показання експерта допускаються адміністративно-процесуальним законодавством в якості доказів в адміністративних справах.

Зазначимо, що залучення фахівців зі сторонніх експертних організацій для проведення СПЕ в адміністративній справі, як правило, пов'язане з певними витратами. Дані витрати вважаються процесуальними і відшкодовуються за рахунок коштів державного бюджету або коштів учасників адміністративного судочинства.

Розглянуті форми і види використання спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі не носять обов'язкового характеру. Основним критерієм під час вибору тієї чи іншої організаційної форми є чітке уявлення їх сутності та можливостей. Незнання і нерозуміння співробітниками контролюючих і правоохоронних органів цієї обставини, на нашу думку, може привести до:

- 1) відмови від використання спеціальних знань, коли в них є потреба;
- 2) формального застосування спеціальних психологічних знань, що компрометує як психологічну практику, так і юрисдикційний процес.

Узагальнення наукових джерел дозволяє стверджувати, що використання спеціальних психологічних знань здатне суттєво впливати на ефективність адміністративного процесу, зокрема, для встановлення: 1) фізіологічного афекту або іншого особливого емоційного стану суб'єкта в момент вчинення адміністративного делікту – з метою визначення психологічної можливості свідка і потерпілого адекватно сприймати обставини вчиненого правопорушення і відтворювати їх; 2) психологічних особливостей та психічного стану особи під час порушення нею встановлених правил, а також того, як ці її якості вплинули на вчинення правопорушення – з метою визначення рівня інтелектуального розвитку особи, його відповідності віковим та іншим критеріям; 3) структури та змісту взаємовідносин між особою та її соціальним оточенням – метою визначення освітньої або соціальної занедбаності, психологічного та психофізичного інфантилізму особи.

Цей перелік, не будучи вичерпним, відповідає стану законодавства про адміністративні правопорушення. Так, згідно з «Інструкцією з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень» (Документ з1059-16, прийняття від 04.07.2016 р.) серед загальних правил накладення адміністративного стягнення передбачено врахування особливостей особистості правопорушника. Таку характеристику особистості може надати експерт-психолог.

У п 3 ст. 34 КУпАП в якості обставини, що пом'якшує відповідальність, вказується на вчинення правопорушення в стані сильного душевного хвилювання. Відповідно, в психологічному контексті це означає встановлення наявності/відсутності фізіологічного афекту чи інших інтенсивних психічних станів і передбачає використання спеціальних психологічних знань.

У зв'язку зі зростанням значення показань свідків і потерпілих в адміністративному процесі, на наш погляд, важливим завданням стає визначення достовірності цих показань, їх відповідності фактичним обставинам справи. Знов-таки, стикаємося зі значущістю використання спеціальних психологічних знань в адміністративному процесі. Бо встановлення достовірності є завданням повноважної посадової особи чи органу, а встановлення можливості особистості, в силу її індивідуальних психічних особливостей, адекватно сприймати події, факти, обставини та відтворювати їх – прерогативою психолога.

Насамкінець наголосимо, що діяльність осіб, які володіють спеціальними знаннями та сприяють отриманню нових доказів, нерідко відіграє ключову роль у процесі доказування в адміністративних справах. Тому на фахівців, які сприяють адміністративному судочинству, може чинитися протиправний вплив із боку винних осіб, їх оточення або певних зацікавлених структур.

Особливо це стосується ситуацій, де адміністративно-правові делікти є лише опосередкованим відображенням злочинної діяльності, наприклад, вчинення адміністративного правопорушення учасником організованої злочинної групи. У цих випадках нібито банальні та звичні варіанти саботування адміністративного процесу можуть мати ще й суто кримінальне підгрунтя.

Враховуючи можливість протиправного впливу на учасників адміністративного судочинства та з метою захисту від зловживань, експерту-психологу слід приділяти особливу увагу ситуаціям, коли має місце:

1) зневажка та сумнівна за аргументацією відмова від проведення психологічної (та й будь-якої іншої) експертизи;

2) посилення на некваліфікованість спеціалістів;

3) наявність вербальних та невербальних ознак нещирості в комунікативній взаємодії та ін.

**Висновки.** На забезпечення захисту осіб, які володіють спеціальними знаннями, спрямований Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 08.10.2016 р. № 3782-ХІІ. Проте в ньому йдеться лише про кримінальне судочинство, що унеможливило його застосування в межах інших юрисдикційних процесів. Тому нам видається за необхідне нормативно розширити межі надання захисту – на нього повинні мати право учасники будь-якого різновиду юрисдикційного процесу, якщо в цьому є об'єктивна необхідність (погрози, переслідування, залякування тощо). Відповідно, вважаємо актуальним Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» переформатувати на «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у судочинстві». При цьому разом із виключенням конкретизації, якого саме судочинства, доцільно внести уточнення до всіх положень даного закону. Цим законодавець продемонструє прагнення держави захистити кожного учасника юрисдикційного процесу, що сприятиме підвищенню ефективності судочинства в цілому – люди більш охоче будуть взаємодіяти з правоохоронними органами, відчувачи піклування про них. Такі законодавчі ініціативи мають потенціал до імплементації в національне законодавство досвіду та здобутків країн Європейського Союзу (Фінляндії, Латвії, Естонії) щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у судочинстві; приведення чинної системи забезпечення безпеки у відповідність до реалій сьогодення; оптимізації використання коштів державного бюджету, призначених для даної мети.

#### Список використаних джерел:

1. Кученко С.І. Процесуальні норми в адміністративному праві України: монографія. Київ: Талком, 2018. 145 с.
2. Луцький М.І. Судово-психологічна експертиза в адміністративному деліктному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 19.00.06 / Нац. акад. внутр. справ. К., 2010. 211 с.
3. Шпенюв Д.Ю. Служба суддів в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Панов, 2015. 501 с.
4. Москаленко В.В. Психологія соціального впливу: навч. посібник для студ. вищих навч. закл. К.: Центр учбової літератури, 2007. 448 с.
5. Нагаев В.В. Основы судебного-психологической экспертизы: учеб. М. Юнити-Дана, 2000. 333 с.
6. Коломоєць Т.О., Іванов А.В. Експерт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. К.: Істина, 2009. 184 с.
7. Костицкий М.В. Психологические методы в борьбе с правонарушениями. Киев: Вища шк., 1981. 52 с.

**ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЯКІ ВИЯВИ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ  
(РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АСПЕКТ)**

У статті в ретроспективному, історико-правовому ракурсі репрезентовано тенденції еволюції поняття «тероризм», охарактеризовано деякі його вияви, що мали місце як на теренах України, так і у світовому масштабі в минулі історичні періоди.

**Ключові слова:** *анархізм, держава, залякування, заручники, насильство, напад, політичний режим, тероризм, вбивства, смертники.*

В статті в ретроспективному, історико-правовому ракурсі представлені тенденції еволюції поняття «тероризм», охарактеризовані деякі його прояви, відзначені як в Україні, так і во всем мире в прошлые исторические периоды.

**Ключевые слова:** *анархизм, государство, запугивание, заложники, насилие, нападение, политический режим, терроризм, убийства, смертники.*

In the article in the retrospective, from the historical and legal point of view the tendencies of the evolution of the concept "terrorism" are represented, some of its manifestations, which took place both on the territory of Ukraine and on the world scale in the past historical periods, are described.

**Key words:** *anarchism, state, intimidation, hostages, violence, assault, political regime, terrorism, murders, suicide bombers.*

**Вступ.** Протягом останніх ста років на національному та міжнародному рівні здійснюються спроби вироблення ефективного антитерористичного законодавства та відповідної політики в цьому напрямі.

Перша міжнародна конференція, під час якої вирішувалися питання боротьби з тероризмом, відбулася в Римі ще 1898 р. Але дотепер у світі немає уніфікованого правового блоку, присвяченого боротьбі з тероризмом. Майже всі ухвалені акти мають секторальний характер, регулюють окремі питання протидії терору [1, с. 4].

Тому стає очевидним, що всебічне розуміння сутності тероризму як складного багатоаспектного юридичного явища неможливе без аналізу еволюції наукової думки, яка його супроводжує. Маємо погодитися із В. Канциром стосовно того, що в сучасних умовах тероризм постійно трансформується, активно застосовує нові форми і методи протиправних дій. Сьогодні він представлений не лише бойовиками-одинаками, але й організованими співтовариствами з надзвичайно потужним оснащенням і великими економічними можливостями [2].

Така ситуація потребує наукового аналізу особливостей еволюції тероризму як соціально-правового явища, поглибленого вивчення динаміки його форм і методів, без чого неможлива його ліквідація. У цьому зв'язку варто погодитися з думкою К. Сердюк про те, що аналіз культурно-історичного родоvodu тероризму істотно розширює горизонт наукового пошуку, забезпечує перехід від суто філософської рефлексії до міждисциплінарного дослідження явища тероризму через вивчення типів терористичного руху, аналіз політичного підґрунтя терору та тероризму, психологічного та соціального аспектів проблеми висвітлення суспільно-політичної природи терористичної дії [3, с. 4].

Різноманітні питання, пов'язані з дослідженням історичних аспектів розвитку терористичного руху як в регіональному, так і у світовому масштабах, а також еволюції змісту та сутності поняття «тероризм» були предметом наукового аналізу багатьох вітчизняних та закордонних дослідників, зокрема: Д. Архієрейського, О. Бажана, Т. Бикової, А. Бліна, М. Бьорджесса, Є. Мен-

ніка, Ж. Шальяна, О. Дудара, П. Оборона, Н. Чернядьєвої, В. Канцира, К. Сердюк, І. Шегаєва, Б. Хофмана й інших.

Проте й донині проблематика виявів тероризму, зокрема в ретроспективному ракурсі, є невичерпаною.

**Постановка завдання.** Метою статті є характеристика деяких виявів тероризму, що мали місце як на теренах України, так і у світовому масштабі в минулі історичні періоди, для визначення тенденцій еволюції вказаного поняття.

**Результати дослідження.** В юридичній науці не має однозначної відповіді на питання про те, коли виник тероризм, коли вчені розпочали вивчення цієї проблеми. Сьогодні з великою долею вірогідності вкрай важко визначити перші вияви тероризму. Отже, періодизація розвитку терористичної активності у світі, як і етапів боротьби з нею є доволі умовною.

Панує думка, що вказане поняття, а також термін «терорист» з'явилися у Франції наприкінці XVIII ст. Так себе йменували якобінці, причому з позитивним відтінком [4, с. 56]. Аналогічний погляд наведено в «Encyclopaedia Britannica», де зазначено, що із часів Великої французької революції термін «тероризм» означає насильство з боку держави щодо її внутрішніх ворогів. У XX ст. цей термін частіше вживається на позначення насильства, спрямованого прямо або опосередковано на уряди в спробі вплинути на політику або повалити чинний режим [5]. Професор А. Робертс (Adam Roberts) також зауважує, що слово «тероризм» увійшло до європейських мов після Французької революції 1789 р. Це нагадування про те, що терор завжди кривавий, його застосовують диктаторські уряди проти власних громадян [6].

П. Оборн (Peter Osborne) також зазначає, що слово «тероризм» є винаходом Французької революції. Падіння Бурбонів призвело до того, що влада у Франції «потрапила до радикалів», унаслідок чого розправа з політичними опонентами, їхні страти набули масового позасудового характеру [7].

Брюс Хофман (Bruce Hoffman) із Колумбійського університету під час аналізу генези поняття «тероризм» зауважує, що протягом року після смерті Робесп'єра слово «тероризм» популяризовано в англійській мові Едмундом Берком, який у відомій полеміці проти Французької революції написав так: «Тисячі тих, адських гончих, які йменуються терористами <...>, звільняються від людей» [8].

На противагу цьому інші вчені стверджують, що тероризм з'явився набагато раніше, ще в античні часи. На думку Марка Бьорджесса (Mark Burgess), хоч і неможливо остаточно встановити, коли вперше з'явилось те явище, що сьогодні йменується тероризмом, коріння його сягають 2 000 років. Деякі сучасні практики тероризму мотивовані релігійними переконаннями, що спонукало вчиняти зазначені дії в минулому [9].

Своєю чергою, французькі дослідники Ж. Шальян (Gérard Chaliand) та А. Блін (Arnaud Blin) вважають, що перший прояв організованого тероризму мав місце на Близькому Сході, а причиною цього став конфлікт на національному (етнічному) ґрунті. Секта зілотів, яких римляни ще йменували сікаріями (людина-кинджал), розпочала практикувати в Палестині систематичний терор, організувала повстанську кампанію проти влади Риму у I ст. до н. е. Це зазначено у звітах Йосифа Флавія про єврейські стародавності, оприлюднених у 93–94 рр. до н. е. Зілоти були принижені тим, що під час перепису римськими урядовцями населення Палестини у відповідних звітах вказано про їхнє підкорення та підпорядкування іноземній державі, що й призвело до опору імператорському уряду [10, с. 55].

На думку І. Шегаєва, одна з перших згадок про державний терор наявна також в історії Риму. Диктатор Луцій Корнелій Сулла для розправи зі своїми політичними суперниками та поповнення скарбів застосував проскрипції – списки осіб, проголошених поза законом на теренах Римської імперії. Громадянин, який убив зазначену в проскрипції людину, отримував половину майна загиблого [11].

Як у вітчизняній, так і в закордонній науці період Середньовіччя не розглядається як окремий етап розвитку тероризму та терористичної активності. Водночас у деяких публікаціях згадується про тероризм у цей час. В. Вакуліч констатує, що в Середньовіччі представники екстремістського крила шийтського руху ісламітів-ассасинів (англ. і франц. *assassin* – «убивця») займалися систематичною ліквідацією сунітських правителів та лідерів хрестових походів [12].

Ерік Меннік (Erik Mannik) зазначає, що 1605 р. Гай Фоукс (Guy Fawkes) майже цілком знищив британський парламент, анархісти ж убили значну частину високопосадовців, що теж може вважатися терористичним актом, який мав катастрофічні наслідки [13].

Д. Архієрейський, О. Бажан, Т. Бикова вказують на те, що «системний» тероризм з'явився в другій половині XIX ст. Вони вважають, що безмежний тероризм бере свій початок від пострілу

Д. Каракозова, що стався 4 квітня 1862 р. Саме від того часу терористичні дії перетворилися на універсальний засіб вирішення багатьох проблем суспільного життя [14, с. 12]. З таким підходом погоджується А. Робертс, який також зауважує, що протягом XIX ст. тероризм зазнав докорінного перетворення. Він став асоціюватися з неурядовими злочинними групами. Однією з таких була невеличка група російських революціонерів «Народна воля», яка існувала в період із 1878 по 1881 рр. Її члени з гордістю іменували себе терористами. Саме вони розробили ідеї, які надалі визначили «обличчя» тероризму в багатьох країнах. Народовольці вірили в цілеспрямоване вбивство «лідерів пригнічення», були переконані в тому, що технології тієї епохи, які швидко розвивалися й асоціювалися з бомбами та кулями, дозволять добитися революційного ефекту. Апогеєм їхньої терористичної діяльності стало вбивство російського імператора Олександра II 13 березня 1881 р. [6].

Політиками, істориками, юристами, правоохоронцями, особливо американськими й європейськими, після вбивства російського імператора й дотепер ведеться сумний облік численних випадків тероризму як в окремих державах, так і у світі загалом. Із цього часу історико-правовою наукою вивчається досвід минулих поколінь правоохоронців у боротьбі з тероризмом, а іншими напрямками аналітичної юриспруденції пропонуються чисельні інтерпретації поняття «тероризм», класифікуються його форми та прояви, визначаються засоби та методи боротьби із цим явищем.

В. Файтельберг-Бланк у дослідженні проявів тероризму в Одесі наприкінці XIX – на початку XX ст. зазначає, що в 60-х рр. XIX ст. у Лондоні, Женеві, Берліні, Цюриху з'явилися анархісти – вихідці з Одеси, які не тільки декларували та пропагували революцію в Росії, але й брали активну участь у терористичних акціях, особливо в період із 1892 по 1900 рр. у Сполучених Штатах Америки (далі – США), Італії, Франції, Австро-Угорщині. Терористи сприймали смерть як інструмент революційної пропаганди та класового залякування панівних кіл. Терористи-смертники належали здебільшого до найнижчих та неосвічених прошарків суспільства. 1906 р. І. Покатілов, що походив із бідної одеської міщанської родини, був повішений за вироком суду за вбивство директора Южноруського товариства друкарської справи Е. Кірхнера. Повішено за вироком суду керівників терористів Одеси С. Борисова, Х. Молчанського, О. Таратуту, які походили з незаможників, але ними керували князь П. Кропоткін, М. Бакунін, які були вихідцями із привілейованих прошарків суспільства. Терористичні акти анархісти часто-густо театралізували, вони приховували свої обличчя чорними масками.

На початку XX ст. в Одесі, Києві, інших великих містах Російської імперії з'явилися «терористи-безмотивники», які вбивали на вулиці людей лише за те, що вони були гарно одягнені. За допомогою таких «безмотивних» актів терору здійснювалася спроба залякати та розхитати імперію. Їхній керівник Леон Тарло повішений в Одеській тюрмі за вироком суду.

Отже, столицями тероризму в Росії були не Санкт-Петербург та Москва, а великі промислові центри на окраїнах імперії [15].

О. Дудар у праці про специфіку політичного тероризму чорносотенних організацій у дорядянській Росії зазначає, що 18 липня 1906 р. у Теріоках під Петербургом двома пострілами з револьвера вбито кадетського депутата І-ої Державної думи М. Герценштейна. Причиною став виступ, в якому він необачно назвав хвилю погромів поміщицьких садиб «ілюмінаціями». Офіційне слідство не знайшло винуватців. Таємна поліція ніби не знала, де знайшли притулок чорносотенці. Але в Почаївській лаврі всім паломникам показували дім, де переховуються вбивці М. Герценштейна. Пізніше, після розколу в Союзі Руського Народу (далі – СРН), кандидат у члени Ради СРН А. Пруссаков дав офіційні свідчення про причетність до цього вбивства всього керівництва Союзу, що мало для організації негативні наслідки. Навесні 1909 р. були заарештовані дружинники А. Половнєв та Н. Юскевич-Красовський. Під час слідства допитані члени Головної ради СРН А. Майков, Р. Єленєв, В. Соколов. Що стосується керівника Союзу О. Дубровіна, то після порушення в Державній думі питання про його постання перед судом він терміново виїхав до Ялти, ніби для лікування. Авторитет О. Дубровіна, який на цей момент вже не був беззаперечним, похитнувся ще більше.

Через півроку після вбивства М. Герценштейна, 29 січня 1907 р., член СРН, робітник-коваль А. Казанцев організував закладку двох бомб у димохід квартири колишнього прем'єра С. Вітте, що вважався лібералом. Проте бомби виявлено пічником, замах зірвався. 14 березня той же А. Казанцев керує вбивством із револьвера недавнього кадетського депутата Думи, редактора ліберальної газети «Русские ведомости» Г. Іоллоса. І нарешті, 1908 р. убито ще одного колишнього депутата Думи, трудовика А. Караваєва [16].

У чорносотенних списках засуджених на смерть значилося ще багато членів ЦК кадетської партії, депутатів трудовиків та інших діячів. Але від тактики індивідуальних замахів довелось відмовитися, оскільки вони завдали чорній сотні багато шкоди [16].

О. Дудар звертає окрему увагу на те, що в умовах масового політичного терору тих років, коли есери, есдеки й анархісти скоїли більше 5 тисяч вбивств урядових службовців, кількість індивідуальних терористичних акцій СРН здається незначною. Але вже наявність таких замахів є характерною ознакою, хоча і не визначальною, терористичної діяльності чорносотенних організацій [16].

Ще однією ознакою тероризму є залякування, створення атмосфери жаху, відчуття соціальної незахищеності. Це завдання успішно виконувала чорносотенна преса. Із газет, що виходили на початку століття, крайні праві цілковито поклалися на «Московские ведомости». 1901 р. вийшов єдиний номер «Летописи Русского Собрания». Головна рада СРН дала своєму друкованому органу назву «Русское знамя». Газета виходила з листопада 1905 р. до березня 1917 р. Розбіжності серед чорносотенців призвели до появи конкуруючих органів друку. 1909 р. почала видаватися газета «Земщина». 1910 р. на противагу «Русскому знамени» почав виходити «Вестник СРН». Окрім центральних органів, існувала й місцева чорносотенна преса. Наприклад, Московський відділ СРН видавав газету «Вече», таврійський відділ – газету «Набат». На Волині центром чорносотенного руху була Почаївська лавра, тут же видавалися «Почаевские известия» та «Почаевский листок», в яких замість публікацій морально-релігійного характеру з'являлися заклики стояти за православну віру і самодержцзя, громити євреїв, винних у всесвітній змові проти всього християнського населення. Кампанія ненависті до єврейського населення із закликами не давати євреям рівноправності, не обирати їх до Державної думи тощо була розгорнута не лише на сторінках газет, а й у десятках тисяч брошур і прокламацій, що друкувалися також почаївськими ченцями [16].

Продовжуючи огляд розвитку терористичного руху, необхідно згадати й про те, що в багатьох країнах Європи протягом другої половини ХХ ст. мали місце численні терористичні акти. Зокрема, історія тероризму в Німеччині починається у квітні 1968 р., коли вночі в центрі Франкфурта-на-Майні спалено два величезних універмаги. Підпалювачі, серед яких було двоє студентів, висловлювали цим свій протест проти «споживчого терору» і війни у В'єтнамі [17].

На базі студентського руху у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) створено терористичну організацію, названу «Фракцією Червоної армії». Спочатку терористи діяли під соціально-революційними гаслами, потім виступали за звільнення засуджених членів організації. Потім їхній терор перетворився на насильство заради насильства. Напади на банки надали терористам можливість отримати значні кошти, а фальшиві документи вони здобували завдяки нападам на паспортні установи. 1972 р. поліція заарештувала головних лідерів «Фракції Червоної Армії», але навіть у тюрмі вони не припиняли боротьби проти суспільства, закликаючи до нових актів терору, оголошуючи голодування. Коли один з ув'язнених помер, наступного дня, 10 листопада 1974 р., у Берліні було вбито президента судової палати Г. Дренкмана [17].

У лютому 1975 р. терористи захопили в заручники голову берлінського відділення партії християнських демократів П. Лоренца і зажадали звільнення та відправлення до Південного Ємену п'ятьох своїх товаришів. Кризовий штаб на чолі із Г. Шмідтом для врятування життя заручника вирішив задовольнити вимогу терористів. Але уряд ФРН вважав за неможливе (не перетворюючи країну на поліцейську державу) допускати пониження Республіки [17].

У квітні 1977 р. у Карлсруе застрелено генерального прокурора З. Бубака. У липні цього ж року вбито президента Дрезденського банку Ю. Понто. У вересні 1977 р. терористи викрали президента Союзу промисловців Х. Шлейера і зажадали звільнення 11 ув'язнених [17].

13 жовтня 1977 р. палестинські терористи захопили німецький літак із майже сотнею пасажирів (м. Могадішо, Сомалі) і зажадали негайного звільнення 11 німецьких та 2 турецьких терористів. Через п'ять днів спецгрупа прикордонної служби ФРН штурмом захопила літак і звільнила всіх заручників. Через кілька годин у штутгартській в'язниці застрелилися троє лідерів РАФ (залишилося невідомим, яким чином в їхніх камерах опинилася зброя). Наступного дня в Ельзасі знайдено тіло вбитого заручника Х. Шлейера [17].

Численні арешти не змогли цілком усунути загрозу тероризму. У 1986 р. РАФ скоїла низку вбивств, загинули кілька впливових чиновників, промисловців, фінансистів [17].

На Близькому Сході численні терористичні акти з багатьма людськими жертвами здебільшого вчинялися представниками терористичної організації під назвою «Хезболла» («Hezbollah» – «Партія Бога»), яку 1982 р. створено Іранським корпусом стражів ісламської революції (IRGC) [18].

1983 р., під час американського втручання до Лівану, який перебував у стані громадянської війни, терористи-смертники з «Хезболли» учинили два напади: на американське посольство, де загинуло 643 особи, а також на казарми американських військовослужбовців, під час чого загинули 241 морських піхотинців США [18].



1985 р. «Хезболла» оприлюднює свій основоположний маніфест, в якому закликає до насильства щодо США та знищення Ізраїлю. Цього ж року терористами із цієї організації захоплено літак авіакомпанії «TWA» зі 139 пасажирами на борту, унаслідок чого вбито американця, а ще 39 заручників із числа громадян США перебували в полоні терористів 17 днів [18].

У 1992–1994 рр. терористами-смертниками з «Хезболли» скоєно напади на ізраїльське посольство в Буенос-Айресі (загинуло 29 осіб) та ізраїльський культурний центр, унаслідок чого загинуло 85 осіб [18].

2012 р. терористи з «Хезболли» у Болгарії напали на туристичний автобус, який у м. Бургас перевозив 42 туристів з Ізраїлю, унаслідок чого загинули 5 громадян Ізраїлю, а також водій автобуса – громадянин Болгарії [18].

#### **Висновки:**

1. Наведені приклади терористичних актів, учинених у різні часи та в різних регіонах світу, не вичерпують всю хронологію трагічних подій, що мали місце в другій половині ХХ – на початку ХХІ ст., а лише показують масштаб терористичної загрози, яка є актуальною проблемою сьогодення.

2. Репрезентовані історичні факти дають підстави вважати, що перші прояви тероризму у світі зумовлені суто політичними обставинами, насамперед боротьбою за владу, яка в багатьох випадках загострювалась на тлі національних конфліктів. Це дає підставу вважати, що політичний тероризм, а також тероризм, який виникає на національному ґрунті, належать до найстаріших форм тероризму у світі.

3. Водночас закордонними та вітчизняними дослідниками феноменології тероризму ХІХ ст. здебільшого розглядається як відправна точка, коли тероризм як суспільно-політичне явище поширився в окремих країнах і у світі загалом. Відтоді у світі в науковий та політичний обіг введено поняття «політичний тероризм».

4. Незважаючи на еволюцію виявів тероризму, залякування (створення атмосфери страху) та насильство завжди залишаються стабільними характеристиками цього явища, оскільки незалежно від історичного контексту ні насильство, ні терор не нав'язувалися заради самих себе, а мали на меті примус когось або певну політичну чи іншу ціль.

5. На українських землях, які протягом ХІХ – початку ХХ ст. входили до Російської імперії, тероризм особливо поширився в Одесі та Києві. Швидке зростання міст призводило до появи бідних та необлаштованих районів, де розквітали заздрість, злоба, що призводило до розвитку тероризму.

#### **Список використаних джерел:**

1. Чернядьєва Н. Международный терроризм. Происхождение, эволюция, актуальные вопросы правового противодействия. М.: Проспект, 2017. 382 с.
2. Канцир В. Прояви сучасного тероризму: мініливі, багатогранні. URL: [http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37449/1/75\\_507-512.pdf](http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37449/1/75_507-512.pdf) (дата звернення: 10.01.2018).
3. Сердюк К. Культурно-історичні передумови сучасного тероризму: дис. ... канд. філософ. наук. К., 2015. 203 с.
4. Коханов А. Терроризм – проблема века. Обзор НЦПТИ. 2015. Вып. 7. С. 56–61.
5. Jenkins J. Terrorism. URL: <https://www.britannica.com/topic/terrorism> (дата звернення: 02.02.2018).
6. Roberts A. The Changing Faces of Terrorism. URL: [http://www.bbc.co.uk/history/recent/sept\\_11/changing\\_faces\\_01.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/recent/sept_11/changing_faces_01.shtml) (дата звернення: 15.05.2018).
7. Osborne P. Terrorism: A history of violence URL: <http://www.middleeasteye.net/essays/david-anderson-and-definition-terrorism-608161931> (дата звернення: 20.04.2018).
8. Hoffman B. Inside Terrorism. URL: [https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/first/h/hoffman-terrorism.html?\\_r=2](https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/first/h/hoffman-terrorism.html?_r=2) (дата звернення: 27.04.2018).
9. Burgess M. A. Brief History of Terrorism. URL: <http://www.pogo.org/strauss/issues/other-items/a-brief-history-of-terrorism.html> (дата звернення: 22.09.2017).
10. Chaliand G., Blin A. The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda. Berkeley, Los Angeles, London. University of California Press. 2007. 474 p.
11. Шераев И. Терроризм: история и причины возникновения. URL: <https://moluch.ru/archive/57/7918/> (дата звернення: 05.06.2018).
12. Вакулич В. Історичні виміри феномена тероризму. URL: [http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz\\_30.2/vakulych\\_istorychni.pdf](http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_30.2/vakulych_istorychni.pdf) (дата звернення: 01.05.2018).

13. Mannik E. Terrorism: its past, present and future prospects URL: [https://www.ksk.edu.ee/wp-content/uploads/2011/03/KVUOA\\_Toimetised\\_12-M%C3%A4nnik.pdf](https://www.ksk.edu.ee/wp-content/uploads/2011/03/KVUOA_Toimetised_12-M%C3%A4nnik.pdf) (дата звернення: 02.05.2018).

14. Архіреїський Д., Бажан О., Бикова Т. та ін. Політичний терор і тероризм в Україні. XIX – XX ст. Історичні нариси. К.: Наук. думка, 2002. 952 с.

15. Файтельберг-Бланк В. История терроризма в Одессе. URL: <http://odesskiy.com/chisto-fakti-iz-zhizni-i-istorii/istorija-terrorizma-v-odesse.html> (дата обращения: 26.04.2018)/

16. Дудар О. Тероризм як метод діяльності чорносотенних організацій (1905–1917 рр.). URL: <http://studentam.net.ua/content/view/7189/97/> (дата звернення: 26.04.2018).

17. Волна терроризма в ФРГ (1961–1989). URL: <http://iforplanet.ru/?p=650> (дата обращения: 28.04.2018).

18. Hezbollah: a history of terrorism URL: <https://www.aipac.org/-/media/publications/policy-and-politics/fact-sheets/hezbollah/hezbollah-timeline.pdf> (дата звернення: 29.04.2018).

УДК 342.9

МАМАЛУЙ О.О.

#### ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНЕ ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ-ПРЕЗУМПЦІЇ ПРАВОМІРНОСТІ РІШЕНЬ ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ

У статті доведено, що принцип-презумпція правомірності рішень платника податків відіграє важливу роль у податковому правозастосуванні. Визначено природу презумпцій у праві: на сьогодні склалися два підходи до розуміння презумпцій: а) презумпція як загальносуспільне явище; б) презумпція як категорія виключно правового характеру. Прибічники першого підходу визначають презумпції як категорії універсального характеру, які можуть отримувати своє безпосереднє застосування в різних сферах суспільної взаємодії. Згідно з другим підходом презумпція пов'язується з такими категоріями, як «правове припущення», «припущення юридичного характеру» тощо.

**Ключові слова:** принцип-презумпція, податки, податкове право, правова презумпція.

В статті доказано, що принцип-презумпція правомірності рішень плательщика грає важливу роль в налоговом правоприменении. Определена природа презумпций в праве: на сегодняшний день сложились два подхода к пониманию презумпции: а) презумпция как общественное явление; б) презумпция как категория исключительно правового характера. Сторонники первого подхода определяют презумпцию как категорию универсального характера, которая может получать свое непосредственное применение в различных сферах общественно-взаимодействия. В соответствии со вторым подходом презумпция связывается с такими категориями, как «правовое предположение», «предположение юридического характера» и др.

**Ключевые слова:** принцип-презумпция, налоги, налоговое право, правовая презумпция.

The article proves that the principle-presumption of the legitimacy of the taxpayer's decisions plays an important role in tax enforcement. The nature of the presumptions in law is determined: today there are two approaches to understanding the presumption:

---

© МАМАЛУЙ О.О. – кандидат юридичних наук, суддя (Верховний Суд України)

a) the presumption as a general civil phenomenon; b) presumption as a category of exclusively legal nature. Proponents of the first approach define presumptions as categories of a universal nature, which can be directly applied in various spheres of social interaction. In accordance with the second approach, the presumption is associated with such categories as «legal assumption», «assumption of a legal nature», etc.

**Key words:** *presumption principle, taxes, tax law, legal presumption.*

**Вступ.** Принцип-презумпція правомірності рішень платника податків відіграє неабияку роль у податковому правозастосуванні. Так, відповідне вихідне положення слугує своєрідним інструментом подолання колізій та прогалин у податковому праві. У силу процесів постійної модернізації приписів податкового законодавства непоодинокими є випадки колізійності новел із старими положеннями податкового прав, неоднозначності тлумачення таких норм або ж виникнення прогалин. Саме принцип-презумпція правомірності рішень платника податків дозволяє привнести визначеність у порядок реалізації норм як процедурного, так і матеріального права.

Ключовим в аспекті даного вихідного положення є його детермінація як презумпції. У зв'язку із цим вбачається за доцільне первинно визначити змістовне наповнення такого поняття, як «правова презумпція». Етимологічно поняття презумпції (латинською «praesumptio») походить від латинського слова «praesumere», що означає «передчувати», «передбачати», «вгадувати». Саме ж поняття «presumptio» детермінується як «припущення» [14, с. 112]. На сьогодні не було вироблено єдиних підходів до визначення поняття «правова презумпція». Так, О.М. Шаргородський та О.С. Іоффе визначають презумпцію як категорію, що являє собою або заміняє собою конкретний юридичний факт [5, с. 262]; В.М. Горшенков детермінує презумпцію як нормативне положення «нетипового характеру» [4, с. 115]; В.Б. Ісаков розглядає презумпцію як специфічний техніко-юридичний прийом [6, с. 90]; С. Венегас відмічає, що презумпція є засобом юридичної техніки [1, с. 13].

У рамках вищезазначених підходів мова йшла саме про визначення природи презумпцій у праві. Проте специфіка даної категорії зумовлює необхідність дослідження змістовних аспектів самого поняття «презумпція». Зокрема, важливим є встановлення витоків даної категорії та її місце в системі загальносуспільних явищ. Так, сьогодні склалися два підходи до розуміння презумпцій: а) презумпція як загальносуспільне явище; б) презумпція як категорія виключно правового характеру.

Прибічники першого підходу визначають презумпції як категорії універсального характеру, які можуть отримувати своє безпосереднє застосування в різних сферах суспільної взаємодії. Презумпції за відповідного підходу розглядаються як поняття, що функціонують на основі загальних законів логіки. Такий підхід до розуміння змістовної природи презумпцій підтримується В.К. Бабаєвим [2, с. 5], О.А. Кузнецовою [10, с. 13], Р.Д. Ляшенко [11].

Іншого підходу дотримуються науковці, які розглядають презумпцію як виключно правове явище. У відповідності з другим підходом презумпція пов'язується з такими категоріями, як «правове припущення», «припущення юридичного характеру» тощо. Тобто презумпція, на думку відповідних правників, є явищем юридичної дійсності, яке виникло в правовій площині та отримало свій подальший розвиток у правовій сфері. Прихильниками даного підходу є такі науковці, як В.А. Ойгензіхт [12, с. 9], О.В. Смірнов [15, с. 60], Н.С. Караніна [8, с. 37], М.М. Цуканов [16, с. 30].

З одного боку, презумпції у праві засновуються на логічних взаємозв'язках, які походять зі сфери суспільної взаємодії (необов'язково такої, що має виключно правовий характер). З іншого боку, значна частина чинних презумпцій у праві виникла у сфері права, отримала свою фіксацію виключно в джерелах права та має значення тільки для правового регулювання конкретних суспільних відносин. Тобто логічні взаємозв'язки впливають тільки на конструкцію таких презумпцій, при цьому не визначаючи їх загальносоціальне (неправове) походження. У зв'язку із цим ми повинні констатувати, що презумпції можуть бути як такими, що мають своїм джерелом загальносуспільні процеси (наприклад, презумпція батьківства), так і такими, що мають виключно правову природу (наприклад, презумпція знання закону).

**Результати дослідження.** Презумпція батьківства отримала свій розвиток із загальних основ функціонування сім'ї: якщо дитина народжувалася в шлюбі, то презюмувалося, що вона є дитиною чоловіка її матері. Що ж стосується презумпції знання закону, то вона має виключно правовий характер, адже суспільні реалії свідчать про протилежне: рівень правової

культури переважної більшості громадян не дозволяє говорити про їх цілковиту обізнаність із діючими нормативними положеннями, однак із метою забезпечення правопорядку, обґрунтування можливості притягнення осіб до юридичної відповідальності та гарантування реалізації обов'язку із знання законів відповідна презумпція набула статусу принципу права, який ефективно функціонує у всіх правових державах. Таким чином, можна вести мову про те, що жоден із відповідних підходів (як загальносоціальний, так і правовий) не може претендувати на абсолютну виключність.

Потрібно зазначити, що на сьогодні не було сформульовано єдиної уніфікованої дефініції поняття «правова презумпція». Так, Н.Ф. Качур розглядає презумпцію як нормативно закріплене припущення, що є передумовою встановлення конкретного юридичного факту за наявності інших юридичних фактів [9, с. 7]. Я.Л. Шутін визначав правову презумпцію як законне припущення, що являє собою логічний прийом, за посередництвом якого юрисдикційний орган може визнати дійсним існування або ж неіснування факту, який підлягає встановленню, без необхідності отримання відповідних доказів від суб'єкта, що посилається на такий факт [17, с. 86].

В.І. Камінська детермінує правову презумпцію як прямо або ж побічно виражене за посередництвом правової норми становище, що визначає звичайним, нормальним та постійним певний порядок явищ, який не потребує яких-небудь специфічних доказів [7, с. 3]. Є.В. Васковський визначає правову презумпцію як встановлені законом та обов'язкові до застосування припущення, які містять висновки щодо доведеності окремих фактів у силу наявності інших фактів [3].

Тобто визначальним у характеристиці поняття «презумпція» є така категорія, як «припущення». Аналізуючи вищезначені дефініції, пропонуємо таке визначення поняття «правова презумпція»: правова презумпція – це встановлене приписами чинного законодавства припущення про існування конкретного факту за наявності інших фактів. При цьому слід відмітити, що, як правило, презумптивні висновки мають характер первинного судження, яке в порядку юрисдикційних процедур може бути спростовано. Тобто презюмований факт не завжди є дійсним. Він є фактом імовірним, який підтверджується закономірностями соціальної практики (у випадку з презумпція ми, які мають джерелом свого походження суспільні відносини (не тільки правові)) або ж має юридичну значущість для належного функціонування суспільних відносин (у випадку з презумпціями, що мають виключно правовий характер свого походження).

В аспекті податкового права потрібно відмітити, що переважна більшість презумпцій має виключно правовий характер свого походження. Не стала виключенням у даному випадку презумпція правомірності рішень платника. В силу основоположності даного презумптивного положення воно отримало статус вихідного положення національного податкового права – принцип-презумпція правомірності рішень платника податків (отримав свою формалізацію в межах приписів пп. 4.1.4 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України).

Змістовно презумпція правомірності рішень платника податків полягає в тому, що якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, унаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, – презюмується правомірність рішень платника податків.

Реалізація відповідного принципу-презумпції пов'язується з наявністю специфічних, визначених приписами податкового законодавства умов. Презумпція правомірності рішень платника податків може мати місце тільки у випадку, якщо норми чинного законодавства припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платника податків. При цьому такого роду множинність трактувань може бути пов'язана з такими негативними явищами у праві:

- 1) наявністю колізії нормативно-правових приписів;
- 2) у випадку прогалин у правовому регулюванні.

Ще однією причиною неоднозначного трактування нормативних приписів, яка, втім, не може бути охарактеризована як негативне явище в аспекті класичного розуміння відповідного поняття, є наявність оціночних понять, зміст яких не може бути однозначно детермінований суб'єктами правозастосування. За відповідної ситуації множинність трактувань оціночних понять пов'язується з нетотожним розумінням змісту таких оціночних понять учасниками податкових відносин, що закономірно породжує варіативність виконання відповідними суб'єктами покладених на них обов'язків та реалізації належних їм суб'єктивних прав. Так, саме колізійність правових положень, наявність прогалин у праві або ж нетотожне розуміння оціночних понять може слугувати підставою реалізації презумпції правомірності рішень платника податків.

У рамках Податкового кодексу України презумпція правомірності рішень платника податків вирізняється дуалізмом свого закріплення:

- 1) як принцип-презумпція (пп. 4.1.4 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України);
- 2) як юрисдикційна норма (п. 56.21 ст. 56 Податкового кодексу України).

Потрібно зазначити, що загалом, як принцип-презумпція, так і відповідна юрисдикційна норма можуть реалізовуватися в рамках юрисдикційних проваджень. При цьому презумпція, що отримала свою фіксацію в межах пп. 4.1.4 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України, є в першу чергу принципом податкового права, що має визначальне значення для всієї системи оподаткування. Що ж стосується презумпції правомірності рішень платника податків як юрисдикційної норми, то вона отримує свою реалізацію виключно в рамках адміністративних юрисдикційних процедур із вирішення податкових спорів, що дозволяє визначати її як спеціальну норму.

Для послідовного розуміння самої презумпції правомірності рішень платника податків вбачається за доцільне визначити сферу її реалізації та застосування. Відповідне презумптивне положення може реалізовуватися як у рамках неюрисдикційних процедур, так і в рамках юрисдикційних проваджень. Так, у процесі позитивного правозастосування платник податків у випадку неоднозначного (множинного) трактування положень податкового законодавства може обирати алгоритм власної поведінки на свій розсуд. Тобто неоднозначність тлумачення нормативних приписів породжує ситуацію, за якої у платника податків виникає два або більше можливих алгоритмів поведінки. При цьому платник податків, спираючись на принцип-презумпцію правомірності рішень платника податків, самостійно обирає один із можливих (рівнозначних) алгоритмів поведінки. Під рівнозначністю алгоритмів поведінки слід розуміти таку ситуацію, за якої, до прикладу, невизначеність у правозастосуванні, що виникає на основі колізійності нормативних положень, не може бути подолана шляхом застосування правил подолання колізій (темпоральних, ієрархічних, чи змістовних колізій). Таким чином, дане презумптивне положення дозволяє обрати суб'єкту правозастосування конкретні нормативні приписи матеріального та/або процедурного характеру, які підлягають застосуванню. З вищезазначеного випливає, що презумпція правомірності рішень платника податків може отримувати свою реалізацію також у межах позитивного (безспірного) правозастосування.

У тому випадку, якщо контролюючий орган за результатами реалізації контрольних заходів прийде до висновку, що платник податків помилково обрав алгоритм поведінки, відповідні податкові відносини, які первинно ґрунтувалися на позитивному правозастосуванні, можуть перейти у форму спірних проваджень. Якщо платник податків не погоджується з позицією контролюючого органу, він може ініціювати процедури вирішення податкових спорів: адміністративні процедури вирішення податкових спорів та/або судові процедури з вирішення податкових спорів. У той самий час потрібно відмітити, що у випадку ініціювання судового спору такий платник податків позбавляється права звертатися зі скаргами (з приводу того самого питання) в порядку адміністративного оскарження. Тобто алгоритм розвитку спірних податкових проваджень є чітким та лінійним: спочатку може бути ініційоване адміністративне провадження з вирішення податкового спору, а потім – судовий розгляд відповідного спору.

Адміністративні процедури з вирішення податкових спорів реалізуються в порядку, визначеному приписами ст. 56 Податкового кодексу України («Оскарження рішень контролюючих органів»). У межах відповідних адміністративних процедур отримує свою реалізацію нормативний припис, який, дублюючи зміст принципу-презумпції правомірності рішень платника податків, детермінує специфічне правило, застосування якого має місце в рамках таких адміністративних проваджень.

Так, відповідно до приписів пп. 56.21 ст. 56 Податкового кодексу України в разі, коли норма Податкового кодексу України чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі Податкового кодексу України, або норми різних законів чи різних нормативно-правових актів, або норми одного і того ж нормативно-правового акта суперечать одна одній та припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, унаслідок чого виникає можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, – рішення приймається на користь платника податків [13].

З одного боку, зміст даного правила є тотожним змісту принципу-презумпції правомірності рішень платника податків, що логічно наводить на думку про нелогічність повторного дублювання вихідних положень даного принципу. З іншого боку, повторне закріплення змісту відповідного принципу в якості специфічного правила, яке повинно застосовуватися в рамках адміністративних процедур із вирішення податкових спорів, дозволяє підвищити правореаліза-

ційні гарантії досліджуваного принципу податкового права. Після завершення реалізації адміністративних процедур із вирішення податкового спору платник податків може оскаржити рішення контролюючого органу у відповідних адміністративних судах (саме адміністративним судам підюрисдикційні податкові спори).

У свою чергу, адміністративні суди під час вирішення податкових спорів також застосовують презумпцію правомірності рішень платника податків. У рамках судових спорів застосуванню підлягає саме принцип-презумпція правомірності рішень платника податків як вихідне положення, що поширює свою дію на всю варіативність податкових відносин. Потрібно відмітити, що в адміністративному судочинстві тягар доведення правомірності оскаржуваного рішення покладатиметься на суб'єкта владних повноважень – на контролюючий орган. Тобто якщо в основі спору лежить застосування платником податків принципу-презумпції правомірності рішень платника податків, то суд повинен здійснити перевірку належності обраного платником податків алгоритму поведінки. Ключовим у даному випадку є перевірка наявності колізії, яка не може бути подолана, обґрунтованість позиції платника податків із приводу обраного алгоритму поведінки за наявності колізії, прогалин або ж оціночних понять у податковому праві тощо.

У контексті дослідження принципу-презумпції правомірності рішень платника податків (презумпція податкового права) вбачається за доцільне розглянути її взаємозв'язок із:

1) презумпцією правомірності рішень суб'єкта владних повноважень (загальноправова презумпція);

2) презумпцією неправомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (презумпція адміністративного судочинства).

У даному випадку потрібно відмітити, що відповідні презумпції можуть отримувати свою почергову реалізацію в межах податкових відносин. Реалізація одного презумптивного положення не припиняє дію іншого. В окремих випадках вони можуть діяти паралельно.

Розглянемо специфіку взаємодії відповідних презумпцій більш предметно. Так, під час вибору алгоритму власної поведінки у випадку неоднозначності (множинності) тлумачення змісту нормативних приписів платник податків звертається до такої специфічної податково-правової презумпції, як презумпція правомірності рішень платника податків. Дане презумптивне положення є вихідним положенням галузевого характеру – принципом податкового права.

У подальшому контролюючий орган може розцінити такий алгоритм поведінки як невірний, що отримує своє оформлення в рішенні даного органу. Після прийняття контролюючим органом даного рішення починає діяти презумпція правомірності рішень суб'єкта владних повноважень, що, однак, не скасовує дію презумпції правомірності рішень платника податків. Дві вищезазначені презумпції починають діяти паралельно до моменту узгодження грошових зобов'язань платника податків. Зміст презумпції правомірності рішень суб'єкта владних повноважень полягає в тому, що рішення органу публічної влади є законним, допоки зворотне не буде встановлено судом.

Дане презумптивне положення є непрямо закріпленою презумпцією. Вона виводиться із системного тлумачення приписів публічного права та логіки розвитку регламентованих правом суспільних відносин. Дія презумпції правомірності рішень суб'єкта владних повноважень зумовлюється необхідністю забезпечення послідовного розвитку суспільних відносин та гарантування авторитету рішень органів публічної влади. У той же самий час, якщо платник податків оскаржує таке рішення контролюючого органу в суді (адміністративному), починає діяти презумпція неправомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Вже відповідна презумпція на час судових проваджень обмежує дію презумпції правомірності рішень суб'єкта владних повноважень.

У той же самий час потрібно констатувати «локальність» дії презумпції неправомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Її дія поширюється виключно на судові процедури з вирішення податкових спорів. Відповідна презумпція являє собою презумптивне положення адміністративного судочинства. Засновується вона на вимозі доведення контролюючим органом у рамках судових проваджень правомірності прийнятого ним рішення.

**Висновки.** Джерелом даної презумпції є судова практика (отримала своє формалізоване закріплення в Ухвалі Вищого адміністративного суду України від 04.04.2017 р. (справа № 823/576/14)). Вже за результатами судового розгляду податкового спору можливі дві ситуації:

1) суд підтверджує правомірність обраного платником податків алгоритму поведінки, тим самим підтверджуючи належність застосування платником принципу-презумпції правомірності рішень платника податків;

2) суд встановлює неправомірність обраного платником алгоритму поведінки, тим самим утверджуючи в дії презумпцію правомірності рішень суб'єктів владних повноважень.

**Список використаних джерел:**

1. Venegas S. A. Presunciones y ficciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en México. México: Universidad nacional autonoma de México, 2007. 492 p.
2. Бабаев В.К. Презумпции в советском праве. Учебное пособие. Горький: Изд-во ГВШ МВД СССР, 1974. 124 с.
3. Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса / Под ред., с предисл.: Томсинов В.А. М.: Зерцало, 2003. 464 с.
4. Горшенев В.М. Нетипичные нормативные предписания. Советское государство и право. 1978. № 3. С. 113–118.
5. Иоффе О.С. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.
6. Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. 128 с.
7. Каминская В.И. Учение о правовых презумпциях в уголовном процессе. Москва: Изд-во АН СССР, 1948. 132 с.
8. Каранина Н.С. Правовые презумпции в теории права и российском законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2005. 164 с.
9. Качур Н.Ф. Презумпции в советском семейном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982. 216 с.
10. Кузнецова О.А. Презумпции в гражданском праве. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. 347 с. (Серия «Теория и практика гражданского права и гражданского процесса»).
11. Ляшенко Р.Д. Презумпції у праві: питання теорії та практики: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. URL: [http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/3858/1/Lyashenko\\_2011\\_234.pdf](http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/3858/1/Lyashenko_2011_234.pdf).
12. Ойгензихт В.А. Презумпции в советском гражданском праве. Душанбе: Изд-во Ирфон, 1976. 190 с.
13. Податковий кодекс України в редакції від 01.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
14. Романчук Т. Презумпція конституційності та презумпція законності актів Президента України. Юридичний журнал. 2008. № 10. С. 112–116.
15. Смирнов А.В. Презумпции и распределение бремени доказывания в уголовном процессе. Государство и право. 2008. № 1. С. 60–68.
16. Цуканов Н.Н. Правовые презумпции в административной деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2001. 205 с.
17. Штутин Я.Л. Предмет доказывания в советском гражданском процессе. М. Издательство юрид. лит., 1963. 187 с.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ  
ДЕІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

У статті, на основі аналізу міжнародних нормативно-правових актів та норм вітчизняного законодавства, розглянуто нормативно-правові основи регулювання деінституалізації в Україні. Зазначено, що нормативно-правові основи деінституалізації в Україні сьогодні перебувають у досить динамічному стані, що відображено в цілій низці документів наказового характеру, які мають конкретних виконавців, строки виконання та механізми реалізації зазначених приписів, що дуже важливо для здійснення трансформаційних процесів у державі.

**Ключові слова:** *нормативно-правові основи, законодавство, правове регулювання, деінституалізація, міжнародний нормативно-правовий акт.*

В статье, на основе анализа международных нормативно-правовых актов и норм отечественного законодательства, рассмотрены нормативно-правовые основы регулирования деинституализации в Украине. Отмечено, что нормативно-правовые основы деинституализации в Украине сегодня находятся в достаточно динамичном состоянии, что отражено в целом ряде документов приказного характера, которые имеют конкретных исполнителей, сроки выполнения и механизмы реализации указанных предписаний, что очень важно для осуществления трансформационных процессов в государстве.

**Ключевые слова:** *нормативно-правовые основы, законодательство, правовое регулирование, деинституализация, международный нормативно-правовой акт.*

In the article, based on the analysis of international normative legal acts and domestic legislation, the regulatory and legal bases of regulation of deinstitutionalisation in Ukraine are considered. It is noted that the normative and legal foundations of deinstitutionalisation in Ukraine today are in a rather dynamic state, which is reflected in a number of proclaiming documents that have specific executors, terms of execution and mechanisms for implementing these prescriptions, which is very important in the process of transformation processes in the state.

**Key words:** *normative legal bases, legislation, legal regulation, deinstitutionalization, international normative-legal act.*

**Вступ.** Сьогодні ефективність запровадження інституту деінституалізації підтверджується досвідом багатьох країн світу. У популярній пресі західних країн зазначено, що процес деінституалізації неминуче призведе до зростання злочинності серед осіб із психічними розладами. Проте наукового та практичного підґрунтя для такого твердження немає: дослідження, які б підтверджували підвищений ризик скоєння правопорушень у період деінституалізації, відсутні. Щоби такі ризики були мінімальними, необхідне якісне та всебічне правове регулювання вказаного інституту. Тому впровадженню процесу деінституалізації в Україні передувало ухвалення цілої низки нормативно-правових актів, зокрема, це були зміни до чинного законодавства, ратифікація міжнародних нормативно-правових актів, ухвалення законодавчих актів у новій редакції, багатьох нових законів і підзаконних актів.

Окремі проблемні питання правового регулювання інституту деінституалізації у своїх наукових працях розглядали Л.П. Головань, В.А. Гладуш, М.А. Антипов, Б.А. Дорошин, А.М. Попович, І.Б. Кузава, А.А. Колупасва, В.Г. Панок, С.Ю. Лутошкіна, М.В. Буроменського,



В.П. Кононенко й інші. Однак, незважаючи на наявність наукових розроблень, в юридичній літературі відсутнє єдине комплексне дослідження нормативно-правових основ регулювання деінституалізації в Україні.

**Постановка завдання.** Мета статті – розглянути нормативно-правові основи регулювання деінституалізації в Україні.

**Результати дослідження.** Характеристику нормативно-правового регулювання із впровадження деінституалізації в Україні варто розпочати із Загальної декларації прав людини, яка проголосила, що: 1) діти мають право на особливе піклування і допомогу; 2) сім'ям як основному осередку суспільства і природному середовищу для зростання і благополуччя всіх його членів, особливо дітей, мають бути надані необхідні захист і сприяння, щоб вони могли взяти на себе зобов'язання в межах суспільства; 3) дитині для повного і гармонійного розвитку її особи необхідно зростати в сімейному оточенні, в атмосфері щастя, любові і розуміння тощо [1].

На виконання положень Загальної декларації прав людини 20 листопада 1959 р. ухвалено Декларацію прав дитини. Даний документ акцентував увагу на тому, що кожна дитина має володіти всіма правами, зазначеними в ньому. За обсягами Декларація прав дитини містила всього десять принципів, проте саме вони стали основою міжнародно-правового захисту прав дитини. Уперше увага громадськості була прикута до таких основних засад формування прав дитини, як: рівність та вся повнота прав дитини; спеціальний захист прав дитини; право на ім'я і громадянство; право на соціальний захист; забезпечення належних умов захисту та розвитку дітей з обмеженими можливостями; повний і гармонійний розвиток дитини в любові і розумінні; право на безоплатну й обов'язкову освіту; пріоритетність захисту прав дитини; захист від усіх форм недбайливого ставлення, жорстокості й експлуатації; виховання дитини в дусі взаєморозуміння, терпимості, дружби між народами, миру і братерства [2].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) про права дитини стала універсальним нормативно-правовим актом, який охоплює всі потреби розвитку дитини як особистості. У ній містяться положення про те, що держава повинна забезпечувати: невід'ємне право на життя; здоровий розвиток дитини; право на особливий захист і допомогу; право кожної дитини на рівень життя, необхідний для її фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку; захист дитини від усіх форм дискримінації; захист і піклування, які необхідні для її благополуччя; право дитини на збереження індивідуальності, зокрема громадянство, ім'я та сімейні зв'язки, як передбачається законом, не допускаючи протизаконного втручання; щоб установи, служби й органи, відповідальні за піклування про дітей або їх захист, відповідали нормам, встановленим компетентними органами, зокрема в галузі безпеки й охорони здоров'я та з погляду численності і придатності їх персоналу, а також компетентного нагляду; щоб дитина не розлучалася з батьками всупереч їхньому бажанню, за винятком випадків, коли компетентні органи, згідно із судовим рішенням, визнають відповідно до застосовуваного закону і процедур, що таке розлучення необхідне в якнайкращих інтересах дитини; право дитини на користування найбільш досконалими послугами системи охорони здоров'я, засобами лікування хвороб і відновлення здоров'я; щоб неповнолітня в розумовому або фізичному відношенні дитина мала повноцінне і гідне життя в умовах, які забезпечують її гідність, сприяють почуттю впевненості в собі і полегшують її активну участь у житті суспільства; вжиття всіх необхідних заходів для сприяння фізичному та психологічному відновленню та соціальній інтеграції дитини, яка є жертвою будь-яких видів нехтування, експлуатації чи зловживань, катувань чи будь-яких жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки, покарання чи збройних конфліктів тощо [3].

1991 р. Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини і визнала, що сім'я є найкращим середовищем для виховання, розвитку й становлення особистості. Серед основних засад державної політики щодо соціального захисту дітей визначено створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї, забезпечення пріоритету сімейних форм влаштування дитини. Зокрема, на міжнародному рівні ухвалено й інші, не менш важливі нормативно-правові акти, які тим чи іншим шляхом стали передумовою розвитку трансформаційних процесів у сфері інституційного догляду за дитиною. Це Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей, Віденська декларація і програма дій до неї, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадські й політичні права, Декларація про соціальні та правові принципи, що стосуються захисту і благополуччя дітей, особливо в разі передачі дітей на виховання та їх усиновлення на національному і міжнародному рівнях, низка інших, не менш важливих нормативно-правових актів.

На основі цих документів в Україні ухвалено декілька актів органів державної влади, спрямованих на розвиток та вдосконалення інституційного догляду за дітьми. Серед останніх законодавчих доробків варто назвати такі:

– *Концепцію Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 р.* [4]. У ній визначено проблеми, на вирішення яких спрямована Програма, проаналізовано причини появи проблем й обґрунтування необхідності їх вирішення програмним методом, визначено мету, оптимальний варіант вирішення проблем на основі порівняльного аналізу можливих варіантів, визначено шляхи і способи такого вирішення, строки виконання Програми й очікувані результати.

Серед найбільш кричущих проблем акцентується увага на тому, що наявна система захисту прав та інтересів дитини в Україні базується на підході до дитини як до об'єкта впливу, без урахування того, що дитина повинна бути суб'єктом відносин. Залишаються актуальними проблеми дітей з інвалідністю, зокрема щодо облаштування для них безбар'єрного простору в загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладах, забезпечення повноцінного життя, інтеграції в суспільство та соціальної адаптації, забезпечення медичною допомогою, пільгове забезпечення медикаментами і медичними виробами, комплексною медико-соціальною реабілітацією та паліативною допомогою. Життєво необхідним для дитини є забезпечення права на виховання в сім'ї. Збільшення кількості малозабезпечених сімей і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зумовлюється втрата дітьми батьківського піклування, що призводить до зростання дитячої бездоглядності та безпритульності. В Україні не сформовано ефективну модель надання соціальних послуг сім'ям із дітьми в територіальних громадах. Недостатньою кількістю фахівців із соціальної роботи зумовлюється низький рівень охоплення сімей соціальними послугами, зокрема превентивними, надання яких дає змогу зменшити наслідки соціального неблагополуччя. Останнім часом зберігається тенденція до збільшення показників соціального сирітства із причин несвідомого та безвідповідального ставлення батьків до виконання батьківських обов'язків, повноцінного виховання та розвитку дітей тощо [4].

Усе це зумовлює необхідність удосконалення системи інституційного захисту дитини в Україні завдяки: 1) інтеграції дітей, які утримуються в інтернатних закладах, у соціальний простір територіальної громади; 2) удосконалення системи захисту прав та інтересів дитини з інвалідністю, інтегрування їх у соціум; упровадження інтегрованих послуг для дітей зазначеної категорії в територіальній громаді; 3) зміцнення системи захисту прав та інтересів дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; 4) зміцнення інституту сім'ї та формування відповідального батьківства; 5) забезпечення догляду та виховання дітей, дітей з інвалідністю також, у сім'ях або в умовах, максимально наближених до сімейних, реформування та реорганізація інтернатних закладів; 6) посилення роботи із профілактики бездоглядності та безпритульності дітей; 7) запровадження раннього виявлення, своєчасної, ефективної медичної та соціальної допомоги сім'ям із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах [4]. Строк виконання Програми – 2017–2021 рр.;

– *Рекомендації парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист»*. У них зазначено, що у 2015–2016 рр. у рамках програми реформування соціальної сфери України відбулося скорочення соціальних програм щодо підтримки дітей. Уряд не вжив належних заходів для збереження фахівців із соціальної роботи, які працювали на запобігання соціальному сирітству в громадах. Припинено фінансування санаторно-курортного лікування, оздоровлення та відпочинку дітей, дитячо-юнацьких спортивних шкіл коштом Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Багатодітні сім'ї позбавлені пільг з оплати житлово-комунальних послуг. Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, втратили право на вступ до вищих навчальних закладів поза конкурсом. Скасовано гарантоване державою безоплатне харчування для учнів 1–4 класів загальноосвітніх навчальних закладів та передбачено його забезпечення коштом місцевих бюджетів у разі ухвалення відповідного рішення місцевою радою. Значно послабилася увага держави до захисту прав дітей соціально вразливих категорій, а саме: дітей-сиріт; дітей, позбавлених батьківського піклування; дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; дітей, які зареєстровані як внутрішньо переміщені особи; дітей, які є особами без громадянства, біженцями; дітей осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні.

Тому учасники парламентських слухань вважають неприпустимим за таких умов подальше послаблення системи органів, до компетенції яких належить захист прав дітей та соціальний супровід сімей із дітьми, оскільки низький рівень укомплектованості кадрами служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді загрожує втраченою ними дієздатністю та ставить під сумнів спроможність забезпечення реалізації державної політики в цій сфері,

зокрема щодо надання відповідних соціальних послуг, забезпечення соціального супроводу дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Понад 150 тисяч дітей проживають у новоутворених об'єднаних територіальних громадах. Процеси децентралізації влади та її складника – децентралізації соціальних послуг – передбачають те, що в нових умовах соціальні послуги мають бути не тільки відновленими та вдосконаленими, а й максимально наближеними до дітей та сімей. Натомість центральні органи виконавчої влади не надали дієвих рекомендацій щодо виконання об'єднаною територіальною громадою функцій органу опіки та піклування, повноважень із питань профілактики соціального сирітства, запобігання насильству в сім'ї, зокрема над жінками та дітьми. Об'єднані територіальні громади не наділені функціями, передбаченими законодавством та міжнародними зобов'язаннями України [5].

Але найбільш важливим кроком стало те, що в межах виконання *Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. та Плану пріоритетних дій уряду* 9 серпня на засіданні Кабінету Міністрів України затверджено *Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр.* та *План заходів з реалізації її I етапу*. Загальні положення цієї Стратегії містять посилення на обраний курс України в напрямі європейської інтеграції, який потребує перегляду пріоритетів державної політики у сфері охорони дитинства, запровадження кращих світових практик забезпечення та захисту прав дітей. Такі практики повинні базуватися на забезпеченні прав і найкращих інтересів дитини, спрямовуватися на підтримку сім'ї, створення умов для виховання і розвитку дітей у сім'ї або середовищі, максимально наближеному до сімейного.

Під час розроблення даного нормативно-правового акта вироблені принципи подальшого реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, а саме: безпека і благополуччя дитини є пріоритетом державної політики; сім'я є найкращим середовищем для виховання і розвитку дитини; збереження сім'ї для дитини є ключовою умовою для забезпечення найкращих інтересів дитини та її благополуччя; державою заохочується і підтримується відповідальне батьківство; реформування системи інституційного догляду та виховання дітей здійснюється з урахуванням забезпечення потреб, думки та інтересів кожної дитини; залучення дітей до участі в підготовці рішень, що стосуються їхнього життя та майбутнього [6].

Цікавим є те, що Стратегією визначені цілі і завдання, які сформовані державою для того, щоби вдосконалити процедуру реформування інституційного догляду за дитиною. Такі цілі більш детально відображені в *Плані заходів із реалізації I етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр.* [7]. Перспектива позитивних зрушень у сфері інституційного догляду можлива, оскільки Стратегією передбачено досягнення таких результатів: 1) зростання щорічно, починаючи із 2018 р., кількості дітей, охоплених інклюзивною освітою, на 30% від загальної кількості дітей із порушеннями психофізичного розвитку; 2) збільшення щорічно, починаючи із 2018 р., забезпечених житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, на 20% від загальної кількості таких осіб, які перебувають на квартирному обліку; 3) зменшення щорічно, починаючи із 2019 р., кількості дітей, які виховуються в закладах інституційного догляду, на 10% від кількості таких дітей станом на 1 січня 2019 р.; 4) скорочення щорічно, починаючи із 2019 р., кількості закладів інституційного догляду дітей на 10% від кількості таких закладів станом на 1 січня 2019 р.; 5) припинення із 2020 р. влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду дітей; 6) припинення до 2026 р. діяльності всіх типів закладів інституційного догляду дітей, в яких виховувалося більше 15 дітей; 7) зменшення до 2026 р. кількості дітей, які виховуються в системі альтернативного догляду, до 0,5% від загальної кількості дитячого населення; 8) надання, починаючи із 2026 р., неурядовими організаціями не менше 50% соціальних послуг дітям та сім'ям із дітьми на замовлення органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; 9) забезпечення дітей та молоді, які виходять із системи альтернативного догляду, послугами соціального супроводу з метою інтеграції їх у суспільство; 10) забезпечення в кожній територіальній громаді дітям та сім'ям із дітьми доступу до послуг відповідно до їхніх потреб [6].

**Висновки.** Узагальнюючи викладене, варто зазначити, що нормативно-правові основи деінституалізації в Україні сьогодні перебувають у досить динамічному стані, що відображено в цілій низці документів наказового характеру, які мають конкретних виконавців, строки виконання та механізми реалізації зазначених приписів, що дуже важливо для здійснення трансформаційних процесів у державі. Не залишилися поза увагою й треті особи, як-от громадськість, неурядові організації, окремі фізичні й юридичні особи, які можуть сприяти вдосконаленню інституційного догляду за дітьми з метою наближення його до міжнародних норм і стандартів, що є справді позитивними зрушеннями в нашому суспільстві.

**Список використаних джерел:**

1. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // Законодавство України: база даних. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
2. Декларація прав дитини, ухвалена резолюцією 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 р. // Законодавство України: база даних. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_384](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_384).
3. Конвенція про права дитини: редакція зі змінами, схвалена резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21 грудня 1995 р. (20 листопада 1989 р.) // Законодавство України: база даних. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_021).
4. Концепція Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 230-р. // Законодавство України: база даних. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2017-%D1%80>.
5. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист»: постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2017 р. № 1906-VIII // Законодавство України: база даних. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/tu/1906-19>.
6. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр. та план заходів із реалізації її I етапу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 526-р // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250190226>.
7. План заходів із реалізації I етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 526-р // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250190226>.

УДК 342.7

**ПОГРЕБНЯК М.М.**

**ОСОБЛИВОСТІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У науковій статті виокремлено особливості ветеринарної медицини в адміністративно-правовому аспекті. Автором зосереджено увагу на суб'єктах публічного управління в досліджуваній сфері. Запропоновано доповнити систему суб'єктів ветеринарно-санітарного контролю громадськими контролерами. Акцентовано увагу на міграційному характері об'єктів ветеринарної медицини.

**Ключові слова:** ветеринарія, ветеринарна справа, ветеринарна медицина, публічне адміністрування, тварини.

В научной статье выделены особенности ветеринарной медицины в административно-правовом аспекте. Автор сосредоточил внимание на субъектах публичного управления в исследуемой сфере. Предложено дополнить систему субъектов ветеринарно-санитарного контроля общественными контролерами. Акцентируется внимание на миграционном характере объектов ветеринарной медицины.

**Ключевые слова:** ветеринария, ветеринарное дело, ветеринарная медицина, общественное администрирование, животные.

In this scientific article the features of veterinary medicine in the administrative and legal aspect are highlighted. The author focuses on the subjects of public administration in the area under study. It was proposed to supplement the system of subjects of veterinary and sanitary control with public inspectors. Attention is focused on the migration nature of veterinary medicine objects.

**Key words:** *veterinary medicine, veterinary business, veterinary medicine, public administration, animals.*

**Вступ.** Галузь ветеринарної медицини становить собою різновекторні групи суспільних відносин та має низку особливостей, що визначають важливість даної галузі в системі публічного адміністрування. Розкриємо особливості галузі ветеринарної медицини в публічному адмініструванні.

**Результати дослідження.** Однією з особливостей адміністрування даної галузі є полігалузевий характер компетенції уповноваженого центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого належить реалізація державної політики в галузі ветеринарної медицини, здійснення управління, контролю та нагляду за станом тварин, кормів тощо. Даним суб'єктом є Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів.

Полігалузевість даного суб'єкта визначається тим, що до його компетенції входить реалізація окремих напрямів державної політики одразу в декількох сферах суспільного життя, серед яких такі:

- 1) ветеринарна медицина;
- 2) безпека і окремі показники якості харчових продуктів;
- 3) карантин та захисту рослин, ідентифікація та реєстрація тварин;
- 4) санітарне законодавство;
- 5) попередження, зменшення вживання тютюнових виробів та їхнього шкідливого впливу на здоров'я населення;
- 6) метрологічний нагляд, ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності, насінництво та розсадництво (у частині сертифікації насіння і садивного матеріалу);
- 7) реєстрація й облік машин в агропромисловому комплексі, державний нагляд (контроль) у сфері агропромислового комплексу;
- 8) державний нагляд (контроль) у галузі охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва;
- 9) державний контроль за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері;
- 10) забезпечення якості зерна та продуктів його переробки;
- 11) державний нагляд (контроль) за додержанням правил біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності;
- 12) радіаційний контроль за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування [1].

Отже, повноваження та компетенція даного органу, на нашу думку, охоплює передусім безпеку та якість продуктового ланцюга, маємо на увазі гарантування безпеки та відповідності якості харчових продуктів міжнародним нормативам системи НАССР; сприяє захисту стану здоров'я тварин, починаючи від процесу осіменіння, якості кормів для тварин, закінчуючи їх використанням як сировини для харчових продуктів.

Ще однією з особливостей даної галузі є видання широкого кола документів дозвільного характеру, до того ж не лише в межах національного законодавства, але і міжнародних документів.

Наприклад, Законом України «Про ветеринарну медицину» передбачено, що документами дозвільного характеру є такі: ветеринарне свідоцтво, ветеринарна картка, ветеринарна довідка, ветеринарно-санітарний паспорт на тварину, експлуатаційний дозвіл; реєстраційне посвідчення.

Водночас документом дозвільного характеру, який призначений для пред'явлення іноземній країні, є міжнародний ветеринарний сертифікат – це сертифікат, форма та зміст якого відповідають рекомендаціям відповідних міжнародних організацій, що видається в країні експорту згідно з інструкціями відповідних міжнародних організацій і засвідчує стан здоров'я тварин та/або дотримання вимог щодо охорони здоров'я людини, які були виконані стосовно товарів, що експортуються [2].

Документи дозвільного характеру, які видаються уповноваженим суб'єктом в галузі ветеринарної медицини, застосовуються як на території України, так і за її межами.

Наступною особливістю є те, що ветеринарна справа в Україні реалізується шляхом державної форми організації ветеринарної служби. У нашій країні ветеринарна справа зосереджена в руках держави. Організаційно представлена у створеній мережі державних ветеринарних установ для обслуговування тваринництва, незалежно від того, в якій формі власності вони перебувають. На державну ветеринарію покладено здійснення основних ветеринарних заходів і державний ветеринарно-санітарний контроль. Держава організовує і фінансує підготовку ветеринарних кадрів, наукові дослідження із проблем ветеринарії. У державному бюджеті щорічно передбачено асигнування на утримання ветеринарної служби і здійснення протиепізоотичних заходів. Так, у ст. 32 Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 р.» визначено, що кошти за напрямками (об'єкти, заходи) за бюджетними програмами «Здійснення природоохоронних заходів» (код 2401270) та «Державна підтримка галузі тваринництва» (код 2801540) розподіляються за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Про використання коштів державного бюджету за вищезазначеними бюджетними програмами в розрізі напрямків (об'єкти, заходи) відповідні головні розпорядники коштів державного бюджету щоквартально інформують Комітет Верховної Ради України з питань бюджету [3, ст. 32]. Зазначимо, що на 2018 р. у державному бюджеті України державна підтримка галузі тваринництва становила 3 021 000 грн.

У галузі ветеринарної медицини вживається поняття «ветеринарна адміністрація» на позначення системи органів управління, які мають горизонтально-вертикальні зв'язки та виконують свої повноваження на всій території країни з метою координації, організації та здійснення ветеринарно-санітарних заходів, перевірки відповідності товарів вимогам, визначеним країною призначення, видачі міжнародних ветеринарних сертифікатів згідно з рекомендаціями й інструкціями відповідних міжнародних організацій, а також щодо нагляду та перевірки їх виконання. Державний департамент ветеринарної медицини з державною інспекцією ветеринарної медицини та транспорту. Отже, адміністрування ветеринарної медицини здійснюється широким колом суб'єктів управління, які мають стійкі субординаційно-координаційні зв'язки. Система суб'єктів є чотирирівневою та являє собою: 1) органи, що виконують управлінські функції в області міжнародного співробітництва; 2) органи, що здійснюють управління на загальнодержавному рівні, діяльність яких безпосередньо пов'язана з ветеринарною справою; 3) органи, що здійснюють управління на регіональному рівні, діяльність яких безпосередньо пов'язана з ветеринарною справою; 4) органи, які виконують функції контролю та нагляду на місцях.

Проте, на нашу думку, суб'єкти ветеринарної адміністрації є спеціальними суб'єктами публічного адміністрування в досліджуваній сфері, а Законом України «Про ветеринарну медицину» до змісту даного поняття не включено перелік інших суб'єктів, які виконують адміністративні функції в досліджуваній сфері. Масою на увазі таких суб'єктів, як: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; інші, окрім Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів, центральні органи виконавчої влади; місцеві органи публічної адміністрації. Окрему групу суб'єктів становлять фізичні та юридичні особи, які реалізують свої права в досліджуваній сфері.

Варто зазначити, що законодавець Кабінет Міністрів України відносить до органів державного управління в галузі ветеринарної медицини та наділяє даний суб'єкт такими повноваженнями:

- забезпечення здійснення державної політики в галузі ветеринарної медицини;
- розроблення і виконання відповідних загальнодержавних програм;
- організація здійснення ветеринарно-санітарних заходів, спрямованих на забезпечення ветеринарно-санітарного й епізоотичного благополуччя, охорона території України від проникнення з інших держав або карантинних зон патогенних агентів хвороб тварин, гарантування безпечності продуктів тваринного походження, встановлення карантину тварин, охорона довкілля від потенційних негативних наслідків, пов'язаних із вирощуванням тварин;
- забезпечення фінансування і матеріально-технічного постачання державної служби ветеринарної медицини;

- реалізація державної політики щодо ліцензування в галузі ветеринарної медицини;
- укладення міжнародних договорів;
- здійснення інших повноважень відповідно до закону [2, ст. 5].

Наступною особливістю ветеринарної сфери, на нашу думку, є профілактичний напрям ветеринарної діяльності. Відповідно до Закону України «Про ветеринарну медицину», основним напрямом ветеринарної діяльності є профілактика заразних і незаразних хвороб тварин. Питома вага профілактичних заходів в загальному обсязі ветеринарних заходів становить 90%. Ветеринарна діяльність за профілактичним напрямом забезпечує скорочення захворюваності тварин. Профілактичні заходи, на нашу думку, мають на меті, з одного боку, профілактику заразних і незаразних хвороб тварин, тобто вжиття заходів для попередження появи хвороб тварин, з іншого – дотримання вимог безпечності та відповідності нормам і стандартам тварин як об'єкта продовольчої сировини та виробництва продуктів тваринного походження.

У ст. 20 Закону України «Про ветеринарну медицину» визначено, що ветеринарні заходи з боротьби із заразними і незаразними хворобами тварин здійснюються з метою:

а) захисту життя або здоров'я тварин від ризиків, спричинених занесенням, укоріненням чи поширенням хвороб тварин, організмів, що переносять хвороби, а також хвороботворних організмів;

б) захисту життя або здоров'я людини чи тварин від ризиків від добавок, забруднюючих речовин, токсинів або хвороботворних організмів, які містяться в продуктах тваринного походження чи кормах;

в) захисту життя або здоров'я людини від ризиків, спричинених хворобами, які переносяться тваринами або продукцією, що виробляється з них [2, ст. 20].

Також варто зазначити, що провадження профілактичних заходів із боротьби із заразними і незаразними хворобами тварин має плановий характер. Плани ветеринарних заходів складаються в усіх ланках ветеринарної адміністрації, починаючи з ветеринарних фахівців, які обслуговують тваринницькі ферми, населені пункти, фермерські (селянські) господарства, і закінчуючи Міністерством аграрної політики та продовольства України, яке координує діяльність Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів, керує ветеринарною службою України.

Безперечно, особливістю даної сфери діяльності є постійна єдність ветеринарної науки і практики застосування ветеринарних знань, умінь та навичок. Наукові заклади незалежно від форми власності та фінансування отримують замовлення практичної ветеринарної служби на розроблення актуальних проблем ветеринарії (створення нових, більш ефективних вакцин, медикаментів, дезінфікуючих засобів тощо). Практичні ветеринарні установи беруть участь у виробничих випробуваннях нових методів і засобів здійснення ветеринарних заходів, за наявності позитивного результату широко застосовують нові, ефективні препарати для проведення клінічних ветеринарних досліджень хвороб тварин, оцінювання ветеринарно-санітарного стану продуктів тваринного походження, зокрема неїстівних, кормових добавок, преміксів, кормів, ґрунту, води для тварин, а також здійснення періодичного контролю за показниками якості та безпечності.

Цікавим аспектом є положення Закону України «Про ветеринарну медицину», яким не лише визначено повноваження суб'єктів публічної адміністрації в досліджуваній сфері, але і чітко анонсовані права й обов'язки посадових осіб, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль, а також права й обов'язки державних ветеринарних інспекторів, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд. Повноваження державних ветеринарних інспекторів та офіційних ветеринарних лікарів мають адміністративний характер, їм властива імперативність. Дії інспекторів спрямовані на виконання контрольно-наглядової, нормативної, комунікативної, організаційної, розпорядчої функцій.

Коли йдеться про державний контроль і нагляд у галузі ветеринарної медицини, то варто зазначити важливість та необхідність здійснення громадського контролю за станом здоров'я тварин і умовами їх вирощування для попередження, виявлення правопорушень, які можуть вчинятися органами публічної адміністрації, юридичними і фізичними особами в галузі ветеринарної медицини, особливо це стосується здійснення контролю та нагляду на ринках. Також не варто забувати про важливість наявності належних знань стосовно предмета контролю та нагляду в громадського інспектора, який здійснює контроль та нагляд, що унеможливує залучення як компетентного суб'єкта пересічного громадянина.

Саме тому вважаємо, що в Законі України «Про ветеринарну медицину» необхідно передбачити норми, які б надавали можливість залучення громадських інспекторів із зоохорони та з

питань безпечності харчових продуктів. Повноваження зазначених суб'єктів громадського контролю пропонуємо визначити в ст. 16–1 «Громадський ветеринарно-санітарний контроль та нагляд».

Вважаємо, що одними з головних функцій громадських інспекторів із зоохорони та з питань безпечності харчових продуктів є здійснення постійного контролю та нагляду за забезпеченням виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів, проведення періодичних перевірок дотримання вимог чинного законодавства в галузі ветеринарної медицини, а також повідомлення державних ветеринарних інспекторів та/або офіційних ветеринарних лікарів у разі виявлення фактів порушення вищезазначених норм для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Ще однією особливістю є те, що об'єкти галузі ветеринарної медицини мають міграційний характер, який може проявлятися як у внутрішніх міграціях тварин, а отже, поширенні їхніх хвороб, так і в зовнішні міграції, що спричиняє поширення хвороб тварин за межами країни. Зазначимо, що даний процес може відбуватися і у зворотному напрямку, тобто коли тварини, які перебувають на території інших країн, мігрують в Україну й є збудниками та джерелом хвороб тварин, тобто зоонозів і пріонних хвороб, отже, можуть спричинити хвороби людей. Саме тому варто вести мову про розвиток співпраці ветеринарної служби України з ветеринарними службами закордонних країн, що зумовлено не лише міграційними процесами тварин, але й збільшенням завезення в країну тварин, продуктів і сировини тваринного походження. Крім того, більш тісні зв'язки потрібно встановлювати між ветеринарною службою України та міжнародними ветеринарними організаціями.

**Висновки.** У підсумку зазначимо, що особливостями ветеринарної медицини як галузі публічного права є такі:

- 1) уповноважений центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого належить реалізація державної політики в галузі ветеринарної медицини, здійснення управління, контролю та нагляду за станом тварин, кормів тощо, має полігалузевий характер компетенції;
- 2) видання широкого кола документів дозвільного характеру не лише в межах національного законодавства, але і міжнародних документів;
- 3) система органів публічного адміністрування в галузі ветеринарної медицини має горизонтально-вертикальні зв'язки та представлена дворівневою структурою органів: органи, що входять до складу ветеринарної адміністрації, тобто спеціальні суб'єкти публічного адміністрування в галузі ветеринарної медицини, та органи загальної компетенції;
- 4) ветеринарні заходи мають профілактичний напрям ветеринарної діяльності, що забезпечує скорочення захворюваності тварин;
- 5) постійна єдність ветеринарної науки і практики застосування ветеринарних знань, умінь та навичок;
- 6) здійснення контрольно-наглядової, нормативної, комунікативної, організаційної, розпорядчої функцій покладено на державних ветеринарних інспекторів та офіційних ветеринарних лікарів;
- 7) специфіка галузі ветеринарної медицини дає можливість залучення громадських інспекторів із зоохорони та з питань безпечності харчових продуктів;
- 8) публічне адміністрування ветеринарної медицини здійснює широке коло суб'єктів публічної адміністрації.

**Список використаних джерел:**

1. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-p>.
2. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498–XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 531.
3. Про Державний бюджет на 2018 р.: Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2246–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № № 3–4. Ст. 26.



### ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті розкрито принципи транскордонного співробітництва між регіонами та країнами-сусідами України. Це найбільш загальні й стабільні вимоги адміністративної діяльності публічної адміністрації, що сприяють утвердженню, захисту та розвитку транскордонного співробітництва. Їх метою є забезпечення першочергового розвитку всіх елементів транскордонного співробітництва за органічного поєднання загальнодержавних потреб усього українського народу.

**Ключові слова:** вимоги, захист, потреби, принципи, публічна адміністрація, розвиток, транскордонне співробітництво.

В статье раскрыты принципы трансграничного сотрудничества между регионами и странами-соседями Украины. Это наиболее общие и стабильные требования к административной деятельности публичной администрации, которые способствуют утверждению, защите и развитию трансграничного сотрудничества. Их целью является обеспечение первоочередного развития всех элементов трансграничного сотрудничества при органическом сочетании общегосударственных потребностей всего украинского народа.

**Ключевые слова:** защита, потребности, принципы, публичная администрация, развитие, трансграничное сотрудничество, требования.

The article reveals the principles of cross-border cooperation between regions and neighboring countries of Ukraine. These are the most general and stable requirements of the administrative activities of public administration that promote the establishment, protection and development of cross-border cooperation. Their goal is to ensure the priority development of all elements of cross-border cooperation in the organic combination of nation-wide needs of all Ukrainian people.

**Key words:** cross-border cooperation, development, need, protection, public administration, requirements, principles.

**Вступ.** Україна є Європою географічно й ментально [1], після підписання і вступу в дію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [2; 3; 4], з іншої сторони, реальність стати повноцінним членом ЄС значно зросла. В Україні майже не залишилося впливових політичних сил, які б прагнули іншого, адже соціологія однозначно висвітлює, що понад 70% громадян підтримують вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС) [5].

ЄС – це насамперед цінності, які визначені, прописані та виконуються громадянами (підданими) країн-учасниць. А цінності – це передусім принципи. Принципи є провідною категорією права всіх правових систем, які належать до романо-германської правової сім'ї.

Однак шлях до ЄС є тернистим, адже кілька століть бездержавності наша держава перебувала під іноземним впливом, що не могло не вплинути на різні сфери суспільного життя народів, які проживала під юрисдикцією іноземних держав. У результаті цього основоположні засади життя й діяльності українського народу зазнали певної трансформації. І якщо в Західних областях така трансформація була переважно позитивною, то в Східних вона характеризується негативним промосковським спрямуванням. Однак і в першому, і другому випадках найбільш загальні сталі засади транскордонної співпраці вимагають узагальнення й подальшого виявлен-

ня, опису та прищеплення громадянам як засобами громадянського суспільства так і в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації. Це має здійснюватися на основі цінностей, що визнанні Європейською спільнотою.

Отже, потреба забезпечення транскордонного співробітництва на засадах цінностей ЄС, виявлення й опису найбільш загальних сталих засад у цій сфері обґрунтовує актуальність дослідження.

До окремих аспектів принципів публічного адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-сусідів звертали свої наукові пошуки І. Бабець, І. Бабинець, А. Бальян, В. Галушко, П. Діхтєвський, В. Комірна, Л. Корольчук, О. Кривцова, О. Кузьменко, С. Кулина, А. Куліков, О. Кушніренко, М. Лізанець, О. Лукаш, В. Маковський, О. Петришин, Г. Повх, Н. Ротар, Є. Рябінін, М. Савюк, С. Стеценко, Р. Федан, Д. Філеп, Г. Чубай-Федоренко, Ю. Шолох та ін. Проте безпосередньо предметом їхнього аналізу ця тема не була, вони свої наукові пошуки зосереджували на більш загальних, спеціальних чи суміжних проблемах.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, теорії міжнародного права, чинного міжнародного та національного законодавства країн-сусідів виявити й описати принципи публічного адміністрування транскордонного співробітництва.

**Результати дослідження.** Публічне адміністрування транскордонного співробітництва здійснюється не хаотично, а на основі певних правових принципів. Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права й напрями його подальшого розвитку [6, с. 39–40].

На думку провідних учених-адміністративістів, характерними рисами принципів адміністративного права є такі: вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави; визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права й напрями його подальшого розвитку; установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними. Загалом під принципами адміністративного права розуміють найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [7, с. 39–40].

Публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва характеризується такими ознаками: провідним завданням транскордонного співробітництва є зниження адміністративних бар'єрів між прикордонними регіонами України та регіонами країн-сусідів України, налагодження доброзичливих, взаємовигідних і дружніх стосунків між громадами в усіх сферах суспільного життя, зокрема культурі, бізнесі, торгівлі, освіті, боротьбі з тероризмом і нелегальною міграцією; кінцевою метою такого співробітництва є подолання всіх видів адміністративних бар'єрів, зона вільної торгівлі без будь-яких обмежень щодо мит і квот, подальше ментальне зближення громадян України та громадян сусідніх країн-учасниць ЄС, підвищення середнього рівня достатку громадян України до рівня в країнах-сусідах, утвердження в Україні соціальних, антикорупційних, освітніх, інфраструктурних стандартів життя і праці, які б відповідали стандартам ЄС, практично Західний кордон України має зникнути, залишившись виключно юридичною лінією на мапах; водночас із лібералізацією адміністративних чинних на Західному кордоні мають посилюватися прикордонні режимні заходи на Східному кордоні, адже незалежно від того, хто має владу в Росії, ментально більшість російського народу не сприймає українців як окрему незалежну від них націю; транскордонне регіональне співробітництво – це спільні регіональні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, які перебувають під юрисдикцією України, і країнами-сусідами, спрямовані на укладання й виконання із цією метою відповідних угод або досягнення домовленостей у межах компетенції територіальних громад, з метою усунення адміністративних і технічних перепон, які можуть стримувати розвиток і безперешкодне здійснення взаємовигідного регіонального співро-

бітництва регіонів різних держав і спілкування громадян; провідним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; більшість юридичних норм у сфері транскордонного співробітництва належить нормам міжнародного й адміністративного права, зокрема на їх основі забезпечується митний і прикордонний режими, підписуються договори про співпрацю, укладаються адміністративні угоди; публічне адміністрування у сфері транскордонного співробітництва – це форма реалізації публічної влади, характеризується зовнішнім вираженням реалізації завдань (функцій) публічної влади – її адміністративною діяльністю, здійснюється з метою задоволення публічного інтересу.

Універсальним принципом правової системи демократичних правових держав є принцип верховенства права. Принцип верховенства права є конституційним за ст. 8. У Кодексі адміністративного судочинства України проголошується, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Складниками принципу верховенства права є такі особливості: найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава й закон, є вторинними; законодавство та право не тотожні, нормативний акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, а його виконання є карним; законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є карним; законодавство, яке відповідає теорії природного права щодо пріоритету прав і свобод людини та громадянина, підлягає виконанню, його невиконання є карним; принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів адміністративних судів і суб'єктів публічної адміністрації. Загалом значення принципу верховенства права полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб і публічний інтерес суспільства [7, с. 40–41].

У сфері транскордонного співробітництва це означає, що публічна адміністрація, яка здійснює транскордонне співробітництво, визнає всіх людей незалежно від належності до громадянства України чи країн-учасниць ЄС рівними у правах і свободах. Їхнє життя здоров'я, честь і гідність є найвищими цінностями, а всі інші цінності, зокрема держава й закон, є вторинними. У разі колізії цих цінностей і позитивістського державного законодавства і права нормативний акт, який порушує права і свободи людини, має визнаватися неправовим, а його невиконання є карним. При цьому законодавство, яке відповідає теорії природного права, у сфері транскордонного співробітництва підлягає беззаперечному виконанню. Принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва.

Отже, у сфері транскордонного співробітництва принцип верховенства права означає, що публічна адміністрація, яка здійснює транскордонне співробітництво, визнає та забезпечує права і свободи всіх людей незалежно від належності до громадянства України чи країн-учасниць ЄС; їхнє життя, здоров'я, честь і гідність визнаються найвищими цінностями, а все інше – вторинним. У разі колізії цих цінностей і позитивістського державного законодавства і права нормативний акт, який порушує права і свободи людини, має визнаватися неправовим, а його невиконання суб'єктами публічної адміністрації – карним.

Похідним від принципу верховенства права у сфері публічного адміністрування є європейські принципи належного врядування. У країнах-учасницях ЄС щодо принципів належного врядування погодженою є така позиція: вони встановлюють стандарти і стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різних нормах адміністративного права – від конституцій до окремих нормативних актів і судових прецедентів. Тим самим значення принципів належного врядування для публічного адміністрування полягає в тому, що вони встановлюють стандарти і стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. Сутнісною відмінністю принципів належного врядування в країнах-учасницях ЄС та України є те, що вони – не просто ідеї, засновані на чийсь добрій волі, а реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищаються від порушень незалежними органами контролю, системою юстиції, судовою владою та парламентським контролем [7, с. 41–42].

На думку В. Галуцька, сутністю принципів належного врядування в країнах-учасницях ЄС є те, що вони реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, адже дієво

захищені від порушень громадським контролем, виконавчим контролем системи органів юстиції, судовою владою й парламентським контролем. У сфері права Європейського Економічного Співтовариства Європейський суд визначив багато принципів адміністративного права, давши посилення на його загальні принципи, характерні сьогодні для держав-членів ЄС. У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються вагомі принципи, що мають виконуватися всіма державами-членами ЄС, а саме: принцип адміністрування через закон, принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень; забезпечувальні заходи; справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації [7, с. 41–42].

Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування найбільше підходить до публічного адміністрування транскордонного співробітництва, адже як в Україні, так і в країнах-учасниках ЄС діє консенсусна модель управлінської культури, що передбачає існування згоди між громадянами з приводу механізмів ухвалення публічних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і засобів їх вирішення. При цьому така діяльність базується на участі громадськості в процесі ухвалення рішень, залученні учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі; визнанні й обговоренні потреб та інтересів усіх учасників, зокрема осіб, які ухвалюють рішення; наданні громадськості можливості впливати на рішення; доведенні до відома учасників, як саме їхній внесок вплинув на ухвалені рішення [5, с. 44–45; 8].

Наприклад, профільна депутатська комісія з питань транскордонного співробітництва розвитку туризму та рекреації Закарпатської обласної ради перед винесенням на сесію ради здійснювала публічний розгляд проблемних і кадрових питань комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» і проекту змін і доповнень до Програми розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2016–2020 рр. [9].

Отже, принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування у сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації здійснюють свою адміністративну діяльність прозоро, забезпечують доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень і висновків, які мають значення для транскордонного співробітництва.

Принцип прозорості характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Відкритість і прозорість дає змогу кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень і створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. Відкритість влади поєднує три головні елементи: прозорість (*transparency*), іншими словами, перебування під публічним контролем; доступність (*accessibility*) кожному в будь-який час, усюди; чутливість до нових ідей і вимог. Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживаний термін «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» і «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує [5, с. 43]. Наприклад, прикордонники Мукачівського загону регулярно проводять День відкритих дверей, під час якого демонструють відвідувачам технічні засоби, що використовуються під час охорони державного кордону, зразки зброї, спеціальні засоби, оптичні прилади, засоби прикордонного контролю і зв'язку, а також автомобільну техніку, яку використовують прикордонники для охорони держрубежу [10].

Тим самим принцип прозорості адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва характеризує доступність громадян і юридичних осіб до інформації про внутрішню діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснює транскордонне співробітництво, що дає змогу дізнатися громадськості про механізми ухвалення управлінських рішень і створює умови для ініціювання в разі необхідності зовнішніх перевірок, породження корупційних і таких, що порушують етичні норми, дій посадових осіб.

Принцип добросовісності й етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва. Категорія «добросовісність» належить до фундаментальних категорій науки, під якою розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи із цього, діяльність суб'єктів публічної адміністрації має відбивати особистості стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра (публічного інтересу) як для окремої особи, так і суспільства загалом. Принцип етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації включає в себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу (служби в органах місцевого самоврядування) та запобігання корупції, а саме:

служіння народу України й суспільству (забезпечувати публічний, а не відомчий інтерес); гідна поведінка (бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими); неупередженість і політична нейтральність (не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій) [5, с. 44].

Усі ці чесноти мають бути в повному обсязі притаманні суб'єктам публічної адміністрації, які здійснюють транскордонне співробітництво. Наприклад, працівники Державної митної служби зобов'язані дотримуватися таких етичних правил: діяти в загальнонаціональних інтересах, не використовувати своє службове становище в інтересах окремих осіб за рахунок інтересів інших осіб; розглядати конфлікт між інтересами різних осіб неупереджено та виключно з позиції законних прав, загальноприйнятих у суспільстві уявлень про справедливість і моральні цінності; не надавати привілеїв чи застосовувати обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками; не повинні публічно демонструвати свої релігійні або політичні переконання чи уподобання, свої симпатії, антипатії або виняткову увагу до окремих осіб чи груп осіб; свідомо, добровільно дотримуватись установлених державою, окремими її органами й установами правил, норм і приписів; проявляти відданість, повагу й коректність до держави, усіх державних і громадських інститутів; підтримувати позитивний імідж митної служби, постійно сприяти зміцненню її авторитету; у разі її принципової незгоди з політикою, яку проводить держава або конкретний митний орган, посадовою особою якою вона є, звільнитися зі служби тощо [11].

Отже, принцип доброчесності й етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва полягає у визначенні та, найголовніше, у свідомому і стійкому дотриманні всіма суб'єктами публічної адміністрації фундаментальних чеснот щодо високої моральної чистоти, чесності, зокрема стосовно забезпечення публічного, а не відомчого чи приватного інтересу, діяльності в загальнонаціональних інтересах, бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими; у разі ж принципової незгоди з політикою, яку проводить держава або конкретний публічний суб'єкт у сфері транскордонного співробітництва, особа має звільнитися з публічної служби.

Принципи ефективності, компетентності й спроможності у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що публічне адміністрування має бути ефективним і своєчасним, таким, що забезпечує благо народів, не порушує публічного інтересу держав, спрямоване на майбутнє з урахуванням попереднього досвіду. Так, Волинська обласна рада для ефективного впровадження Стратегії транскордонного співробітництва за сприяння й фінансової підтримки (за рахунок гранту від Міністерства закордонних справ Польщі) у партнерських регіонах створила мережу прикордонного співробітництва, що складається з контактних пунктів, які працюють у кожному з регіонів, що покриваються Стратегією, зокрема в Люблінському воєводстві Республіки Польща. Контактні пункти відповідають за наповнення інформації й організацію роботи в межах створеної мережі. Основною метою їхньої діяльності є передання польського досвіду та кращих практик головним чином на регіональному й місцевому рівнях, у співпраці між місцевими органами влади та соціально-економічними партнерами, допомога Україні в реалізації спільних транскордонних проектів. Громадяни та юридичні особи мають можливість реалізувати проекти в рамках програми транскордонного співробітництва шляхом звернень у Відділ з питань бюджету, економічної політики та проектної діяльності обласної ради [10].

Принципи інноваційності й відкритості до змін у сфері транскордонного співробітництва полягають у тому, що необхідність імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, не залишає інших варіантів для вітчизняної публічної адміністрації, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію (запозичення) наукових досліджень і публічних управлінських розробок у практику публічного адміністрування, використовуючи нові підходи до надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою адаптації їх до стандартів ЄС і подальшого розвитку. Українська публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські стандарти. Наприклад, на кордоні України з Угорщиною відкрито перший для цієї ділянки спільний контактний пункт «Захонь». Це ще одна нова комунікаційна платформа на основі фундаменту транскордонної співпраці прикордонників з європейськими колегами. Серед основних завдань, які виконуватиме зазначений центр, – підтримання інформаційної взаємодії та обмін повідомленнями між прикордонниками обох країн, а також забезпечення координованості дій під час проведення спільних заходів з охорони українсько-угорської ділянки кордону та протидії протиправній діяльності [12].

Принцип сталості й довгострокової орієнтованості транскордонного співробітництва полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації в цій сфері мають виходити з концепції поступового зближення всіх сфер суспільного життя по два боки кордону, стратегічною метою чого має стати перенесення корону ЄС із заходу на схід України.

Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності в транскордонному співробітництві є провідними в адміністративному праві, адже з погляду теорії природного права право є справедливе та гуманне, основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо; виходячи із цього будь-яке джерело адміністративного права лише тоді може вважатися правовим, коли відповідає природному праву та узгоджується з ним; основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації з погляду філософії природного праворозуміння є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини [13, с. 78].

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст принципу поваги до прав людини й основоположних свобод («Охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини та основоположні свободи, як-от: свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибирати форми культурного самовираження») та принципу рівної гідності й поваги до всіх культур [14].

В Україні ця проблема стоїть гостро, адже тільки в Закарпатській області проживають представники понад 100 національностей. Згідно з переписом населення 2001 р., тут налічується 1010,1 тис. українців (80,5%), зокрема 10,1 тис. русинів, 151,5 тис. угорців (12,1%), 32,1 тис. румунів (2,6%), 31,0 тис. росіян (2,5%), 14,0 тис. ромів (1,1%), 5,6 тис. словаків (0,5%), 3,5 тис. німців (0,3%), а також 1540 білорусів, 565 євреїв, 518 поляків, 490 вірмен та інших. З огляду на це, одним із пріоритетних завдань місцевих органів влади є подальше зміцнення історично-традиційної атмосфери міжетнічної злагоди, толерантності співжиття й високого рівня взаєморозуміння між представниками різних національних груп, конкретне вирішення їхніх запитів щодо збереження своєї національної ідентичності. Національні меншини, їхні громадські організації мають можливість вільно встановлювати й підтримувати зв'язки з особами своєї національності за межами України, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій. А з боку держави цим відносинам сприяє діяльність міждержавних змішаних і двосторонніх, зокрема українсько-румунської, українсько-словацької та українсько-угорської, комісій з питань забезпечення прав національних меншин [15].

Принцип злагожденості на рівні країн-учасниць ЄС полягає в тому, що всі заходи мають відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба в злагоженості всередині ЄС стає все більш актуальною, кількість завдань збільшується. Розширення ЄС призводить до ще більшого різноманіття. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, не можуть бути вирішені в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудовано ЄС. Регіональна й місцева влада все частіше бере участь у реалізації такої політики. Злагоженість вимагає політичного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу в складній системі. Принцип підзвітності у виконавчому процесі ЄС має бути більш зрозумілим. Кожна з Інституцій ЄС має пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність і відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС і всіх інших агентів, що задіяні в розробленні й упровадженні політики ЄС на будь-якому рівні [5, с. 49].

У сфері публічного адміністрування транскордонного співробітництва це означає, що сутність і зміст забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності полягають у тому, що всі заходи різноманітних суб'єктів публічної адміністрації, а в багатьох випадках і законодавчої гілки влади мають погоджуватися один із одним як усередині суверенних держав, так і на рівні регіонів держав-сусідів, в також між урядами та парламентами (останні шляхом ратифікації міжнародних угод), мають бути націлені на найбільш повне забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб по обидва боки кордону, забезпечення публічного інтересу держав-сусідів і збалансованості потреб усіх цих суб'єктів.

Крім розкритих вище принципів адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері транскордонного співробітництва, вагоме місце посідають спеціальні принципи, які притаманні будь-якій сфері, зокрема й аналізованій. На наш погляд, провідним принципом транскордонного співробітництва є принцип збалансованості загальнодержавних і транскордонних інтересів, який ще не знайшов свого сталого опису в юридичній та іншій гуманітарній літературі.

Проблема централізації й децентралізації є постійною. На кожному історичному етапі розвитку державно-правової дійсності вона виникає по-новому з новими специфічними аспектами. Історія знала й сильно централізовані імперії, й аморфні конфедерації. Проте й перші, і другі, як правило, зазнавали краху. Істина, як завжди, міститься десь посередині. У цьому питанні квінтесенцією завжди є соціальний і правовий компроміс щодо врахування інтересів усіх сторін. В умовах інтеграції всіх сфер життя України до стандартів ЄС, безвізового режиму з ЄС це питання постає з новою гостротою. Громадяни прикордонних західних областей України регулярно відвідують країни-учасниці ЄС, у яких рівень життя є вищим, кращі дороги, інфраструктура, низька корупція, значно кращий рівень медичного й соціального забезпечення. Проте люди в тих країнах працюють не більш напружено, ніж в Україні.

У теорії державного будівництва існують дві основні моделі реформування державно-правової дійсності: перша – рівномірний розподіл ресурсів між усіма регіонами; друга – визначення пріоритетних територій, які роблять своєрідний соціально-економічний скачок, а потім до них підтягуються інші регіони. Перша модель хоча й формально відображає рівність, однак є популістським гаслом, адже природі, зокрема соціальній, не притаманна рівність. Більшість країн світу, які здійснили якісний соціально-економічний скачок, розвивалися через вільні економічні зони. В Україні, на жаль, ця інституція себе не виправдала. В умовах сьогодення в Україні позитивно здійснюється децентралізація соціально-фінансового життя регіонів. Ми, у свою чергу, пропонуємо здійснювати перенесення інфраструктурного кордону ЄС із заходу на схід поступово, використовуючи можливості транскордонного співробітництва. Спочатку здійснюються масштабні інфраструктурні проекти за стандартами європейської спільноти в західних областях, потім у центральних, південних, північних і східних.

Отже, спеціальний принцип збалансованості загальнодержавних і транскордонних інтересів полягає в органічному поєднанні загальнодержавних потреб усього українського народу та жителів прикордонних територій щодо першочергового розвитку інфраструктури й інших елементів транскордонного співробітництва, що значно підвищує якість життя, праці та відпочинку громадян.

Також цікавими є принципи транскордонного співробітництва, які висвітлені в стратегії транскордонного співробітництва Люблінського Воеводства, Львівської області, Волинської області й Брестської області на 2014–2020 рр., а саме: принцип партнерства, який означає спільну та рівноправну заангажованість польських, білоруських та українських партнерів; принцип відповідності іншим стратегічним документам, які розроблено на регіональному, національному та європейському рівнях; принцип гнучкості, який полягає в пристосуванні до зовнішніх обумовлень, які змінюються, й ендегенних потенціалів, що означає необхідність моніторингу реалізації документа, як також залежно від потреб – проведення його актуалізації; принцип тематичної концентрації, який полягає у виборі кількох найголовніших сфер для функціонування транскордонної території та просторової концентрації шляхом визначення транскордонних сфер стратегічного втручання, в рамках яких проводитиметься виконання напрямів стратегічних заходів; принцип достовірності даних, що використовуються в процесі опрацювання документа, які походять як зі статистичних, так й інших джерел [16].

**Висновки.** Отже, принципи транскордонного співробітництва – це найбільш загальні й стабільні вимоги адміністративної діяльності публічної адміністрації, що сприяють утвердженню, захисту та розвитку транскордонного співробітництва між регіонами й країнами-сусідами України з метою забезпечення першочергового розвитку всіх елементів транскордонного співробітництва за органічного поєднання загальнодержавних потреб усього українського народу.

#### Список використаних джерел:

1. Лакінський Є. В українців європейський менталітет. 2011. URL: [http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/28482/V\\_ukrajinciv\\_jevropejskyj\\_mentalitet\\_Zhyty\\_zavazhaje\\_krugova](http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/28482/V_ukrajinciv_jevropejskyj_mentalitet_Zhyty_zavazhaje_krugova).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. С. 83. Ст. 2125.
3. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз: Закон України від 22.03.2013 № 157-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 10. Ст. 107.
4. ЄС підписав угоду про безвізовий режим для України / РБК України. 2017. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-es-podpisali-soglashenie-bezvizovom-1494944142.html>.

5. Порошенко П. Членство України в ЄС і вступ до НАТО – перспектива на 2018 року, але це реалістично. Interfax. Україна. 2018. URL: [https://tsn.ua/politika/ukrayina-stane-chlenom-yes-i-nato-ale-ne-2018-roku-poroshenko-1079885.html?\\_ga=2.80291220.2005597655.1529812989-1120266168.1525948551](https://tsn.ua/politika/ukrayina-stane-chlenom-yes-i-nato-ale-ne-2018-roku-poroshenko-1079885.html?_ga=2.80291220.2005597655.1529812989-1120266168.1525948551).
6. Теорія держави і права: підручник / за ред. О. Петришина. Харків: Право, 2015. 368 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Біла Книга. Європейське врядування / Комісія європейських співтовариств. Брюссель, 2016. URL: [http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf).
9. Профільні депутатські комісії завершили обговорення матеріалів другого пленарного засідання 10-ої сесії облради / Прес-служба Закарпатської обласної ради. 2018. URL: <http://zakarpat-rada.gov.ua/profilni-deputatski-komisiji-zavershyly-obhovorennya-materialiv-druho-ho-plenarnoho-zasidannya-10-oji-sesiji-oblrady/>.
10. У Мукачівському прикордонному загоні відбувся «День відкритих дверей». РМГ. 2014. URL: <https://pmg.ua/life/46362-u-mukachivskomu-prykordonnomu-zagoni-vidbuvysya-den-vidkrytykh-dverei>.
11. Правила етики поведінки посадових осіб митної служби України, затверджені Наказом Державної митної служби України від 16.11.2009 № 1097. АМБУ. 2010. URL: <http://www.ambu.org.ua/node/1232>.
12. На кордоні з Угорщиною був відкритий перший для цієї ділянки спільний контактний пункт «Захонь». Це ще одна, нова, комунікаційна платформа на основі фундаменту співпраці прикордонників з європейськими колегами / Державна прикордонна служба України. 2017. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/na-kordoni-ugorshchini-z-ukrainoyu-zaprasuyuv-pershii-spilniy-kontaktniy-punkt-zahon/>.
13. Адміністративне право України: підручник: у 2 т. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 356 с.
14. Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження, прийнята 20.12.2005 на 33-й сесії Генеральної конференції ООН. Офіційний вісник України. 2010. № 8. Ст. 367.
15. Національні меншини Закарпаття: цифри і факти. Закарпаття, 2012. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/64717-Nacionalni-menshyny-Zakarpattya-cyfy-i-fakty>.
16. Стратегія транскордонного співробітництва Люблінського Воеводства, Львівської області, Волинської області та Брестської області на 2014–2020 роки. Люблін, 2014. URL: <http://www.oblrada.lviv.ua/UserFiles/Image/docs/International%20coop/>.
17. Мережа транскордонних контактних пунктів / Волинська обласна рада. 2014. URL: <http://volynrada.gov.ua/Cross-border>.



### ЩОДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬ ПУБЛІЧНУ ФІНАНСОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ

У статті проаналізовано норми чинного фінансового й податкового законодавства, питання вдосконалення фінансового законодавства.

**Ключові слова:** податково-правові норми, систематизація законодавства, кодифікація законодавства, юридичні колізії.

В статье проанализированы нормы действующего финансового и налогового законодательства, вопросы совершенствования финансового законодательства.

**Ключевые слова:** налогово-правовые нормы, систематизация законодательства, кодификация законодательства, юридические коллизии.

The norms of the current financial and tax legislation, the issue of perfection of financial legislation are analyzed.

**Key words:** tax-legal norms, systematization of legislation, codification of legislation, legal conflicts.

**Вступ.** У національному правовому просторі існує велика кількість норм, що встановлюють спеціальний порядок ухвалення фінансових нормативно-правових актів, визначають засоби формування бюджетів, джерела їх наповнення, цільовий розподіл і використання. З огляду на це, найбільш важливим завданням є чітке визначення форм і меж фінансової компетенції органів державної влади й уповноважених державою публічних і приватних суб'єктів у сфері контролю за дотриманням фінансового законодавства і притягнення до відповідальності суб'єктів, які це законодавство порушують. Саме гармонізація чинних правових норм у сфері державної влади, усунення юридичних колізій, дотримання міжнародних правових стандартів, узгодження нормативно-правових приписів з метою досягнення несуперечливості законодавства є запорукою ефективного функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати норми чинного фінансового й податкового законодавства, питання вдосконалення фінансового законодавства.

**Результати дослідження.** Реалізація фінансово-правових норм неможлива без такого напряму функціонування правової системи, як нормотворчість, тобто закріплення фінансово-правових норм шляхом прийняття фінансових законів і підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, правові норми Бюджетного кодексу України регулюють відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, встановлюють права й обов'язки суб'єктів бюджетних правовідносин, реалізуються в процесі й прийнятті індивідуальних нормативно-правових актів. Для реалізації фінансово-правових норм процес правотворчості має досить велике значення. Як справедливо підкреслює І.Л. Невзоров, якщо закони суперечать потребам суспільства, традиціям народу (законодавець фантазує і «дурить»), правозастосовна діяльність утрачає будь-який сенс, оскільки стає «голим свавіллям». Водночас адекватність права дійсним потребам суспільства передбачає постійний розвиток і вдосконалення законодавства [8, с. 83]. На думку О.О. Кожушко, несистемна активізація нормотворчого процесу відомствами й посадовими особами інколи може призвести до певних негативних наслідків, серед яких помітне місце посідає

© РОССИХІНА Г.В. – доктор юридичних наук, професор юридичного факультету (Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

© РОССИХІН В.В. – доктор юридичних наук, доцент, проректор з інноваційно-корпоративної роботи і адміністрування (Харківський національний університет радіоелектроніки)

створення не узгоджених між собою та з чинними елементами системи права нормативних актів. Цьому можна запобігти, якщо своєчасно й у повному обсязі використовувати ті можливості нормотворчого процесу, які випливають із принципів законодавчої техніки [7]. На думку А.Т. Ковальчука, ринкові засади вимагають, щоб законотворча робота у фінансово-правовій сфері супроводжувалася двояким ефектом. По-перше, відмовою від теоретичних узагальнень, які базуються на застарілому баласті авторитарної ідеології радянських часів. Дослідник зазначає, що цю тезу не варто сприймати абсолютно, як заклик відмовитися в принципі від теоретичних здобутків у галузі фінансового права, що формувалися в класово-етатистській державі. По-друге, ринкові системи, як правило, супроводжуються активним формуванням нормативних актів вищої юридичної сили (законів) і норм, що максимально відповідають назрілим умовам [6, с. 222–241].

У навчальній і науковій літературі справедливо й логічно звертається увага на те, що правотворча діяльність різних держав повинна здійснюватися на відповідних принципах, які є основними початками та визначають сутність, характерні особливості і спрямованість зазначеної діяльності. Традиційно до них належать такі принципи, як законність і конституційність (чітке й безумовне дотримання конституції, законів у процесі правотворчої діяльності); демократизм (участь представників різних верств населення, всіх гілок влади в правотворчій діяльності); постійне технічне вдосконалення актів, які приймаються; професіоналізм, гуманізм (спрямованість актів, які видаються, на захист прав і свобод громадян, задоволення їхніх духовних і матеріальних потреб) тощо. При цьому треба погодитися з М.М. Марченко, що для підвищення якості й ефективності нормативно-правових актів законодавча техніка іноді має не менше значення, ніж власне зміст. Залежно від того, наскільки чітко й логічно викладено зміст того або іншого нормативного акта, містяться в ньому або відсутні явні, приховані суперечності, наскільки точно й визначено використовується загальноприйнята юридична термінологія – від усіх цих факторів переважно залежить не тільки рівень сприйняття тексту і змісту нормативно-правового акта, а й ефективність його застосування [10, с. 719]. Важливо мати на увазі, що недоліки правотворчої діяльності можуть бути причиною помилок і невдач фінансово-правової політики. Частіше за все такі недоліки виявляються вже в процесі реалізації, зокрема застосування фінансово-правових норм.

Загальновідомо, що однією з важливіших форм правотворчості є кодифікація, в процесі якої відбувається критичне переосмислення чинних правових норм, усунення протиріч і неузгодженостей між ними. Вона спрямована на встановлення нових норм, які відображають назрілі потреби суспільної практики й заповнюють прогалини правового регулювання на заміну від застарілих правових приписів новими. Говорити про кодифікацію неможливо, не звернувшись до такого авторитету в цьому питанні, як Д.А. Керімов, який робив акцент на відмінності між кодифікаційною та правотворчою діяльністю, пояснюючи це тим, що кодифікація є підготовчо-законодавчою діяльністю відповідних кодифікаційних органів. Учений підкреслює, що за такого формулювання весь правотворчий процес зводиться лише до затвердження правових актів, що не відповідає дійсності й суперечить розумінню правотворчості. А кодифікаційна робота, як правило, безпосередньо не пов'язана з поточною правотворчою діяльністю, здійснюється спеціальними органами, що, однак, не дає підстав для її відокремлення від правотворчості взагалі. Навіть у процесі створення правових актів з вузьких, окремих і поточних питань нерідко проводиться кодифікація відповідного законодавчого матеріалу, коли законодавець відтворює ті чи інші положення раніше чинних правових актів [5, с. 112–115, с. 31–32].

Одним із її видів є спеціальна кодифікація, яка включає акти тієї чи іншої підгалузі, інституту або однорідного комплексу законодавства. Результатом кодифікації є прийняття кодексів, основ законодавства, положень, у яких завжди в систематизованому вигляді містяться нові норми. Тобто кодифікація передбачає таке впорядкування правових актів, що спрямоване на їх переробку шляхом виключення суперечностей, заповнення прогалин, доповнень. Вид кодифікованого акта, що частіше за все використовується, – це прийняття кодексу. З огляду на це, важливо звернути увагу на норми вітчизняного податкового законодавства на прикладі Податкового кодексу України.

Загальновідомо, що на сучасному етапі в Україні ще продовжується податкова реформа. Як справедливо вказує І.В. Білоус, чітке розуміння учасниками податкового процесу своїх прав та обов'язків, відсутність прогалин і суперечностей у відповідній законодавчій базі є тим підґрунтям, яке необхідне для ефективного функціонування системи оподаткування [4, с. 40–43]. У зв'язку з цим податкове законодавство, а також підзаконні акти про оподаткування перебувають у безперервному процесі розвитку й удосконалення. При цьому треба погодитися з О.І. Худяковим, що законодавець, якого підштовхують потреби практики, постійно вдосконалює чинне законодавство. З одного боку, він досягає мети щодо зменшення розриву між правом і суспільними відносинами, що постійно змінюються (тобто приводить правову надбудову у відповідність

до економічного базису), а з іншого – вибудовує систему законодавства, тим самим постійно вивчаючи систему суспільних відносин [11, с. 103–104].

Питання кодифікації й гармонізації податкового законодавства опосередковують процеси розвитку системи податків, оскільки ефективність податкових систем багатьох держав залежить від однаковості правових понять, що використовуються в юридичній регламентації фінансової, банківської, бюджетної, податкової діяльності. Як зазначалося, на сучасному етапі в Україні вже давно назріла гостра потреба в підготовці постійно діючого акта, в якому повинні бути закріплені основні принципи взаємовідносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів. Актом, який більшою мірою має вирішити поставлені завдання, є Податковий кодекс України. Він набрав чинності з 1 січня 2011 року. Виходячи із загальних положень цього нормативного акта, хотілося б звернути увагу на деякі аспекти.

На наш погляд, Податковий кодекс України має включати Загальну частину (що об'єднує сукупність матеріальних і процесуальних норм, які мають узагальнений характер і стосуються кожного розділу Особливої частини) та Особливу частину (яка складається з більш вузьких сукупностей матеріальних і процесуальних норм, що регулюють справляння кожного окремого податку чи збору). При цьому має сенс під час формування Загальної частини Податкового кодексу України поділити норми, які його становлять, на два розділи: перший має охоплювати переважно матеріальні приписи, що регулюють відносини виконання податкового обов'язку; другий – містити норми, які регулюють процес адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів). При цьому розділ Податкового кодексу України, яким регулюється адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів), має диференціювати норми на декілька інститутів: а) норми, що регулюють своєчасне й у повному обсязі виконання платниками податкового обов'язку; б) норми, які регулюють підстави та процедури здійснення податкового контролю; в) норми, що регулюють апеляційне адміністративне оскарження; г) норми, які регулюють погашення податкового боргу й реалізацію фінансово-правових санкцій за порушення податкового законодавства.

Важливо зазначити, що ще Л.С. Явич у монографії «Загальна теорія права» звертає увагу на те, що галузеві кодекси є не просто зібранням чинних правових норм. Вони мають загальну частину як результат найвищого юридичного абстрагування та розуміння завдань, принципів цієї галузі права. Загальна частина Кодексу, на думку цього вченого, містить важливіші поняття і юридичні визначення, без яких неможливо одноманітно тлумачити й застосовувати статті особливої частини. Загальна частина Кодексу є показником сформованості галузі права і ступеня її розуміння тими, хто створює проекти кодифікаційних актів [13, с. 145].

Кодифікація законодавства безпосередньо впливає на структуру галузей права і водночас відчуває на собі зворотну дію останніх. Ось чому багато елементів загальних та особливих частин кодексів і правових галузей збігаються. На думку В.С. Нерсисянца, кодифікація законодавства сприяє посиленню стабільності законодавства, створенню чіткої системи нормативних актів, яка забезпечує оптимальну узгодженість між чинними нормами, в законодавстві укрупнених нормативних блоків. Саме тому вона дає змогу вирішити два взаємопов'язані завдання – удосконалити зміст і форму законодавства [9, с. 363]. У свою чергу, Д.О. Білінський констатує, що саме кодифікована форма регулювання податкових відносин є більш прийнятною через її системність і повноту регулювання відповідних відносин одним законодавчим актом. Він звертає увагу на те, що в податковому праві проблема законодавчої інфляції особливо актуальна через рухливість законодавства та його багатоаспектність. Тому кодифікована форма регулювання податкових відносин має безспірну перевагу, оскільки дає можливість збільшувати правову визначеність регулювання податкових відносин шляхом такого регулювання одним законодавчим актом [3, с. 348].

До того ж кодифікація податкового законодавства чимало сприяє закріпленню принципу стабільності оподаткування, а саме такому її аспекту, як ідеї про необхідність забезпечення системності й автономії податкового законодавства. Загальновідомо, що на сучасному етапі продовжується практика внесення численних змін до фінансових нормативно-правових актів. Із цього приводу В.Я. Тацій зауважує, що результатом бурхливої законотворчості перших років незалежності нашої держави став значний масив нормативно-правових актів, прийняття яких часто відбувалося за умов недостатньої концептуальної визначеності, соціальної обґрунтованості, супроводжувалося поспішністю, що аж ніяк не сприяло юридичній якості законодавства, його узгодженості й системності, як результат, високої ефективності правового регулювання. Так, за оцінками експертів, за період незалежності України прийнято близько трьох тисяч законів, причому більшість із них – про внесення змін до вже прийнятих законів. Очевидно, що останнє якраз і свідчить про низьку стабільність законодавства [12, с. 56–57].

Відомий учений С.С. Алексєєв звертає увагу на те, що системність нормативних узагальнень набуває розвиненого характеру в нормативно-законодавчих системах у разі цілеспрямованої правотворчої праці компетентних державних органів, які, спираючись на дані юридичної науки, спроможні надати юридичним нормам значного ступеня абстрактності, сформулювати норми-принципи, норми-завдання, дефінітивні норми, уніфікувати, узгодити весь правовий матеріал, підпорядкувати його певним юридичним началам, режимам регулювання. Засобом для вирішення зазначених завдань є саме системна, кодифікована правотворчість. Таким шляхом іде процес «будівництва» логічно завершеної, структурно замкнутої правової системи [1, с. 171].

Так, розділ 1 Податкового кодексу України має назву «Загальні положення» й установлює сферу дії цього Кодексу, вказуючи на те, що його норми поширюються на податкові та митні правовідносини, за винятком питань погашення податкових зобов'язань або стягнення податкового боргу з осіб, на яких поширюються судові процедури тощо. До того ж ст. 1 Податкового кодексу України закріплює, що саме цей нормативний акт регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків і зборів, які справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їхні права й обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження й обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства. Загальнодержавні, місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено Податковим кодексом України, сплаті не підлягають. Елементи податку (платники, об'єкт, база, ставка, порядок обчислення податку тощо), підстави для надання податкових пільг і порядок їх застосування визначаються виключно зазначеним Кодексом. Перераховані положення покликані чітко окреслити межі податкового законодавства, забезпечити його відносно замкнутість, системність і логічність, а отже, і зручність у застосуванні.

Загальновідомо також, що у фінансовому праві застосовується широкий комплекс чинних бухгалтерських юридично-технічних норм. О.М. Ашмаріна констатує, що саме техніко-юридичні норми, які мають значення у сфері фінансової діяльності держави й відображають специфіку економічного змісту фінансових відносин, досить часто є юридичним фактом, який породжує фінансові правовідносини [2, с. 20]. Так, наприклад, справляння деяких податків (зборів) у частині їх нарахування засновано на застосуванні комплексу чинних бухгалтерських юридично-технічних норм. Навіть якщо зарахувати ці норми до податково-правових норм, у будь-якому разі не можна говорити про існування відносин щодо нарахування податків і зборів у складі групи відносин щодо їх справляння. Процес нарахування податків є технічною операцією й тією мірою, в якій він не виявляє себе в даних бухгалтерського і податкового обліку, не може регламентуватися правом. Так, за загальним правилом (ст. 36 Податкового кодексу України), податковим обов'язком визначається обов'язок платника податку щодо обчислення, декларування або сплати сум податку чи збору, визначені законом. Платник (податковий агент) повинен самостійно нараховувати податок. У тих випадках, коли обов'язок щодо нарахування покладається на податковий орган, відносини щодо нарахування підпадають у сферу юридичної регламентації (глава 11 Податкового кодексу України). Однак, як бачимо зі структури вказаного Кодексу, вони поки що не створюють самостійного різновиду відносин.

**Висновки.** Має сенс відзначити, що формальна визначеність податково-правових норм передбачає їх достатню точність. Цим критерієм забезпечується їх правильне розуміння й застосування. Невизначеність податково-правової норми може призвести до її неправильного й неточного застосування державними органами та посадовими особами. Фінансове (податкове, бюджетне, валютне тощо) законодавство повинно містити чіткі й зрозумілі норми. Незначні неточності і юридично-технічні похибки, яких припускаються під час формулювання фінансово-правових норм, хоча й вступають у протиріччя з принципом визначеності податкового закону, однак не тягнуть його (закону) нікчемність, якщо вони самі по собі не перешкоджають розумінню його справжнього смислу. Принцип визначеності податкового закону має істотне, а не формальне значення. На наш погляд, сьогодні існує нагальна потреба в необхідності й доцільності прийняття фінансового закону, в якому було б зосереджено загальнородові для фінансово-правового регулювання норми, через які були б сформовані засади підгалузевого чи інституційного регулювання. При цьому в такому акті мають бути поєднані два типи норм: а) ті, що закріплюють загальні поняття для будь-якого фінансово-правового інституту, і ті, які ще не мають законодавчого закріплення (публічні фінанси, фінансова діяльність тощо); б) ті, що, маючи однаковий зміст, застосовуються в споріднених фінансово-правових інститутах (чи підгалузах) у різному сенсі (податкові надходження – в бюджетному законодавстві, податки, збори (обов'язкові платежі) – в податковому законодавстві) тощо.

**Список використаних джерел:**

1. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. Москва: Проспект, 2009. 576 с.
2. Ашмарина Е.М. Некоторые особенности предмета, метода правового регулирования и отдельных норм современного финансового права. Государство и право. 2011. № 3. С. 16–23.
3. Білінський Д.О. Систематизація податкового законодавства як засіб упорядкування законодавчих податкових норм. Актуальні питання науки фінансового права: монографія / за ред. М.П. Кучерявенка. Харків: Право, 2010. 464 с.
4. Білоус І.В. Проблеми застосування норм Податкового кодексу України. Фінансове право у XXI сторіччі: зб. матеріалів та перспективи: зб. наук. пр. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф. до 10-річчя наук. установи, 4–7 жовт. 2011 р. Київ: Алерта, 2011. С. 40–43.
5. Керимов Д.А. Законодательная деятельность Советского государства. Москва: Госюриздат, 1955. 134 с.; Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. Москва: Госюриздат, 1962. 104 с.
6. Ковальчук А.Т. Фінансове право України в ринкових умовах: проблеми формування, розвитку, застосування: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2009. 493 с.
7. Кожушко О.О. Щодо колізійної правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. URL: [archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/znpkhist/2010\\_kookmu.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpkhist/2010_kookmu.pdf).
8. Невзоров И.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харьков, 2002. 196 с.
9. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. Москва: Норма, 2006. 832 с.
10. Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. Москва: Зерцало, 2004. 800 с.
11. Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву. Санкт-Петербург: Юридический центр-Пресс, 2010. 472 с.
12. Тацій В.Я. Шлях «спроб та помилок» надто дорого обходиться суспільству. Віче. 2005. № 9. С. 56–58.
13. Явич Л.С. Общая теория права. Ленинград: Изд-во ЛГУ им. А.А. Жданова, 1976. 286 с.

УДК 342.95(477)

РУСЕЦЬКИЙ А.А.

**ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ  
ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, подано власне бачення структурних елементів такого механізму. Обґрунтовано, що адміністративне право – це самостійна галузь права, норми якої спрямовані на врегулювання специфічних правовідносин, що виникають у процесі здійснення управлінської діяльності, а також у сфері розпорядчо-виконавчої діяльності органів державної влади, в процесі здійснення громадськими організаціями повноважень, якими вони наділені відповідно до норм чинного законодавства України. Акцентовано увагу, що «механізм» незалежно від сфери суспільних відносин, у якій застосовується означений термін, варто розуміти як сукупність певних елементів, що постійно взаємодіють між собою для досягнення чітко визначеної кінцевої мети. Під адміністративно-правовим механізмом взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні пропонується розуміти сукупність складних елементів, які

© РУСЕЦЬКИЙ А.А. – кандидат юридичних наук, здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

мають правовий, соціально-економічний та організаційно-управлінський характер, у своїй сукупності дають змогу налагодити ефективну взаємодію правоохоронних органів на регіональному рівні.

До структурних елементів адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні зараховано такі: 1) адміністративно-правові норми, які відображено в нормативно-правових актах, що у своїй сукупності становить механізм адміністративно-правового регулювання; 2) інституційний елемент, який передбачає наявність сукупності суб'єктів взаємодії та координації, які, у свою чергу, наділені відповідним правовим статусом; 3) сукупність управлінських рішень, що приймаються та здійснюються компетентними суб'єктами; 4) юридичний факт; 5) організаційні елементи забезпечення взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні; 6) адміністративно-правові форми й методи взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

**Ключові слова:** механізм, адміністративно-правовий механізм, взаємодія та координація, правоохоронні органи, регіональний рівень.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых предложено авторское определение понятия административно-правового механизма взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне, изложено собственное видение структурных элементов такого механизма. Обосновано, что административное право – это самостоятельная отрасль права, нормы которой направлены на регулирование специфических правоотношений, возникающих в процессе осуществления управленческой деятельности, а также в сфере распорядительно-исполнительной деятельности органов государственной власти, в процессе осуществления общественными организациями полномочий, которыми они наделены в соответствии с нормами действующего законодательства Украины. Акцентируется внимание, что «механизм» независимо от сферы общественных отношений, в которой применяется указанный срок, следует понимать как совокупность определенных элементов, что постоянно взаимодействуют между собой для достижения четко определенной конечной цели. Под административно-правовым механизмом взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне предлагается понимать совокупность сложных элементов, которые носят правовой, социально-экономический и организационно-управленческий характер и которые в своей совокупности позволят наладить эффективное взаимодействие правоохранительных органов на региональном уровне.

К структурным элементам административно-правового механизма взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне отнесены следующие: 1) административно-правовые нормы, которые находят свое отражение в нормативно-правовых актах, которые в своей совокупности составляют механизм административно-правового регулирования; 2) институциональный элемент, который предполагает наличие совокупности субъектов взаимодействия и координации, которые, в свою очередь, наделены соответствующим правовым статусом; 3) совокупность управленческих решений, принимаемых и осуществляемых компетентными субъектами; 4) юридический факт; 5) организационные элементы обеспечения взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне; 6) административно-правовые формы и методы взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне.

**Ключевые слова:** механизм, административно-правовой механизм, взаимодействие и координация, правоохранительные органы, региональный уровень.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, an author's definition of the concept of the administrative-legal mechanism of interaction and coordination of law enforcement bodies activity at the regional level is proposed, and an own vision of the structural elements of such a mechanism is proposed. There has been further

justification that administrative law is an independent branch of law whose norms are aimed at regulating specific legal relations that arise in the process of management activity, as well as in the sphere of executive-executive activity of public authorities, and in the process of exercising by public organizations the powers which they are allocated in accordance with the norms of the current legislation of Ukraine. It is emphasized that the “mechanism” regardless of the sphere of social relations, in which the term is used, should be understood as a set of certain elements that interact constantly with each other to achieve a clearly defined final goal. Under the administrative-legal mechanism of interaction and coordination of law-enforcement bodies at the regional level, it is proposed to understand the complex of elements that are legal, socio-economic, and organizational and managerial, and which, in their totality, will allow for the effective interaction of law enforcement agencies at the regional level.

The structural elements of the administrative and legal mechanism of interaction and coordination of law enforcement activities at the regional level include: 1) administrative and legal norms, which are reflected in the regulatory legal acts, which in its totality forms the mechanism of administrative and legal regulation; 2) an institutional element that involves the presence of a set of actors of interaction and coordination, which in turn are endowed with the appropriate legal status; 3) a set of management decisions that are accepted and implemented by competent entities; 4) legal fact; 5) organizational elements for ensuring the interaction and coordination of law enforcement activities at the regional level; 6) administrative-legal forms and methods of interaction and coordination of activity of law-enforcement bodies at the regional level.

**Key words:** *mechanism, administrative-legal mechanism, interaction and coordination, law enforcement bodies, regional level.*

**Вступ.** Реалізація положень Конституції України щодо побудови незалежної, демократичної, соціальної, правової держави на сучасному етапі потребує вирішення великої кількості різних завдань, головним із яких є насамперед подолання кризових явищ у розвитку економіки України. З одного боку, такі явища зумовлюють у різних сферах суспільних відносин поширення та зростання різних видів злочинів, а з іншого – зумовлюють необхідність удосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів [1]. Разом із тим забезпечення результативної сумісної діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є неможливим без створення ефективного адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності зазначених органів державної влади. Саме тому, на нашу думку, визначення сутності й структури адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні має важливе теоретичне і практичне значення для подальшого вдосконалення відповідного інституту в окресленій сфері.

Окремі проблемні питання взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів у наукових працях розглядали І.К. Білодід, В.Г. Кузнецов, В.І. Шинкарук, О.М. Клюєв, О.М. Музичук, В.В. Сокурєнко, Н.А. Громов, Л.В. Шестак, В.І. Фелик, С.Г. Бандурин, В.В. Шилов, Г.В. Атаманчук, Д.В. Приймаченко, С.В. Головатий, С.В. Шевчук, М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова, О.Ю. Салманова та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене визначенню поняття адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

**Постановка завдання.** Саме тому метою статті є визначити сутність поняття адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

**Результати дослідження.** Щоб більш детально розкрити сутність поняття «адміністративно-правовий механізм», необхідно спершу приділити увагу двом основним складникам означеного терміна, а саме: «адміністративне право» й «механізм». У радянській юридичній літературі питання про поняття адміністративного права вирішується у зв'язку з характеристикою його предмета й методу регулювання суспільних відносин. Висловлені в той час судження можна звести у три групи. Одні вчені під адміністративним правом розуміють комплекс норм, що регулюють суспільні відносини в усіх або окремих сферах державного управління. Інші вважають, що ця галузь права регулює соціальні зв'язки, які складаються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів держави (включаючи внутрішньоорганізаційну діяльність судових уста-

нов, прокуратури). Іноді сюди додають і зв'язки зі здійснення громадськими організаціями «зовнішньовладних управлінських функцій». Треті розглядають адміністративне право як сукупність норм, що регулюють відносини між громадянами; між громадянами, державними й громадськими організаціями; між органами громадських організацій і їхніми службовцями [2, с. 28]. Нині в юридичній літературі також існує чимала кількість підходів до тлумачення вказаного терміна.

Адміністративне право як галузь права, відмічає Ю.П. Битяк, – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень [3, с. 19; 4]. Інакше кажучи, продовжує С.М. Алфьоров, адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання і структурними особливостями [4]. Т.О. Коломоєць, визначаючи сутність адміністративного права, зазначає, що це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також процесу державного та самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно політичного розвитку та охорони громадянського порядку. Адміністративне право є самостійною галуззю права, яка характеризується надмірною мобільністю, комплексним характером, тернистим шляхом свого становлення. Вона посідає своє чільне місце в системі права й відрізняється від інших галузей права предметом і методом правового регулювання [5]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що адміністративне право – одна з провідних галузей у правовій системі України, складне соціально-юридичне утворення, в якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні й інші відносини, що існують у суспільстві [6, с. 3; 7]. Адміністративне право, продовжують правники, є однією з найрельєфніших галузей публічного права України. За допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження та юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні. При цьому публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний, задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації) [6, с. 31]. Звідси адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) формуються публічно-управлінські відносини, а також організовується й забезпечується публічно-управлінська діяльність [6, с. 3].

Розмірковуючи над призначенням адміністративного права, В.В. Галунько й інші автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» зазначають, що адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не урегулювалися тією чи іншою мірою нормами адміністративного права [8, с. 26–27]. Учені наголошують, що метою адміністративного права є створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод та інтересів людини та громадянина у сфері публічного адміністрування. Разом із тим авторський колектив указанного вище підручника окреслює завдання адміністративного права України, а саме: 1) конкретизація прав, свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули стосовно утвердження прав і свобод людини. Це здійснюється в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають обов'язки (компетенцію/повноваження суб'єктів публічної адміністрації); 2) формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини; 3) підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства; 4) уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації; 5) оптимізація публічного контролю інститутом громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; 6) удосконалення інституту юридичної відповідальності [8, с. 26–27].

Отже, наведені вище точки зору науковців дають змогу стверджувати, що адміністративне право – це самостійна галузь права, норми якої спрямовані на регулювання специфічних правовідносин, що виникають у процесі здійснення управлінської діяльності, а також у сфері розпорядчо-виконавчої діяльності органів державної влади, в процесі здійснення громадськими організаціями повноважень, якими вони наділені відповідно до норм чинного законодавства України. Погоджуючись із точкою зору Н.В. Макареїко, відзначимо, що найбільш суттєвими ознаками



галузі адміністративного права є те, що воно є однією з основоположних галузей публічного права; являє собою сукупність юридичних норм; має відокремлений предмет правового регулювання – управлінські відносини, що виникають як у сфері державного управління, так і в інших сферах; має свій метод правового регулювання; володіє внутрішньою узгодженістю, складається з певних елементів; має зовнішнє вираження, тобто закріплюється в певних формах-джерелах [9].

Розглядаючи наступний складник поняття «адміністративно-правовий механізм», варто відзначити, що в науковій літературі існує чимала кількість щодо тлумачення поняття «механізм». Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови розкриває сутність поняття «механізм» у трьох значеннях, а саме: 1) механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух; 2) механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; 3) механізм – це сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [10, с. 398]. А.Е. Кульман пише, що «механізм» – це необхідний взаємозв'язок, який виникає між різними економічними явищами. Механізм містить певну послідовність економічних явищ; його складовими елементами водночас є вхідне й вихідне явища, а також увесь процес, який відбувається в інтервалах між ними. Механізм є природною системою [11]. Н.М. Оніщенко визначає механізм як сукупність компонентів, через цілісність існування яких можна розкрити сам механізм як ціле. Умовами функціонування механізму є узгодженість і єдність його елементів. Кожен із системних елементів механізму є органічно зумовленим усіма іншими його елементами й функціонуванням системи загалом. По-третє, «структурованість» – інша ключова категорія механізму. Структурованість являє собою можливість опису механізму як системи через установлення його структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки механізму не стільки поведінкою його окремих елементів, скільки властивостями його структури [12, с. 10–11; 13].

Оскільки ми розглядаємо поняття «механізм» у контексті адміністративного права, то вважаємо доцільним розглянути цей термін у контексті управління. Так, П.В. Єгоров та Ю.Г. Лисенко зазначають, що механізм управління – це система формування цілей і стимулів, які дають змогу перетворити в процесі трудової діяльності рух матеріальних і духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва та його кінцевих результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів. Ядром організаційно-економічного механізму є система командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів [14, с. 86–87]. С.В. Петрова пропонує механізм управління розглядати у вузькому й широкому розуміннях. Так, у вузькому розумінні механізм управління – це статична єдність певних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів. У широкому розумінні – це динаміка, реальне функціонування всієї статичної єдності елементів [15, с. 16]. Г.В. Атаманчук, розглядаючи механізм державного управління, зазначає, що це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Механізм державного управління є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу [16].

Поняття механізму досить активно вивчалось і з погляду права. Як справедливо відмічає Т.Г. Альберда, «механізм» як загальнонаукова категорія (категорія академічного дискурсу) в процесі розширення діапазону свого вживання інтегрувався в категоріальний апарат права (під назвою «правовий механізм»), ставши його невід'ємною частиною [17, с. 67]. Так, відповідно до точки зору А.В. Малька та К.В. Шундікова, правовий механізм – це суто інструментальна субстанція, особливий набір (як правило, досить великий) кількох правових інструментів [18, с. 46]. О.Ю. Шереметьєва, досліджуючи правове регулювання валютних ризиків на авіатранспорті, під поняттям «механізм» розуміє сукупність узятих в органічній єдності та взаємозв'язку інституційно-правових та організаційно-правових форм і правових засобів забезпечення реалізації політичних і правових рішень, котрі приймаються світовим співтовариством, регіональними угрупованнями держав та окремими державами [19].

Досліджуючи теоретичні підходи до визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання запобігання фінансуванню тероризму», С.І. Корсун дійшов висновку, що вказану наукову категорію варто розуміти як складову частину більш загального механізму адміністративно-правового регулювання. На основі аналізу наукових поглядів учених автор надає таке визначення окресленого терміна: є системою адміністративно-правових засобів; наявність спрямування на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання фінансуванню теро-

ризму; запобігання фінансуванню тероризму – це недопущення, відвертання й завчасне запобігання спробам фінансування тероризму; протидія фінансуванню тероризму – це спрямовування діяльності спеціально визначених суб'єктів публічної адміністрації проти будь-яких розпочатих проявів щодо фінансування тероризму; являє собою процес, що містить визначені стадії (етапи) реалізації [20]. До головних складових елементів такого механізму традиційно зараховують норми права, нормативно-правові акти, акти офіційного тлумачення, юридичні факти, акти реалізації права, акти застосування права, правосвідомість і режим законності [21, с. 277]. Отже, закінчуючи розгляд поняття «механізм», відзначимо, що незалежно від сфери суспільних відносин, у якій застосовується означений термін, під ним зазвичай розуміють сукупність певних елементів, що постійно взаємодіють між собою для досягнення чітко визначеної кінцевої мети.

**Висновки.** Завершуючи подано наукове дослідження, можемо резюмувати, що під адміністративно-правовим механізмом взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні необхідно розуміти сукупність складних елементів, які мають правовий, соціально-економічний та організаційно-управлінський характер, які у своїй сукупності дають змогу налагодити ефективну взаємодію правоохоронних органів на регіональному рівні. Варто підкреслити, що в науковій літературі відсутнє єдине комплексне дослідження, присвячене окресленому механізму, а отже, і єдиної думки щодо його складових елементів так сформовано й не було. Ми ж, у свою чергу, ґрунтуючись на аналізі наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України, визначили, що до структурних елементів адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні необхідно зарахувати такі: 1) адміністративно-правові норми, які відображено в нормативно-правових актах, що у своїй сукупності становить механізм адміністративно-правового регулювання; 2) інституційний елемент, який передбачає наявність сукупності суб'єктів взаємодії та координації, що, у свою чергу, наділені відповідним правовим статусом; 3) сукупність управлінських рішень, які приймаються та здійснюються компетентними суб'єктами; 4) юридичний факт; 5) організаційні елементи забезпечення взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні; 6) адміністративно-правові форми й методи взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

#### Список використаних джерел:

1. Мировська А.В., Процюк Д.В. Взаємодія правоохоронних органів у боротьбі з фальшивомонетництвом. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 32 (3). С. 129–131.
2. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навчальний посібник. Київ: КНТ, 2014. 304 с.
3. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 520 с.
4. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2008. 500 с.
6. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
7. Гілін Є.О. Адміністративно-правові основи впровадження інноваційних технологій управління в діяльність органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 203 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Макарейко Н.В. Административное право: конспект лекций. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Высшее образование, 2009. 189 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
11. Кульман А. Экономические механизмы / пер. с фр. Е.П. Островской; общ. ред. Н.И. Хрусталева. Москва: Прогресс, 1993. 189 с.
12. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.
13. Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2004. 197 с.

14. Лисенко Ю.Г., Єгоров П.В. Організаційно-економічний механізм управління підприємством. Економіка України. Вип. 1. Київ: [б. в.], 1997. С. 86–87.
15. Петрова С.В. Механізми забезпечення мотивації працівників у системі охорони здоров'я: державно-управлінський аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Одеса, 2010. 220 с.
16. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Москва, 1975. 273 с.
17. Альберда Т.Г. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). Молодий вчений. 2013. № 2 (02). С. 64–68.
18. Малько А.В., Шундигов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике: монография. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 296 с.
19. Шереметова О.Ю. Правове регулювання валютних ризиків на авіатранспорті. Повітряне і космічне право: матеріали V Міжнародної наук.-техн. конф. «Авіа-2003». Київ, 2003. Т. 8. С. 8.51–8.55.
20. Корсун С.І. Механізм адміністративно-правового регулювання запобігання фінансуванню тероризму. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2013. № 6-2. Т. 1. URL: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/7/Korsun%20S.I.pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/7/Korsun%20S.I.pdf).
21. Теория государства и права / С.С. Алексеев, С.И. Архипов, И.В. Игнатенко и др.; под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. 2-е изд. Москва: НОРМА, 2000. 616 с.

УДК 351:341.333.25 346

САВЮК М.Ф.

#### РОЛЬ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА РУМУНІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті розкрита роль норм адміністративного права України та Румунії в забезпеченні транскордонного співробітництва України та Румунії. Норми адміністративного права регулюють адміністративні дії публічної адміністрації України та Румунії. Ці адміністративні дії спрямовані на посилення й поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами та органами державної влади, які знаходяться під юрисдикцією обох країн. Крім того, за допомогою норм адміністративного права укладаються й виконуються міжнародні та адміністративні договори, здійснюється виконавча й розпорядча діяльність з метою забезпечення транскордонного співробітництва України та Румунії.

**Ключові слова:** адміністративні дії, добросусідські відносини, норми адміністративного права, публічна адміністрація, органи державної влади, територіальні громади, транскордонне співробітництво.

В статье раскрыта роль норм административного права Украины и Румынии в обеспечении трансграничного сотрудничества Украины и Румынии. Нормы административного права регулируют административные действия публичной администрации Украины и Румынии. Эти административные действия направлены на усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными сообществами и органами государственной власти, которые находятся под юрисдикцией обеих стран. Кроме того, с помощью норм административного права заключаются и выполняются международные и административные договоры, осуществляется исполнительная и распорядительная

деятельность с целью обеспечения трансграничного сотрудничества Украины и Румынии.

**Ключевые слова:** административные действия, добрососедские отношения, нормы административного права, публичная администрация, территориальные общины, территориальные общины, трансграничное сотрудничество.

The article reveals the role of the norms of administrative law of Ukraine and Romania in ensuring cross-border cooperation between Ukraine and Romania. The norms of administrative law govern the administrative actions of the public administration of Ukraine and Romania. These administrative actions are aimed at strengthening and deepening good-neighborly relations between territorial communities and state authorities under the jurisdiction of both countries. In addition, with the help of the norms of administrative law, international and administrative agreements are concluded and executed, executive and regulatory activities are carried out in order to ensure cross-border cooperation between Ukraine and Romania.

**Key words:** administrative actions, cross-border cooperation, good neighborly relations, norms of administrative law, public administration, territorial communities, state authorities.

**Вступ.** Український народ однозначно взяв курс на членство в Європейський Союз (далі – ЄС). Реалізація положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вимагає по-новому поглянути на проблему транскордонного співробітництва, адже розвиток міжрегіонального співробітництва західних областей України є однією з характерних рис інтеграційних і субінтеграційних процесів у Європі та Україні. Позитивний ефект від розширення ЄС визначається рівнем і динамікою розвитку як української економіки загалом, так і регіонів, їх здатністю адаптуватися до змін на міжнародних ринках [1].

Стимулювання транскордонного співробітництва України з країнами-учасницями ЄС і протидія правопорушенням у цій сфері здійснюється нормами майже всіх галузей національного права. Провідне місце серед них належить нормам адміністративного права, адже на їх основі забезпечується митний і прикордонний режими, підписуються договори про співпрацю, укладаються адміністративні угоди тощо. Як уже зазначено, транскордонне співробітництво України країн-учасниць ЄС має як позитивні, так і негативні сторони. Серед останніх передусім треба відзначити проблему контрабанди та нелегальної міграції. Загалом ступінь довіри громадян і, як засвідчують результати соціологічних досліджень, загальна довіра громадян до державного апарату становить дещо більше ніж 11% [2]. Це сталося через різні причини: високі сподівання після Революції Гідності на органи державної влади, що ті без напруженої праці громадян забезпечать високі стандарти життя й подолають політичні суперечності всередині демократичної прозахідної коаліції, через які багато реформ провалені. Як результат, у різних сферах суспільного життя, в тому числі транскордонного співробітництва, накопичуються системні виклики.

Усе це вимагає по-новому поглянути на роль норм адміністративного права України та Румунії в системі забезпечення транскордонного співробітництва.

До окремих аспектів адміністративно-правового забезпечення транскордонного співробітництва України та Румунії звертали свої наукові пошуки вчені: І. Бабець, І. Бабинець, А. Бальян, В. Галуцько, П. Діхтєвський, В. Комірна, Л. Корольчук, О. Кривцова, О. Кузьменко, С. Кулина, А. Куліков, О. Кушніренко, М. Лізанець, О. Лукаш, Г. Повх, М. Рібіс, Н. Ротар, Є. Рябінін, С. Стеценко, Р. Федан, Д. Філеп, Г. Чубай-Федоренко, Ю. Шолох, С.-S. Sărațu та ін. Проте безпосередньо предметом їхнього аналізу ця тема не була, вони свої наукові пошуки зосереджували на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права України та Румунії, чинного національного законодавства України та Румунії розкрити роль норм адміністративного права України та Румунії в системі забезпечення транскордонного співробітництва.

**Результати дослідження.** Основними завданням норм адміністративного права України є так: 1) забезпечення публічних суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів невіддільних фізичних і юридичних осіб; 2) забезпечення нормального функціонування публічних інститутів дер-

жави й суспільства; 3) приведення стандартів адміністративно-правового регулювання України до вимог «acquis communautaire» правової системи ЄС; 4) забезпечення розвитку засад громадянського суспільства в Україні водночас як мети й засобу функціонування всієї державно-правової дійсності; 5) розвиток конституційно-правових засад із надання адміністративних послуг; 6) розвиток адміністративно-правових засад із запобігання та протидії корупції; 7) забезпечення запобігання (профілактики) правопорушенням засобами адміністративного права; 8) сприяння фізичним і юридичним особам у публічному забезпеченні безпечними продуктами харчування, якісними промисловими товарами та послугами; 9) створення належних умов для організації й функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [3].

Норми адміністративного права Румунії регулюють: організацію та функціонування органів публічної адміністрації; відносини між органами публічної адміністрації та юридичними й фізичними особами; права й обов'язки державних службовців; правовий режим публічної власності; відповідальність органів публічної адміністрації; питання адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб; здійснення адміністративного контролю; питання адміністративного процесу: принципи й порядок діяльності органів публічної адміністрації [4].

Увага норм адміністративного права до розвитку прикордонних регіонів пояснюється їх інфраструктурним навантаженням у системі міжнародних економічних зв'язків, що охоплює реалізацію контрольних, бар'єрних, контактних і розподільних функцій. З огляду на це, тенденції світового розвитку в найбільш конкретизованому вигляді позначаються на специфіці господарювання прикордонних територій, а саме: такі регіони законодавчо забезпечують транскордонний рух товарів в умовах лібералізації торгівлі; виконують контактні, а також бар'єрні функції під тиском динамічно зростаючого транскордонного руху населення у формах міжнародної міграції трудових ресурсів, туризму, ділових та освітніх поїздок, що є проявом глобалізації світових міжгосподарських відносин [5].

Згідно зі ст. 2 Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.), транскордонне співробітництво – це будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, на укладання із цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються. При цьому визначено, що кожна Договірна Сторона прагне усунути будь-які юридичні, адміністративні або технічні труднощі, що можуть затримати розвиток і безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва, у разі необхідності проводить консультації з іншою або іншими зацікавленими Договірними Сторонами (ст. 4 Конвенції) [6].

В умовах сьогодення провідним нормативним актом у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у якій ця категорія вживається тридцять п'ять разів. Зокрема, сторони взяли на себе зобов'язання підтримувати транскордонне та міжрегіональне співробітництво, а також визначено, що сторони мають забезпечувати співробітництво й координацію між усіма відповідними органами та агентствами на їхніх територіях з метою сприяння транзитним перевезенням і транскордонному співробітництву; створюють підкомітет з питань митного співробітництва, однією з функцій якого є транскордонне митне співробітництво й управління, а також взаємна адміністративна допомога в митних справах; визначено, що «транскордонне надання послуг» означає надання послуг, вагомим елементом транскордонного співробітництва є забезпечення транскордонного телебачення; не застосовувати й не підтримувати будь-яких заходів, які обмежують транскордонне надання електронних комунікаційних послуг; підтримувати діалог з питань регулювання електронної торгівлі, що включає *inter alia* питання визнання сертифікатів електронних підписів, виданих населенню, і сприяння розвитку послуг транскордонної сертифікації [7].

Окрема глава (27) аналізованої Конвенції присвячена транскордонному та регіональному співробітництву, згідно з нею сторони сприяють взаєморозумінню і двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування й реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталіх територій і територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними й місцевими органами

влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства. Сторони підтримують і посилюють залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного й регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки й нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних і регіональних економічних зв'язків і ділового партнерства. Сторони зміцнюють і заохочують розвиток таких складників транскордонного та регіонального співробітництва, як *inter alia* транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я й інші сфери, охоплені цією Угодою, що містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва. Сторони, зокрема, сприяють розвитку транскордонного співробітництва щодо модернізації, забезпечення обладнанням і координації роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій [7].

Крім того, вагомими адміністративними актами в аналізованій сфері є Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088 [15], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, а також численні угоди про транскордонне співробітництво, підписані між Україною та державами-сусідами [8].

Що стосується теорії адміністративно-правового забезпечення, то цікавими у цій сфері є напрацювання А. Іванищука, присвячені загалом судовій гілці влади. Він вважає, що адміністративно-правове забезпечення судової гілки влади – це цілеспрямований нормативно-організаційний вплив норм адміністративного права, які розвивають та уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства загалом. Змістом адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади є система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини та принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує одnorідні суспільні відносини [9].

Основними суб'єктами транскордонного співробітництва є органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадські організації та представники центральних органів виконавчої влади на місцях.

Згідно з Конституцією України, в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні й обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних областей і районів і контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, і контролюють їх виконання; вирішують інші питання, зараховані законом до їхньої компетенції [10].

Зазначені конституційні норми уточнені в Законі України від 21 травня 1997 р. № 280, згідно з яким місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. При цьому органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування; до повноважень органів місцевого самоврядування в галузі зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, належить укладення й забезпечення виконання в установленому законодавством поряд-

ку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої й соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць; організація й контроль прикордонної та прибережної торгівлі; забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України [11].

У свою чергу, транскордонне співробітництво на місцях здійснюють і місцеві органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Зокрема, до повноважень у галузі міжнародних і зовнішньоекономічних відносин належить таке: виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на відповідній території; сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту; укладання договорів з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на її території, незалежно від форм власності; сприяння розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт; організація прикордонної й прибережної торгівлі; сприяння діяльності митних органів і прикордонних служб, створення умов для їх належного функціонування; внесення пропозицій щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території [12].

Вагомий вклад у транскордонне співробітництво вносять громадські організації, наприклад, Ужгородським інститутом транскордонного співробітництва в ході реалізації проекту надано політичні рекомендації, зокрема, в частині раціонального використання фінансових, інформаційних і людських ресурсів у процесі транскордонної співпраці, що вже пройшли належну практичну апробацію [13].

Провідне загальнодержавне й у деяких аспектах транскордонне значення мають Державна прикордонна служба та Державна митна служба України. Вони безпосередньо забезпечують прозоре, сприятливе, комфортне переміщення людей і товарів відповідно до законів України, міжнародних угод та особливостей міжрегіональних угод між прикордонними західними областями України та країнами-сусідами ЄС.

Прикладом зазначеного є міжнародний Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Генеральним інспектором Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Румунії про порядок обміну статистичною й аналітичною інформацією про обстановку на державних кордонах України та Румунії від 31 травня 2016 р., згідно з яким українські прикордонники й румунська прикордонна поліція здійснюють обмін статистичною та аналітичною інформацією про обстановку на державному кордоні й прогнозами щодо її розвитку, а також результатами їхньої діяльності з метою забезпечення безпеки державного кордону [14]. Безпосереднім прикладом у цій сфері є функціонування спільного для України (Адміністрації Державної прикордонної служби України) та Румунії (Генерального інспекторату Державної прикордонної поліції України Румунії) контактної пункту «Порубне», який створений з метою підвищення ефективності боротьби з незаконною міграцією і транскордонною злочинністю, підтримання суспільної безпеки й громадського порядку в контрольованих прикордонних районах (зонах), розвитку співробітництва між органами охорони державного кордону в контрольованих прикордонних районах (зонах) держав. Співробітники контактної пункту виконують завдання відповідно до національного законодавства держави, яку вони представляють, і дотримуються законодавства держави, на території якої знаходиться контактний пункт (України) [15].

Усе вищевикладене дає можливість резюмувати таке:

– український народ, узявши курс на членство в ЄС, здійснює для цього низку правових, соціальних, економічних, організаційно-правових, екологічних тощо заходів, у цьому переліку потреба розвитку транскордонного співробітництва України з країнами-учасниками ЄС (зокрема Румунією) посідає провідне місце;

– Румунія є повноцінним членом ЄС і НАТО, однак громадяни Румунії не задоволені рівнем свого життя й діяльності влади щодо ефективної боротьби з корупцією;

- вагомим чинником вирішення першого питання є взаємовигідне транскордонне співробітництво між прикордонними регіонами України та Румунії;
- стратегічною метою транскордонного співробітництва України та Румунії є повне подолання адміністративних (передусім митних і візових) і технічних перепон щодо вільного спілкування громадян дружніх країн, вільного переміщення товарів і послуг;
- поточними завданнями транскордонного співробітництва є стимулювання транскордонного руху товарів в умовах лібералізації торгівлі; обмін інформацією, усунення перепон перетину кордону для громадян України та Румунії, стимулювання транскордонного руху населення, законної міжнародної міграції трудових ресурсів, взаємовигідного розвитку бізнесу, туризму, ділових та освітніх поїздок;
- провідним нормативним актом у сфері транскордонного й міжрегіонального співробітництва є Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, згідно з якою сторони взяли на себе зобов'язання підтримувати транскордонне співробітництво й координацію зусиль у правотворчій та адміністративній сферах; забезпечення транскордонного телебачення; визнання сертифікатів електронних підписів; залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва; здійснення заохочення розвитку між сусідніми регіонами різних держав щодо транспортного сполучення, енергетики, комунікаційних мереж, культури, освіти, туризму, охорони здоров'я, надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій;
- основними суб'єктами транскордонного співробітництва є органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадські організації та представники центральних органів виконавчої влади на місцях (адміністрація Державної прикордонної служби (прикордонна поліція Румунії) та митні органи двох країн).

**Висновки.** Отже, роль норм адміністративного права України та Румунії в забезпеченні транскордонного співробітництва України між Україною та Румунією полягає в тому, що вони регулюють адміністративні дії публічної адміністрації двох країн. Ці адміністративні дії спрямовані на посилення й поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами й органами державної влади, які знаходяться під юрисдикцією обох країн. Крім того, за допомогою норм адміністративного права укладаються та виконуються міжнародні й адміністративні договори, здійснюється виконавча й розпорядча діяльність з метою забезпечення транскордонного співробітництва України та Румунії.

#### Список використаних джерел:

1. Кривцова О. Державне управління транскордонним співробітництвом в умовах формування єврорегіональних територій в Україні: теоретичні питання: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Київ, 2011. 20 с.
2. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Центр Разумкова. 2017. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlenia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-oriiientatsii-2>.
3. Адміністративне право України / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право: навчальний посібник. 272 с.
4. Săraru C.-S. Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public. București: Editura C.H. Beck, 2016.
5. Ротар Н. Тенденції розвитку транскордонної співпраці України та Румунії в контексті євроінтеграційних процесів. Геополітика України: історія і сучасність: збірник наукових праць. Вип. 4. Київ, 2010. С. 11. URL: <http://dc-summit.info/proekty/ukraina-rumunija-moldova>.
6. Посилення ролі Євро регіонів у здійсненні транскордонного співробітництва. Матеріали до комітетських слухань. Київ, 2015. 52 с.
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. С. 83. Ст. 2125.
8. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. Урядовий кур'єр. 2015. № 196.
9. Іванищук А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: монографія. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 434 с.
10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.



12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
13. Чубай-Федоренко Г. Проблеми транскордонного співробітництва України в умовах розширеного Європейського Союзу. 2012. URL: [http://history.org.ua/JournALL/mo/mo\\_2012\\_21/14.pdf](http://history.org.ua/JournALL/mo/mo_2012_21/14.pdf).
14. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Генеральним інспектором Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Румунії про порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією про обстановку на державних кордонах України і Румунії від 31 травня 2016 р. Офіційний вісник України. 2017. № 6. Ст. 24. Ст. 195.
15. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Генеральним інспектором Прикордонної поліції Міністерства адміністрації та внутрішніх справ Румунії про створення і функціонування контактного пункту «Порубне». Офіційний вісник України. 2006. № 40. Ст. 218. Ст. 2715.
16. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз: Закон України від 22 березня 2013 р. № 157-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 10. Ст. 107.
17. ЄС підписав угоду про безвізовий режим для України / РБК України. 2017. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-es-podpisali-soglashenie-bezvizovom-1494944142.html>.
18. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088. Урядовий кур'єр. 2010. № 230.
19. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с
20. Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 5 травня 1989 р. № ETS(132). Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_399/card6#Public](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_399/card6#Public).

УДК 342.9

САРИБАЄВА Г.М.

#### **СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: КЛАСИФІКАЦІЯ, ВИДИ**

У статті обґрунтовується потреба класифікаційного розподілу систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я для ретельного вивчення реального її ресурсу. Звертається увага на етимологічне значення класифікації й роль критеріїв для її здійснення. Враховуючи значну кількість та розмаїття підходів у правовій науці до питання класифікації правових явищ, автором зазначається про відсутність наукових робіт, безпосередньо присвячених класифікації та видам систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я. Пропонується авторський варіант класифікаційного розподілу систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я на види, із одночасним виокремленням різних критеріїв. Автором пропонується використовувати для позначення окремих різновидів систематизації слово «вид», враховуючи етимологічне значення цього слова, а також для формування авторської концепції класифікаційного розподілу систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я на види, напрацювання вітчизняної правової, в тому числі й адміністративно-правової науки щодо класифікації, критеріїв класифікації та виокремлення видів, безперечно, із урахуванням специфіки об'єкта такої класифікації. Зокрема, автором пропонується розподіл систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я на види залежно від: суб'єкта її здійснення, сфери поши-

рення дії об'єкта такої систематизації, спрямованості нормативного регулювання об'єкта такої систематизації, зв'язку відповідної діяльності із нормотворчістю, безпосереднього об'єкту, від змісту, ступеню переробки змістовного наповнення об'єкту систематизації, залежно від підсумкового акту, періодичності здійснення такої систематизації, обсягу об'єкту тощо. У статті обґрунтовується важливість та доцільність проведення такого класифікаційного розподілу для з'ясування реального ресурсу цього правового явища.

**Ключові слова:** *систематизація, законодавство, охорона здоров'я, вид, класифікація, критерій, ресурс.*

В статті обґрунтовується необхідність класифікаційного розподілу систематизації законодавства в сфері здравоохоронення для ретельного вивчення реального її ресурсу. Звертається увага на етимологічне значення класифікації і роль критеріїв для її реалізації. Враховуючи значне число і різноманітність підходів в правовій науці до питання класифікації правових явищ, в той же час автором відзначається відсутність наукових робіт, безпосередньо присвячених класифікації і видам систематизації законодавства в сфері здравоохоронення. Пропонується авторський варіант класифікаційного розподілу систематизації законодавства в сфері здравоохоронення на види, з одночасним визначенням різних критеріїв. Автором пропонується використовувати для позначення окремих видів систематизації слово «вид», враховуючи етимологічне значення цього слова, а також для формування авторської концепції класифікаційного розподілу систематизації законодавства в сфері здравоохоронення на види, наробки вітчизняної правової, в тому числі і адміністративно-правової науки про класифікації, критеріїв класифікації і виділення видів, безумовно, з урахуванням специфіки об'єкта такої класифікації. В частині автором пропонується розподілення систематизації законодавства в сфері здравоохоронення на види в залежності від: суб'єкта її реалізації, сфери поширення дії об'єкта такої систематизації, спрямованості нормативного регулювання об'єкта такої систематизації, зв'язку відповідної діяльності з нормотворчістю, безпосереднього об'єкта, від змісту, ступеню переробки змістовного наповнення об'єкта систематизації, в залежності від підсумкового акту, періодичності реалізації такої систематизації, обсягу об'єкта і тому подібне. В статті обґрунтовується важливість і цілесамостійність проведення такого класифікаційного розподілу для вивчення реального ресурсу цього правового явища.

**Ключевые слова:** *систематизация, законодательство, здравоохранение, вид, классификация, критерий, ресурс.*

The article substantiates the need of classification division of systematization of healthcare legislation for a thorough study of its real resource. The attention is drawn to etymological meaning of its classification and criteria role for its implementation. Taking into account a great number and diversity of approaches to the issue of classification of legal phenomena in legal science, at the same time, the author marks that there is a lack of researches directly devoted to the classification and types of systematization of health care legislation. The author proposes own alternative for classification division of systematization of healthcare legislation into types with simultaneous using different criteria. In order to identify individual types of systematization as well as to elaborate the author's concept of classification division of systematization of health legislation into types, to develop domestic legal science including administrative legal one in the context of classification, criteria of classification and types allowing for account a specific nature of classification's subject, the author tenders to use the word "type" taking into account the etymological meaning of this word. In particular, the scholar proposes the division of systematization of health legislation into types depending on: a subject of its implementation, incidence of systematization's object, focus of statutory regulation of systematization's object, content, degree of content change for systematization's object, final

act, periodicity of systematization, capacity of the object etc. The article justifies importance and expediency of implementation of classification division for clarifying a real resource of the legal phenomenon.

**Key words:** *systematization, legislation, healthcare, type, classification, criterion, resource.*

**Вступ.** В умовах докорінного перегляду правових засад публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, прийняття значної кількості нормативно-правових актів, збільшення не тільки їх кількості, а й урізноманітнення їх змісту ускладнюється не тільки доступ до цього законодавства з метою ознайомлення із його змістом та застосування, а й сам процес застосування, оскільки колізійність, суперечливість нормативно-правового матеріалу істотно ускладнює процес урегулювання відповідних відносин. За таких умов цілком логічно було б запропонувати певне угруповання цих нормативно-правових приписів шляхом систематизації у різних її проявах. В той же час феномен самої систематизації полягає також і у розмаїтті її видів, з'ясувати реальний ресурс яких допоможе їх класифікаційний розподіл на види. У вітчизняній правовій науці приділяється увага питанням класифікації систематизації законодавства на види, однак або ж в аспекті загальнотеоретичної характеристики, або ж фрагментарно і питанням галузевої та інституціональної систематизації в аспекті її класифікації, хоча й із використанням лише деяких критеріїв. Комплексних робіт, безпосередньо присвячених питанням видового розмаїття систематизації, тим більше у зазначеній сфері, немає і до цього часу, що і є прогалиною вітчизняної правової науки.

**Постановка завдання.** На відміну від наявних наукових робіт, варто проаналізувати, згрупувати та запропонувати стосовно специфічного виду систематизації законодавства – систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні класифікаційний розподіл її на види із одночасним використанням значної кількості різних критеріїв для з'ясування її реального ресурсу, що фактично і є метою цієї статті.

**Результати дослідження.** Для ретельного з'ясування реального ресурсу того чи іншого явища здійснюється його класифікація. Класифікація є «найважливішим засобом теоретичного пізнання об'єкта дослідження, виявлення його внутрішніх та зовнішніх властивостей, а також спрощує його розгляд як певної системи зі стійкими зв'язками внутрішнього та зовнішнього характеру» [1, с. 12]. «Класифікація (від lat. “classis” – клас, розряд і “fusio” – розкладаю, роблю) – це система підпорядкованих понять (об'єктів) певної галузі знання або ж діяльності людини, яка використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями, класами об'єктів, а також здійснюється для орієнтації в різноманітті понять або ж об'єктів» [2, с. 587; 3, с. 276; 4, с. 139–140; 5, с. 183]. Це ж «діяння множини будь-яких об'єктів на групи, які своєю чергою можуть бути деталізовані аналогічним чином на підмножини» [6, с. 283–284]. Варто зазначити, що будь-яка класифікація має відповідати певним вимогам, серед яких: «а) підмножини, на які розподілено множину, не повинні перетинатися; б) у сукупності ці підмножини повинні «дати» вихідну множину класифікованих об'єктів; в) кожен елемент має входити до певного одно порядкового класу; г) поділ множини на групи має здійснюватися за конкретно визначеною ознакою» [7, с. 236; 4, с. 140]. Безперечно, класифікація передусім має важливе теоретичне значення (так званий теоретичний аспект класифікації), оскільки забезпечує логічність та послідовність дослідження феномену певного явища. Щоправда, не варто забувати і про її важливе практичне значення (так званий практичний аспект класифікації) – забезпечення наукового підходу (дотримання принципу науковості) у дослідженні явища, логічної вибудови наукового матеріалу, виявлення глибинних зв'язків між об'єктами, узагальнення висновків та прогнозів [4, с. 141]. Це є певною мірою прийнятним і для систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Одразу ж слід зазначити, що перш ніж виділити класифікаційний аспект систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, варто зупинитися на загальнотеоретичних положеннях класифікаційного аспекту систематизації законодавства, галузевих напрацюваннях щодо класифікаційного аспекту адміністративного законодавства і вже потім, посилюючи засади систематизації дослідження, запропонувати авторський погляд на класифікаційний аспект систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні.

Варто наголосити на тому, що проблематика класифікації систематизації законодавства взагалі і галузевого, зокрема адміністративного, законодавства привертала увагу вчених-юристів у різні історичні періоди. Втім, визнати наукові напрацювання із цього питання ґрунтовними

навіть чи можливо. Аналіз різноманітних тематичних джерел свідчить про те, що наявні кілька основних проблематичних питань, безпосередньо пов'язаних із дослідженням класифікаційного аспекту систематизації законодавства як взагалі, так і галузевого зокрема. Серед таких питань: по-перше, відсутність єдності поглядів вчених-юристів щодо використання позначення результатів класифікації систематизації законодавства. Серед найпоширеніших варіантів вирішення цього питання – використання для їх виокремлення словосполучень «вид систематизації законодавства», «форма систематизації законодавства», «спосіб систематизації законодавства», «прийом систематизації законодавства». Найпоширенішим є використання відповідних результатів «вид» та «форма». Щодо використання словосполучень «спосіб систематизації законодавства» та «прийом систематизації законодавства» слід зазначити, що їх використання для позначення саме результатів класифікації, оскільки ці словосполучення роблять акцент уваги у процесі їх використання на ті особливі засоби, дії, послідовність дій, які формують зміст всієї діяльності, послідовність змінюваних стадій (етапів) такої діяльності, зміст окремої стадії (етапу) тощо. Якщо є потреба визначити, за допомогою чого, у якому порядку, з використанням чого здійснюється така діяльність як систематизація законодавства (в тому числі й галузевого), цілком логічно вживати словосполучення «спосіб систематизації законодавства», «прийом систематизації законодавства». При цьому останній є певним різновидом першого, тобто прийом можна розглядати як один із складників методу, поряд із засобами, діями тощо.

Щодо доцільності визначення результатів класифікації систематизації законодавства з використанням слів «вид» чи «форма» варто з'ясувати їх етимологічне значення, яке свідчить про те, що «форма» передбачає акцент уваги на зовнішньому виразі явища, в той же час «вид» надає більш змістовне узагальнене уявлення про нього. У вітчизняній правовій літературі вже зверталася увага на потребу розмежування цих визначень в аспекті класифікаційного поділу явища. Так, наприклад, Т.О. Коломєць та Д.С. Астахов, досліджуючи класифікаційний аспект кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України, також наголошують на непоодиноких випадках доцільного використання слів «вид» або ж «форма» для позначення результатів такої кодифікації [8, с. 13]. Вони пропонують також зосередитися на етимологічному значенні вищезазначених слів й запропонувати той варіант, який є прийнятним для предмету дослідження, який би реально узгоджувався із змістом результатів класифікаційного розподілу. Так, зокрема, посилаючись на словниково-довідникові джерела, вони зазначають, що слова «форма», «вид» є взаємопов'язаними, оскільки «форма – це тип, спосіб організації чого-небудь, зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із його сутністю, змістом» [9, с. 713; 8, с. 13], «вид – це різновид у ряді предметів, тип, явищ» [9, с. 60; 8, с. 13]. Беручи до уваги той факт, що класифікаційний поділ зорієнтований насамперед на визначення ряду типових явищ, цілком логічно запропонувати використовувати для позначення результатів такого поділу слово «вид». Узагальнений аналіз тематичних наукових джерел свідчить, що протягом останніх п'яти-семи років найбільш поширеним для визначення результатів класифікаційного поділу систематизації законодавства, в тому числі і галузевого, у вітчизняній правовій науці є використання слова «вид» (наприклад, новітні енциклопедичні юридичні джерела [10, с. 719], навчальні [11, с. 21], наукові джерела).

По-друге, відсутність єдності поглядів у середовищі вчених-юристів щодо кількості видів систематизації законодавства та їх подальшої класифікації, наслідком чого є розмаїття варіантів її видового розмаїття (від «спрощеного» («звуженого» варіанту, згідно з яким виокремлюється, як правило, лише два види систематизації законодавства, й аж до «розширеного» («ускладненого») варіанту, згідно з яким пропонується виокремлення чотирьох-шести видів систематизації законодавства). Навіть більше, різною є модель їх взаємозв'язку, послідовності розташування. Відрізняється також і глибина наукового дослідження питання видового розмаїття систематизації законодавства – від вказівки лише на існування певних видів систематизації законодавства й аж до намагання виокремити та проаналізувати ознаки окремих видів систематизації законодавства, здійснити порівняльно-правовий аналіз видів систематизації законодавства, із виділенням специфічних ознак, переваг тощо. У вітчизняній правовій науці питання кодифікації видів систематизації висвітлюється по-різному, а саме: від узагальненого (спрощеного) підходу й до деталізованого підходу, із використанням великої кількості критеріїв та виокремленням значного розмаїття видів систематизації законодавства. Одразу ж слід зазначити, що як представники галузевих правових наук (зокрема, адміністративно-правової науки), так і вчені-фахівці з теорії держави та права зосереджують увагу на проблематиці класифікації видів систематизації законодавства.

Так, зокрема, І.В. Борщевський вважає за доцільне виокремити наступні види (щоправда, він називає їх «формами») систематизації законодавства: а) облік, який він вважає «найпростішим», й

поділяє на документальний (письмовий) та електронний; б) інкорпорацію, яку поділяє на офіційну (напівофіційну) та неофіційну, хронологічну, алфавітну, предметну (систематичну), генеральну та часткову; в) консолідацію; г) класифікацію, яку розподіляє на галузеву, спеціальну [12, с. 20–22], а також, із посиланням на праці Н.М. Пархоменко, й уніфікацію та «комплексно-змішаний» вид, який «поєднує у собі властивості інкорпорації, консолідації та класифікації» [12, с. 23].

В.С. Смородинський також виокремлює облік, інкорпорацію, консолідацію, класифікацію, яку поділяє на два підвиди – класифікацію-компіляцію, яка «передбачає зібрання чинних правових норм та їх приведення у певну класифіковану форму без суттєвих змін та доповнень» [13, с. 26] й використовується тоді, коли метою класифікації є «виключення спрощення й уніфікацію законодавства» [13, с. 26], а також класифікацію-реформу, яка передбачає «зібрання правових норм та їх приведення в певну класифіковану форму з більш-менш значними змінами й доповненнями (в тому числі принципово наявними нормами)» [13, с. 26]. Останній підвид, як правило, використовується у період докорінних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів.

Є.А. Гетьман, аналізуючи феномен класифікації законодавства, пропонує поділ їх на: галузеву, спеціальну, міжгалузеву (комплексну), а також первинну та вторинну [14, с. 11]. Якщо щодо першого варіанту поділу все зрозуміло, оскільки критерієм є безпосередньо об'єкт класифікації, щодо другого варто зазначити, що первинною він вважає ту класифікацію, «коли класифікаційний акт є результатом первинного правового регулювання певної галузі суспільних відносин, а вторинною – класифікаційний акт, результатом якого є попереднє опосередкування галузі законодавства окремими нормативними актами» [14, с. 11].

С. Меленко, досліджуючи феномен консолідації як «синкретичного» виду систематизації нормативно-правових актів, також виокремлює інкорпорацію, кодифікацію й навіть розташовує їх у певній послідовності, а саме: інкорпорація як найпростіший вид [15, с. 88–92] й обґрунтовує висновок про те, що консолідація є саме «синкретичним» «проміжним», «необхідним» видом систематизації законодавства, який опосередковує відносини між інкорпорацією та кодифікацією [15, с. 92].

У Великій українській юридичній енциклопедії виокремлюються такі види систематизації законодавства – облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація. При цьому «перші два види завжди здійснюються поза процесом нормотворчості, а два останні – зазвичай у його межах» [10, с. 719]. Цілком логічно, що критерієм такого поділу є прив'язка до нормотворчості. Цікавим є й підхід авторського колективу цього видання до деталізованого аналізу видів систематизації законодавства, а саме виокремлення класифікації законодавства як «особливого виду систематизації законодавства, що здійснюється шляхом перероблення та зведення у процесі нормотворчості норм права, які містяться в різних нормативно-правових актах, у логічно узгоджену, побудовану на наукових принципах систему й створення на цій основі нового єдиного нормативно-правового акту» [10, с. 232]. При цьому решта видів систематизації законодавства об'єднані однією статтею, а саме: «облік, інкорпорація та консолідація, які є специфічними видами систематизації законодавства» [10, с. 372–375]. У цьому ж виданні виділено й ще один «особливий вид систематизації законодавства, яким є створення зводу законів – зібрання в одному нормативно-правовому акті всього чинного законодавства держави, розташованого в хронологічному порядку або за галузями права» [10, с. 234].

Варто також додати, що непоодинокими є підходи вчених-юристів до виокремлення видів систематизації законодавства, згідно з якими обґрунтовується різнокількісний їх вимір. Так, наприклад, Г.А. Шокіров стверджує про те, що існує лише три види систематизації – інкорпорація, консолідація, кодифікація [16, с. 70], О.А. Бабошин зменшує їх кількість лише до двох – інкорпорація і кодифікація [17, с. 187], як, до речі, і В.В. Чвіров – лише інкорпорація та кодифікація [18, с. 21], й зазначають, що критерієм їх виокремлення є ступінь переробки нормативно-правових актів при їх зібранні та упорядкованості.

Натомість інші вчені-юристи намагаються не просто виокремити два-чотири-шість видів систематизації законодавства, а й запропонувати їх розподіл, з використанням інших критеріїв (в тому числі й дещо інноваційних). Так, зокрема, Н.О. Толкунова виокремлює «низхідну» та «висхідну» систематизацію законодавства залежно від її напрямів. Зокрема, «при низхідній <...> законодавство проходить шлях від загального до конкретного (наприклад, приймаються Основи законодавства, потім галузеві кодекси і далі спеціалізовані кодекси). При висхідній <...> відбувається шлях від конкретного до загального (наприклад, спочатку окремі закони враховуються, потім інкорпорується, далі приймається ряд консолідованих актів, за якими йде прийняття

кодифікованих актів» [19, с. 65]. В.В. Ксенофонов пропонує умовний поділ систематизації на: так звану «внутрішню», яка передбачає «усунення колізій та прогалин», та «зовнішню» із «всєбічним упорядкуванням нормативного матеріалу розташуванням його за певними розділами і рубриками <...> що й полегшує пошук необхідних матеріалів» [20, с. 28–29]. Цей поділ є доволі умовним, бо фактично критерієм виступає окремий складник мети систематизації законодавства, окреме завдання систематизації законодавства (при цьому не всі завдання її враховано, тому і поділ є доволі узагальненим). Одночасно В.В. Ксенофонов пропонує й інший варіант диференціації за видами систематизації законодавства за різними критеріями. Так, наприклад, «за принципом, що вважається основою систематизації законодавства; за органом, що прийняв акт; за формою самого правового акту (формальний принцип); за типом акту (типовий принцип); за предметом (тематичний принцип); за алфавітним принципом, за хронологічним принципом» [20, с. 32]. Окрім того, додатково пропонується поділ систематизації законодавства за «системністю здійснення» на: а) постійну, б) разову [20, с. 66]. За правовим оформленням результату систематизації законодавства можливим є виділення: «нормотворчої» та «ненормотворчої» її різновидів [20, с. 66]. Останній поділ є тотожним варіанту, запропонованому Н.О. Толкуновою, щоправда, формулювання її критерію поділу виглядає більш вдалим.

Цікавою виглядає позиція Р.Л. Анахасяна щодо інкорпорації як виду систематизації та її поділу на види. Так, зокрема, «за характером розташування правового матеріалу можливим є виокремлення хронологічної, предметної (систематичної), субординаційної інкорпорації; залежно від тривалості її здійснення – безперервної (періодичної) та одноразової; за суб'єктом здійснення – офіційної, напівофіційної та неофіційної; за обсягом об'єкту – інкорпорації повних текстів нормативно-правових актів, витягів із них (статей, пунктів), комплексної (одночасного об'єднання як цілих текстів актів, так і окремих їх частин) та дефінітивної (об'єднання лише норм-дефініцій); за обсягом охопленого нормативно-правового матеріалу – генеральної та часткової; за методом обробки нормативно-правових актів – простої та складної; за сферою дії нормативно-правових актів, які об'єднуються, – загальнодержавної та локальної» [21, с. 183]. О.П. Коренев виокремлює серед «основних» («базових») критеріїв для виділення видів систематизації законодавства та їх підвидів – «предмет регулювання», «ідея», «принцип побудови підсумкового акту» [22, с. 9, 24, 90]. Д.С. Житник виокремлює облік нормативних актів, інкорпорацію, консолідацію, кодифікацію і визначає їх в якості самостійних різновидів [23, с. 11]. В той же час О.Я. Рогач виокремлює інкорпорацію, консолідацію, кодифікацію та поточну нормотворчість й одночасно не вважає за доцільне виділяти облік, оскільки він є «суто технічним засобом, спрямованим на полегшення здійснення систематизації» [24, с. 9]. А. Граціанов облік вважає самостійним видом систематизації законодавства [25, с. 12–13]; О.В. Сурилов виокремлює лише два види – інкорпорацію та кодифікацію, які він вважає «основними», і один – консолідація, який визнає «як окремий вид» [26, с. 172]; С.С. Алексєєв виокремлює лише два види, які вважає за доцільне визначати як «явища різних площин» [27, с. 254].

За усього розмаїття варіантів кількості та послідовності розміщення видів систематизації законодавства у роботах фахівців з теорії права і держави, а також авторських пропозицій щодо виокремлення видів за окремими критеріями, все ж таки варто наголосити на тому, що у більшості своїй вони виокремлюють все ж таки так звані «класичні» («традиційні») види систематизації законодавства, а саме: інкорпорацію, консолідацію, кодифікацію та облік. При цьому інкорпорація вважається найпростішим видом систематизації законодавства, це «впорядкування нормативно-правових актів без зміни їхнього змісту шляхом їх зведення в єдині друковані видання (ними є: збірники, зібрання, довідники тощо) за хронологією та (або) тематикою» [10, с. 374]. Консолідація – це «зведення кількох близьких за змістом нормативно-правових актів у новий єдиний нормативно-правовий акт без зміни їхнього змісту» [10, с. 375]. Кодифікація – це «перероблення та зведення у процесі нормотворчості норм права, які містяться в різних нормативно-правових актах, у логічно узгоджену, побудовану на наукових принципах систему й створення на цій основі нового єдиного нормативно-правового акту» [10, с. 232]. Облік – це «збирання, фіксування в логічній послідовності й зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін, а також створення спеціальних систем їх накопичення та пошуку» [10, с. 372].

Представники галузевих правових наук також намагаються класифікувати види систематизації законодавства й використовують для цього значну кількість та розмаїття критеріїв такого поділу. Так, зокрема, Н.М. Кошіль, досліджуючи систематизацію конституційного законодавства України, виокремлює в якості її видів (щоправда, також називає їх «формами»): інкорпорацію

(повну та часткову, офіційну та неофіційну), консолідацію та кодифікацію, при цьому першу пропонує розглядати у вузькому розумінні із «появою одного нового нормативно-правового акту замість кількох, що втрачають чинність» [28, с. 11] та у широкому розумінні, із «приєднанням до одного чинного акту кількох інших шляхом змінення кількості його норм» [28, с. 11] й поділяти на повну та часткову.

Л.М. Коморна, аналізуючи систематизацію екологічного законодавства України, виділяє її види (також називає їх формами): інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію, також розташовуючи їх у певному «логічному правовому ланцюзі» [29, с. 17]. Одночасно вчена обґрунтовує неможливість віднесення до видів систематизації законодавства обліку та зводу законів [29, с. 12]. Вона також зазначає, що найпростішим видом є інкорпорація, більш складним – консолідація і найскладнішим – кодифікація [29, с. 12].

О.М. Селезньова також виокремлює три види систематизації законодавства (зокрема податкового) й додає, що «інкорпорацію варто вважати підготовчим етапом для проведення кодифікації» [30, с. 9], як «первинну стадію (на відміну від консолідації), яка передбачає систематизацію нормативно-правових актів із підготовкою інкорпорованого збірника» [30, с. 9]. С.В. Сарана, досліджуючи систематизацію податкового законодавства, звертає зокрема увагу на подвійну природу консолідації – з одного боку, вона є «зовнішньою формою систематизації, яка не стосується змісту правових приписів, з іншого, – вона виступає більш складною формою, ніж інкорпорація, та займає перехідне місце між нею та кодифікацією» [31, с. 10-11]. Отже, він виокремлює три «традиційні» види й визначає їх логічне розміщення, співвідношення.

Представники науки адміністративного права також пропонують видове розмаїття систематизації як законодавства в цілому, так і адміністративного законодавства зокрема. Так, наприклад, О.М. Ордіна виокремлює інкорпорацію, облік, кодифікацію та консолідацію [32, с. 65–69]. Т.О. Коломоєць у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» виокремлює інкорпорацію, кодифікацію як базові види систематизації адміністративного законодавства [11, с. 2122]. Автори підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією С.В. Ківлова виокремлюють три види: інкорпорація, кодифікація та консолідація [33, с. 54-56]. Автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова виділяють лише два види (хоча також використовують для їх позначення слово «форми») систематизації законодавства – інкорпорацію та кодифікацію [34, с. 149]. Одночасно зазначають, що в теорії права також виділяють консолідацію, щоправда стосовно адміністративного законодавства, з огляду на його специфіку, навряд чи доцільним є її використання як виду систематизації [34, с. 150]. У словнику термінів «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова виділяється три види систематизації адміністративного законодавства – інкорпорація, кодифікація та консолідація [35, с. 386] й формулюються визначення кожного із них [35, с. 161, 177, 180].

Вчені-адміністративисти використовують загально визнані напрацювання з теорії права щодо поділу систематизації адміністративного законодавства на види, з одночасним використанням кількох критеріїв, а саме: а) за суб'єктом її здійснення – офіційну та неофіційну; б) за зв'язком із нормотворчістю – пов'язану із нормотворчістю і не пов'язану із нею; в) за ступенем переробки змісту нормативно-правових актів, які підлягають систематизації, – кодифікація та інші види; г) безпосереднім об'єктом та його місцем у системі адміністративного законодавства – підгалузева, інституціональна; г) за територіальним поширенням – загальнодержавна та локальна; д) за сутністю, результатами – інкорпорація, консолідація, кодифікація, а також рідше ще й облік, особливий вид кодифікації, пов'язаний із розробкою та прийняттям зводу законів; е) за підсумковим результатом – безпосередньо пов'язана із розробкою нового нормативно-правового акту і така, що передбачає розробку саме нового нормативно-правового акту.

Стосовно законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні у вітчизняній правовій науці також наявні певні напрацювання щодо видового розмаїття його систематизації. Так, наприклад, автори навчального посібника «Охорона здоров'я в Україні» виокремлюють лише інкорпорацію та кодифікацію як оптимальних, прийнятних для цього об'єкту видів систематизації [36, с. 131]. З.С. Гладун кодифікацію законодавства України у сфері охорони здоров'я поділяє на офіційну та неофіційну [37, с. 100–102], а також систематизацію за суб'єктом здійснення поділяє на офіційну та неофіційну [38, с. 96–97], що свідчить про те, що і у першому, і в іншому випадку він обирає один і той критерій для видового поділу.

Отже, узагальнюючи все вищезазначене, можна запропонувати авторський варіант класифікаційного поділу видового розмаїття систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні.

Цілком можливим є і для адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні використання поділу видів систематизації на: інкорпорацію як найпростіший вид систематизації, облік – як також простий вид систематизації (із існуванням кількох десятків реєстрів, баз даних тощо), консолідацію як «перехідний» вид між інкорпорацією та кодифікацією як «особливий» вид систематизації, із її поділом на кодифікацію-компіляцію та кодифікацію-реформу. При цьому слід зазначити, що специфіка самого адміністративного законодавства і сфери його об'єктивізації – охорона здоров'я, зумовлюють доцільність одночасного використання ресурсу різних видів систематизації законодавства, особливо в умовах докорінних реформаційних правотворчих та державотворчих процесів в Україні.

Також цілком можливим є класифікаційний поділ систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні й за іншими критеріями, що дозволяє детальніше з'ясувати реальний ресурс відповідної систематизації.

Так, зокрема:

а) за суб'єктом її здійснення можна запропонувати її поділ на: офіційну (ту, що здійснюється уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування) та неофіційну (ту, що здійснюється так званими «приватними суб'єктами»). При цьому перший вид можна додатково поділити залежно від характеру наданих повноважень на: ту, що здійснюється органами загальної компетенції (наприклад, Кабінетом Міністрів України), та ту, що здійснюється органами спеціальної компетенції (наприклад, Міністерством охорони здоров'я України, Національною службою здоров'я України). Також за суб'єктом здійснення систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні можна виокремити: ту, що здійснюється органами державної влади, ту, що здійснюється органами місцевого самоврядування. Неофіційну систематизацію адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні можна умовно поділити на ту, що здійснюється: науковими установами (наприклад, Науковим центром медико-правових досліджень Національної академії правових наук України та Національною академією медичних наук України), закладами вищої освіти та їх структурними підрозділами (наприклад, Науковим центром медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кафедрою медичного права Львівського національного медичного університету імені Василя Галицького), видавництвами (наприклад, можна згадати збірники законодавчих актів, в тому числі й із постатейними матеріалами, які вже вийшли друком у різні роки у Всеукраїнських видавництвах «Юрінком Інтер», «Алерта», «КНТ», Видавничому Домі «Ін Юре» тощо [37, с. 102]), професійними медичними громадськими об'єднаннями тощо. Окрім того, неофіційну систематизацію адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні цілком можна розподілити залежно від мети одержання прибутку на: ту, що пов'язана із такою метою (наприклад, що здійснюється видавництвами), і ту, що з такою метою не пов'язана;

б) за територіальним масштабом поширення дії адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я, яке підлягає систематизації, цілком можливим є виокремлення: загальнодержавної або ж всеукраїнської систематизації (об'єктом є законодавство, яке поширює дію на територію всієї держави) та локальної або ж регіональної (об'єктом є законодавство локальної дії);

в) залежно від безпосереднього об'єкту та його місця у системі адміністративного законодавства та системі національного законодавства можливим є виділення: підгалузевої (адміністративно-деліктного законодавства у сфері охорони здоров'я, наприклад), інституціонального (наприклад, засад державного контролю у сфері охорони здоров'я) тощо;

г) умовний поділ за «спрямованістю спеціалізованого нормативного регулювання відносин» або ж «спрямованістю спеціалізації змісту об'єкту» на: «висхідну» та «нисхідну» систематизацію;

г) за зв'язком із нормотворчістю на: пов'язану із нормотворчістю (наприклад, кодифікація та консолідація, зразками яких є, наприклад, Основи законодавства про охорону здоров'я в Україні) і ту, що із нормотворчістю не пов'язана (наприклад, облік, інкорпорація, зразком може слугувати Державний реєстр нормативно-правових актів з питань ліцензування, сертифікації медичної діяльності, діяльності закладів охорони здоров'я);

д) за ступенем переробки змістовного наповнення об'єкту цілком можна виділити: інноваційну систематизацію (наприклад, кодифікацію-компіляцію, кодифікацію-реформу) й неінноваційну (наприклад, облік, інкорпорація);

е) за підсумковим актом цілком можливим є виділення: тієї, що пов'язана із розробкою та прийняттям кодифікованого акту (кодексу, основ законодавства), та тієї, що пов'язана із прийняттям систематизаційних актів (збірки, зібрання законодавчих актів, методичних посібників, довідників, реєстрів актів тощо);



є) за періодичністю здійснення на: разову (наприклад, видавництвом готується збірка законодавчих актів з питань стандартизації первинної медичної допомоги для одержання прибутку) або ж постійну (наприклад, ведення Міністерством юстиції України Державного реєстру нормативно-правових актів з питань ліцензування, сертифікації, стандартизації діяльності закладів вищої освіти);

ж) за обсягом об'єкту на: повну (наприклад, Основи законодавства про охорону здоров'я України), часткову (об'єднуються і упорядковуються лише окремі законодавчі акти (наприклад, щодо створення первинної ланки системи суб'єктів надання медичних послуг), окремі розділи, глави, статті (наприклад, збірники витягів із Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення медичного законодавства) тощо).

**Висновки.** Отже, задля з'ясування реального ресурсу систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні доцільною вважається класифікація її на види. Для позначення результатів такої класифікації пропонується використовувати, з урахуванням етимологічного значення, слово «вид». Розподіл систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні пропонується здійснювати з урахуванням напрацьованих вітчизняної правової науки щодо класифікації систематизації законодавства в цілому та адміністративно-правової науки щодо відповідного аналогу. Вважається за доцільне поділяти систематизацію адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні на види, використовуючи різноманітні критерії, до числа яких пропонується віднести: суб'єкт здійснення, територіальний масштаб поширення дії об'єкту, безпосередній об'єкт, зміст, спрямованість спеціалізації змісту об'єкту, зв'язок із нормотворчістю, ступінь переробки змістовного наповнення об'єкту, підсумковий акт, періодичність здійснення, обсяг об'єкту. Використання різних критеріїв для класифікації систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні дозволяє з'ясувати її реальний ресурс.

#### Список використаних джерел:

1. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя, Запорізький національний університет, 2017. 33 с.
2. Большой энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Янцева – 2-е изд. М.: Большая российская энциклопедия, 1998. 685 с.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: [80000 слов и фразеологических выражений]; под ред. Н.Ю. Шведовой. 4-е изд. доп., гумм. М.: Азбуковник, 1997. 944 с.
4. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.
5. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Х.: Фоліо, 2006. 540 с.
6. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. 2-е вид. перероб. і доповн. К.: Гол. ред., УРЕ, 1986. 800 с.
7. Колосов Н.В. Классификация гарантий местного самоуправления. Сибирский юридический вестник. 2002. № 2. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1115107>.
8. Коломоєць Т.О., Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. 228 с.
9. Великий тлумачний словник української мови / [упорядкув. Т.В. Ковальова; худож.-оформ. В.П. Бублик]. Харків: Фоліо, 2005. 767 с.
10. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т.: 3. Загальна теорія права / Редкол. О.В. Петришин (голова) та ін.; Національна академія правових наук України, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 932 с.
11. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
12. Борщевський І.В. Теоретичні засади систематизації законодавства. Часопис Київського університету права. 2007. № 3. С. 19–24.
13. Смородинський В.С. Систематизація національного законодавства як юридичний інструмент забезпечення прав людини. Проблеми законності: республіканський міжвідомчий науковий збірник / редкол. В.Я. Тацій (відп. ред.) та ін. Харків: 2008. Вип. 99. С. 19–29.
14. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. Харків. 2010. 20 с.
15. Меленко С. Консолідація як синкретичний вид систематизації нормативно-правових актів. Актуальні проблеми правознавства. Тернопіль. 2002. Вип. 5. С. 87–92.

16. Шокиров Г.А. Систематизация законодательства Таджикистана: дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. Душанбе, 2011. 179 с.
17. Бабошин О.А. Система конституционного права как отрасли российского права: вопросы теории и практики: дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. Екатеринбург, 2001. 232 с.
18. Чвириков В.В. Проблемы инкорпорации международно-правовых норм в политико-правовую систему России: дис. ... к.ю.н.: 23.00.04. М., 2006. 190 с.
19. Толкунова Н.А. Систематизация российского законодательства в сфере социальной защиты населения: дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. Саранск, 2011. 238 с.
20. Ксенофонтов В.В. Систематизация российского законодательства: принципы и процессы. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. М., 2013. 167 с.
21. Анахасян Р.Л. Проблемы инкорпорации нормативно-правовых актов России: дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. Сочи, 2009. 208 с.
22. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. М.: Юридическая литература, 1970. 134 с.
23. Житник Д.С. Поняття та об'єктивні передумови систематизації законодавства. Молодь у юридичній науці: зб. Тез міжнародної наукової конференції молодих вчених «Другі осінні юридичні читання». Хмельницьк. 2003. № 12. С. 11–12.
24. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. К., 2003. 19 с.
25. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. К., 2004. 18 с.
26. Сурилов А.В. Теория государства и права: учебн. Пособие. К.; Одесса: Вища шк. 1989. 439 с.
27. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х частях. М.: Юридическая литература, 1982. Ч. 2. 360 с.
28. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України: дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. Одеса, 2017. 187 с.
29. Селезньова О.М. Систематизація банківського законодавства як шлях удосконалення фінансово-правового регулювання банківської діяльності: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 20 с.
30. Коморна Л. М. Систематизація екологічного законодавства України: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. К., 2013. 21 с.
31. Сарана С.В. Систематизація податкового законодавства України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 18 с.
32. Ордина О.Н. Проблемы систематизации и предложения по совершенствованию системы источников административного права. Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 65–69.
33. Административное право Украины: учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. Х.: Одиссей, 2004. 880 с.
34. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2-х томах. Том 1. Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
35. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
36. Охорона здоров'я в Україні: навч. посібн. для закл. вищ. освіти рек. МОНМСУ / під заг. ред. В.П. Петкова. К., 2013.
37. Гладун З.С. Система правових норм про охорону здоров'я і проблеми їх систематизації. Вісник Академії правових наук України. 2007. № 1 (48). С. 91–100.
38. Гладун З.С. До питання про історію кодифікації законодавства України про охорону здоров'я. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2005. Вип. 41. С. 99–103.

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті розглянуто питання щодо дотримання міжнародних зобов'язань у сфері адміністративного судочинства. Зазначено, що міжнародне співробітництво у сфері адміністративного судочинства є частиною міжнародного співробітництва України та передбачає неухильне дотримання загально визнаних принципів міжнародного права. Наголошено, що дотримання рішень міжнародних інституцій у рамках міжнародно-правового співробітництва й інтеграції України в європейське співтовариство засвідчує перед міжнародними партнерами правильність вибраного шляху розбудови правової та демократичної держави.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, міжнародні зобов'язання, міжнародне співробітництво, міжнародне право, дотримання прав і свобод людини.

В статье рассмотрены вопросы соблюдения международных обязательств в сфере административного судопроизводства. Отмечено, что международное сотрудничество в сфере административного судопроизводства является частью международного сотрудничества Украины и предусматривает неукоснительное соблюдение общепризнанных принципов международного права. Отмечено, что соблюдение решений международных институтов в рамках международно-правового сотрудничества и интеграции Украины в европейское сообщество свидетельствует перед международными партнерами о правильности выбранного пути развития правового и демократического государства.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, международные обязательства, международное сотрудничество, международное право, соблюдение прав и свобод человека.

The article deals with the question of compliance with international obligations in the administrative legal proceedings sphere. It is noted that international cooperation in the administrative legal proceedings sphere is a part of the international cooperation of Ukraine and provides for the strict observance of generally recognized principles of international law. It was emphasized that observance of decisions of international institutions within the framework of international legal cooperation and integration of Ukraine into the European community testifies to the international partners the correctness of the chosen way of building a legal and democratic state.

**Key words:** administrative justice, international obligations, international cooperation, international law, observance of human rights and freedoms.

**Вступ.** Україна як правова демократична держава, яка взяла курс на європейську інтеграцію, сьогодні буде суспільство, засноване на принципі верховенства права, що закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції України [1]. Дія принципу верховенства права має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав людини, викорінення будь-якого свавілля. Власне, основоположні права та свободи людини визначають зміст і спрямованість розуміння верховенства права як доктрини, принципу й ідеалу [2].

Статтею 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед люди-

ною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Своєю чергою, захист законності й правопорядку в державі, конституційних прав і свобод людини визнається основним завданням судової гілки влади, яка покликана підтримувати рівновагу в суспільстві та захищати зазначені в Конституції України цінності.

**Постановка завдання.** З огляду на те що дотримання рішень міжнародних інституцій у рамках міжнародно-правового співробітництва та інтеграції України в європейське співтовариство засвідчує перед міжнародними партнерами правильність вибраного шляху розбудови правової та демократичної держави, метою статті є дослідження актуальних питань дотримання Україною міжнародних зобов'язань в адміністративному судочинстві.

**Результати дослідження.** Починаючи розгляд досліджуваного питання, варто навести роздуми видатних учених щодо правової реформи, що нині триває в Україні. Так, на слухну думку Ю.П. Аленіна, формування й розвиток правової держави, забезпечення прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами та громадян перед суспільством нерозривно пов'язані зі зміцненням правової основи держави, а в суспільному житті з неухильним дотриманням законності, підвищенням рівня боротьби зі злочинністю. Правова реформа, яка здійснюється в Україні, наголошує науковець, повинна привести судову систему, а також усі галузі права у відповідність до норм Конституції з урахуванням тих соціально-політичних змін, які мають місце в суспільстві [3, с. 3].

Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки серед першочергових реформ, які необхідно впровадити, особлива увага приділяється судовій реформі, метою якої є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права й захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення справедливого їх відновлення в розумні строки. Судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права [4].

Унаслідок реалізації цієї Стратегії судова система України та суміжні правові інститути працюватимуть, керуючись принципом верховенства права, ефективно, продуктивно і скоординовано, стануть підзвітними громадянам України, вільними від будь-якого політичного впливу й відповідатимуть стандартам і передовим практикам Європейського Союзу [4].

Варто зазначити, що положення цього документа повною мірою стосуються й міжнародного співробітництва.

Венеціанська комісія в доповіді «Про верховенство права» (Venice Commission: the Rule of Law) визначає 6 основних елементів верховенства права:

– законність, у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний порядок уведення законів у дію;

- правова певність;
- заборона свавілля;
- доступ до правосуддя в незалежних і неупереджених судах, у тому числі судовий контроль за адміністративними актами;
- дотримання прав людини;
- недискримінація та рівність перед законом [5].

Перелічені елементи покладено в основу конституційних і законодавчих положень і судової практики як на національному, так і міжнародному рівнях.

Відповідно до підходів Венеціанської комісії, виділяють такі складники верховенства права:

- доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними);
- вирішення питань про юридичні права має, як правило, здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом;
- рівність перед законом;
- влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно;
- права людини повинні бути захищені;
- повинні бути наявні засоби для врегулювання спорів без невинуватих витрат і відстрочок;
- наявність справедливого суду;
- держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права [5].

Адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 4) (далі – КАС України). Відповідно до ст. 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [6]. Отже, очевидно, що адміністративне судочинство також має будуватися на принципі верховенства права. Також КАС України визначено напрями міжнародного співробітництва у сфері адміністративного судочинства.

Це підтверджується також і Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, яким передбачено, що суд здійснює правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією й законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 2). Крім того, вищезазначеним Законом встановлено, що судові рішення інших держав, рішення міжнародних арбітражів, рішення міжнародних судових установ та аналогічні рішення інших міжнародних організацій щодо вирішення спорів є обов'язковими до виконання на території України за умов, визначених законом, а також відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 13) [7].

Наявна сьогодні низка проблем, пов'язаних із міжнародним співробітництвом у сфері адміністративного судочинства як частиною міжнародного співробітництва держави загалом, потребує нагального вирішення, а власне адміністративне судочинство – удосконалення. Також актуальним є питання дотримання міжнародних зобов'язань в адміністративному судочинстві України. Із цього приводу точаться постійні дискусії як представників судової гілки влади, так і вчених-юристів.

Міжнародне співробітництво – це спільна й узгоджена діяльність уповноважених органів різних країн щодо реалізації інтересів особистості, суспільства, держави та міжнародного співтовариства в певних сферах суспільної діяльності, регульована нормами міжнародного і внутрішньодержавного права.

З огляду на те що міжнародне співробітництво у сфері адміністративного судочинства є частиною міжнародного співробітництва України, воно передбачає неухильне дотримання загальновизнаних принципів міжнародного права. Тому нині актуальним убачається дотримання нашою країною міжнародних зобов'язань в адміністративному судочинстві. Варто вказати, що міжнародне співробітництво загалом і міжнародне співробітництво у сфері адміністративного судочинства зокрема суттєво впливають на авторитет нашої держави у світі. Своєю чергою, ст. 15 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року № 1906-IV [8] передбачено, що чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права. Згідно з принципом сумлінного дотримання міжнародних договорів, Україна виступає за те, щоб й інші сторони міжнародних договорів України неухильно виконували свої зобов'язання за цими договорами.

Отже, сумлінне дотримання чинних міжнародних договорів передбачає виконання зобов'язань обома сторонами. Це й буде запорукою успіху дотримання міжнародних зобов'язань нашою країною, зокрема, і в адміністративному судочинстві України, що, своєю чергою, сприятиме ефективному міжнародному співробітництву у сфері адміністративного судочинства.

Порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України передбачений розділом III «Дотримання і виконання міжнародних договорів» Закону України «Про міжнародні договори України» [8]. Зокрема, ст. 17 встановлено, що загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими їх сторонами, здійснює Міністерство закордонних справ України. На запит органів, які застосовують міжнародні договори України, Міністерство закордонних справ України надає інформацію з питань, що виникають у зв'язку з виконанням міжнародних договорів України. Крім того, ст. 19. Закону передбачено, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

У Постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя» від 19 грудня 2014 р. № 13 ідеться, зокрема, про те, що міжнародні договори України,

які набрали чинності, не лише сприяють розвитку міждержавного співробітництва в різних сферах суспільного життя й належному забезпеченню національних інтересів, здійсненню цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України, а й можуть завдяки своєму пріоритету над нормами відповідних законодавчих актів України змінювати регулювання правових відносин, установлених законодавством України [9].

Окремо варто вказати на виконання рішень Європейського суду з прав людини на території нашої держави, яке є обов'язковим і невідкладним. Тобто Європейському суду з прав людини відведено важливу роль в організації міжнародного співробітництва у сфері адміністративного судочинства.

Також для міжнародного співробітництва важлива компетенція Міжнародного суду ООН і визнання державами його юрисдикції.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що судова система України й суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права.

Дотримання міжнародних зобов'язань в адміністративному судочинстві України передбачає, що міжнародне співробітництво у сфері адміністративного судочинства має здійснюватись задля підтримки розвитку дієвої, прозорої, передбачуваної й ефективно діючої системи адміністративних судів в Україні. Завдяки міжнародному співробітництву має відбуватись удосконалення функціональних якостей основних сфер адміністративного судочинства в тому числі шляхом ознайомлення з провідним досвідом країн-членів ЄС, а також підвищення його інституційної спроможності, що, своєю чергою, сприятиме підсиленню верховенства права.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
2. Принцип верховенства права: Проект «Справедливий Суд». URL: <http://akrsud.kharkiv.ua/printsip-verhovenstva-prava/>.
3. Аленин Ю.П. Процессуальные особенности производства следственных действий. Одесса: Центрально-Украинское издательство, 2002. 264 с.
4. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
5. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). Rule of law checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545.
8. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
9. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19.12.2014 № 13. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14>.

**ПРИЧИНИ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ ПОРУШЕННЯ ЗАКОННОСТІ  
ПРАЦІВНИКАМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ,  
ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНУ ДІЯЛЬНІСТЬ**

У статті розкривається сутність основних причин, що зумовлюють порушення законності працівниками органів внутрішніх справ, які здійснюють адміністративну діяльність; пропонуються деякі заходи для профілактики порушень закону працівниками органів внутрішніх справ і запобігання їм.

**Ключові слова:** *причини порушення законності, адміністративна діяльність, органи внутрішніх справ.*

В статье раскрывается сущность основных причин, обуславливающих нарушение законности сотрудниками органов внутренних дел, осуществляющих административную деятельность; предлагаются некоторые меры профилактики и предупреждения нарушений закона сотрудниками органов внутренних дел.

**Ключевые слова:** *причины нарушения законности, административная деятельность, органы внутренних дел.*

The article deals with essence of the main reasons for the violation of law officers of the Internal Affairs, performing administrative activities, the author suggests some preventive measures and to prevent violations of the law officers of the law enforcement bodies.

**Key words:** *causes of violations of the law, administrative activities, the Internal Affairs.*

**Вступ.** Актуальність статті зумовлена тим, що в складних соціально-економічних і політико-правових умовах становлення нової української державності суттєво зростають вимоги, що висуваються до рівня забезпечення законності в діяльності працівників органів внутрішніх справ. Особливість порушень законності в діяльності органів внутрішніх справ така, що будь-який відступ від дотримання норм закону являє собою фактор, який дестабілізує не тільки позитивні правоохоронні тенденції, а й процеси демократизації суспільства, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Питанням забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ присвячено багато робіт: дослідження В.С. Афанасьєва, Б.А. Вікторова, Н.Л. Граната, В.Я. Кікота й інших. Однак, незважаючи на досить широку опрацьованість означеного кола питань, представлена стаття докладно акцентує увагу саме на причинах порушення законності працівниками органів внутрішніх справ, що здійснюють адміністративну діяльність, які не мали до цього детального обговорення у вітчизняній юриспруденції, зокрема більшість робіт написано досить давно й не відображає нових сучасних реалій.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення основних причин порушення законності працівниками органів внутрішніх справ, які здійснюють адміністративну діяльність.

**Результати дослідження.** Працівник органів внутрішніх справ є посадовою особою, через що його правовій поведінці властиві всі ознаки, що відповідають діяльності цього суб'єкта: діє від імені держави, в державних і громадських цілях, у межах своєї компетенції, згідно зі своїми правами й обов'язками. Крім того, правова поведінка працівників органів внутрішніх справ має й низку власних особливостей, зумовлених спрямованістю діяльності на припинення протиправної поведінки інших суб'єктів, забезпечення правопорядку та обсягом компетенції (надання широкого кола прав і накладення великої кількості обов'язків, пов'язаних з основними

функціями органів внутрішніх справ, що здійснюють адміністративну діяльність, а також можливість застосовувати заходи фізичного примусу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю). Аналіз документів, що становлять правову основу служби в органах внутрішніх справ (Закон України «Про Національну поліцію», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Закон України «Про державну службу») [1; 2; 3], дає змогу зробити висновок, що змістом державної служби в органах внутрішніх справ, які здійснюють адміністративну діяльність, є виконання працівниками від імені та за дорученням держави конкретних службових обов'язків із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, надання допомоги громадянам та організаціям у здійсненні їхніх законних прав, інтересів тощо. Отже, діяльність органів внутрішніх справ, що здійснюють адміністративну діяльність, має різнобічний і багатоплановий характер. Це проявляється й у тому, що правомірна поведінка працівників цих органів виражається у здійсненні ліцензійно-дозвільної діяльності, контролю й нагляду.

Служба в органах внутрішніх справ полягає в суворому дотриманні принципів законності й поваги; дотриманні прав і свобод людини та громадянина, гуманізму, гласності; підконтрольності й підзвітності співробітників відповідним органам державної влади; дотриманні службової дисципліни; просуванні по службі за результатами праці з урахуванням здібностей і кваліфікації. На жаль, є нерідкими випадки порушення законності працівниками органів внутрішніх справ.

Правопорушення, які учиняються працівниками органів внутрішніх справ, мають підвищену громадську шкідливість, що зумовлено спрямованістю діяльності працівника з підтримання громадського порядку та наділенням його через це певними повноваженнями. Ці діяння можуть виявлятися в незаконних, які мають підвищену суспільну шкідливість, винних діяннях, що виражаються в невиконанні обов'язків, недотриманні заборон, зловживанні правом, перевищенні компетенції, неправильному використанні права, виданні незаконних нормативних та індивідуальних правових актів. На нашу думку, порушенням законності варто вважати тільки таку протиправну поведінку працівника органів внутрішніх справ, яка пов'язана з виконанням ним посадових обов'язків, використанням службового становища, або введення в оману кого-небудь щодо себе як компетентної посадової особи.

Ранжуючи протиправні діяння, які вчинені особовим складом органів внутрішніх справ і які стали надбанням офіційної статистики, за ступенем їх суспільної небезпеки (застосувавши метод групування за ознакою об'єкта посягання), можна виділити чотири групи таких діянь. По-перше, це зазіхання, спрямовані на заподіяння шкоди життю і здоров'ю громадян (наприклад, побиття, неправомірне застосування зброї, прийомів самбо, спеціальних засобів, за допомогою яких здійснюється фізичний вплив на особу, залучення до правового конфлікту). По-друге, варто виділити діяння, що посягають на недоторканність особи, її свободу, честь і гідність (незаконні арешт, затримання тощо). По-третє, сюди належать діяння, які мають своїм об'єктом чинну систему правосуддя (наприклад, укриття порушень закону від обліку, службове підроблення та фальсифікація матеріалів, необґрунтовані відмови в прийнятті заяв про порушення закону). По-четверте, це група корисливих злочинів, учинених у зв'язку з виконанням службових обов'язків, усупереч інтересам служби (хабарництво, привласнення й розтрата вилучених речей, грошей тощо). Варто, однак, відзначити, що запропонована класифікація протиправних діянь має умовний характер.

Для повного розуміння сутності порушень законності працівниками органів внутрішніх справ, що здійснюють адміністративну діяльність, необхідно розібратися в причинах цих порушень. Причинне пояснення припускає виявлення по можливості всієї сукупності зовнішніх і внутрішніх обставин, що чинять той чи інший вплив на досліджуване явище. При цьому справа не обмежується переліком чинників, розкривається механізм їх взаємозв'язку та впливу на це явище. На цій основі можна моделювати досліджуваний процес і передбачити його подальший розвиток. А це дає можливість тією або іншою мірою впливати на події, інакше кажучи, перейти від теоретичного аналізу до практики.

Причинність – різновид, одна з форм детермінації, під якою розуміється будь-яка закономірна залежність між різними процесами та явищами. У широкому сенсі детермінація охоплює й функціональні зв'язки, і зв'язок станів, і деякі інші види залежностей. Проте детальний розгляд сутності детермінації завжди вимагає звернення до причинних пояснень, тому що саме цей вид зв'язку відповідає на питання, чому і як відбулася та чи інша подія.

Причина конкретного правопорушення, як і в будь-якому свідомому вчинку, – це складний комплекс тісно взаємопов'язаних особистісних (суб'єктивних) і позаособистісних факторів. З одного боку, це ціннісні орієнтації, погляди, психологічні особливості, інтереси, потреби,



мотиви, цілі, тобто соціально-психологічний механізм протиправної поведінки. Цей механізм найчастіше буває зумовлений попередніми негативними впливами процесу соціалізації, морально-правового формування. З іншого боку, це сукупність об'єктивних факторів, умов, що являють собою деліктну ситуацію.

У ситуації правопорушення проявляється безпосередня причина протиправного діяння. Існують різні точки зору у визначенні причини конкретного правопорушення. Найбільш поширена заснована на кримінально-правовому тлумаченні (Г.А. Аванесов) [4, с. 276]: порушення закону розглядається як вольовий і свідомий акт, що є наслідком свободи вибору. Зовнішні обставини розглядаються як умови. Виходячи з такого підходу до трактування причини конкретного порушення закону, можемо говорити про механізм злочинної поведінки. Але є й інша точка зору, яка допускає, що в порушенні закону особливості особистості можуть відігравати й другорядну роль (В.М. Кудрявцев) [5, с. 133–134].

У науці досі не виділені причини, що впливають на порушення законності серед працівників органів внутрішніх справ, які здійснюють адміністративну діяльність. Проаналізувавши вироки судів у справах про порушення закону працівниками органів внутрішніх справ, нормативні акти МВС України, а також наукову літературу із цієї тематики, ми дійшли висновку, що основні причини скоєння правопорушень єдині.

Звернемося до причин та умов здійснення конкретних протиправних діянь на прикладі тих складів, які переважають у загальній структурі правопорушень співробітників органів внутрішніх справ. Як причини й умови злочинів, передбачених ст. 286 (порушення правил безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту особами, які керуються транспортним засобом), ст. 296 (хуліганство), ст. 365 (перевищення влади та службових повноважень працівниками правоохоронного органу), ст. 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою) Кримінального кодексу України [6], виділяються такі: загальні – а) зловживання спиртними напоями (особливу тривогу викликають випадки керування транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння, оскільки з вини нетверезих працівників здійснюється велика кількість дорожньо-транспортних пригод як і на особистому автотранспорті, так і на службовому) [7, с. 23]; спеціальні – б) недостатній контроль з боку керівництва за використанням службового транспорту; в) використання службового транспорту в особистих цілях; г) відчуття працівниками поліції своєї безкарності в силу обійманої посади; р) демонстрація свого службового становища, переваги над затриманою особою; д) бажання збагатитися незаконним шляхом.

До причин та умов, що впливають на вчинення правопорушень працівниками органів внутрішніх справ, можна зарахувати такі:

1. Низький рівень контролю за керівниками середньої й нижчої ланки.
2. Професійна невідповідність працівників кадрово-виховного апарату до індивідуально-виховної роботи з працівниками органів внутрішніх справ, недооцінка начальниками важливості організації виховання підлеглих, їх самоусування від цієї роботи.
3. Недостатня принциповість керівництва органів внутрішніх справ при прийомі на роботу нових працівників, потенційно схильних до недобросовісного виконання покладених на них обов'язків, зловживання службовим становищем.
4. Розвал системи громадського впливу на правопорушників та осіб, схильних до вчинення правопорушень, недостатнє використання офіцерських зборів, судів честі, жіночих рад і ветеранських організацій, нерозвиненість інституту наставництва.
5. Практична відсутність системи психологічного забезпечення.
6. Відсутність якісної медико-психологічної реабілітації працівників органів внутрішніх справ після перебування в «гарячих точках» як миротворців.
7. Негідна поведінка керівників різних рівнів, які подають негативний приклад підлеглим.
8. Спотворення показників роботи з метою досягнення високих результатів звітності, постановкою нереальних завдань підлеглим, що штовхає працівників, особливо молодих, на приховування заяв і повідомлень про порушення закону, необґрунтовані арешти й затримання.
9. Неадекватне покарання правопорушників або зовсім їх не покарання.

Також необхідно відзначити, що причини порушень законності працівниками органів внутрішніх справ, які здійснюють адміністративну діяльність, визначаються низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів: політичних, ідеологічних, юридичних, організаційних та економічних.

*Політичні причини.* Нестабільність політичної системи, аполітичність великої частини населення держави, зрощування кримінальних структур та окремих працівників правоохоронних органів.

Політичною причиною порушення законності в органах внутрішніх справ як в адміністративному органі є взагалі погано налагоджена державна й внутрішньорядова система контролю за законністю у сфері управління. Контроль, що існує в демократичній державі, повинен бути набагато різноманітнішим, складнішим і, відповідно, економічно дорожчим, ніж при командно-адміністративній системі.

*Ідеологічні причини.* Ідеологічні причини порушення законності зумовлені низкою духовно-культурних чинників, серед яких великий вплив на стан законності чинять такі:

1. Безпринципність деяких керівників у їхньому ставленні до порушення працівниками законності, «небажання виносити сміття з хати», наявність у правоохоронних органах кругової поруки.

2. Зниження престижу служби в органах внутрішніх справ, у результаті чого її працівниками стають аж ніяк не найосвіченіші, морально охайні та відповідальні громадяни.

3. Низький культурний рівень працівників органів внутрішніх справ. Часто на службу до поліції йдуть випускники шкіл, середніх спеціальних навчальних закладів, які відслужили армію й за рівнем свого інтелектуального розвитку не здатні продовжити навчання у вищих навчальних закладах. Мотивацією вступу на службу в органи внутрішніх справ часом є неможливість знайти іншу роботу або бажання отримання необмеженої влади над людьми.

4. Деформація правосвідомості працівників органів внутрішніх справ. Так звана «професійна деформація» правосвідомості працівників органів внутрішніх справ належить до особливостей правосвідомості цих працівників, є одним із аспектів правового нігілізму поряд з упереженістю стосовно затриманих, підозрюваних у вчиненні порушень закону.

5. Слабка професійна підготовленість певної частини особового складу особливо в застосуванні заходів примусу, психології спілкування з населенням, у питаннях етики й моралі.

*Юридичні причини.* Серед цієї групи причин можна виділити такі:

1. Занадто широке розуміння законності. У нормативних актах МВС України законність розуміється як суворе й неухильне виконання Конституції, всіх законів, усіх відомчих нормативних актів, причому без обов'язкового застереження повної відповідності й несуперечливості цих підзаконних актів законам; у багатьох основоположних міністерських наказах відсутня вимога дотримання основного критерію законності – поваги прав і свобод громадян. Та й самі відомчі нормативно-правові акти часом не відповідають обов'язковим вимогам, які до них висувуються, таким як відповідність положенням Конституції; наукова обґрунтованість прийняття; несуперечність і внутрішня узгодженість; фінансова забезпеченість виконання (як наслідок, декларативний характер багатьох актів).

2. Недоліки в системі заходів відповідальності за порушення законності. Часом правопорушення працівників органів внутрішніх справ, які цілком відповідають за своєю суспільною небезпекою злочинам, кваліфікуються як проступки, відповідно, мірою відповідальності в цих випадках є дисциплінарні стягнення, замість адміністративних чи кримінальних покарань.

3. Відсутність правової захищеності працівників органів внутрішніх справ, передусім відсутність захищеності працівника від невиконання незаконного наказу начальника.

4. Недостатній зв'язок «поліцейської» науки з практикою, у зв'язку з цим слабка професійна підготовленість працівників.

5. Відсутність належного зв'язку правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ із науковими досягненнями, невикористання апробованих і підтверджених результатів досліджень.

6. Халатність у виконанні посадових обов'язків або відсутність відповідної освіти й необхідних практичних навичок.

*Організаційні причини:*

1. Слабкий внутрішньорядовий контроль за дотриманням законності в органах внутрішніх справ, недостатній контроль за виконанням наказів і розпоряджень, відсутність чіткості у визначенні діяння, що кваліфікується як порушення законності.

2. Прогалини й упущення організаційно-управлінського плану, пов'язані з невмінням деяких керівників служб і підрозділів органів внутрішніх справ приймати оптимальні рішення щодо розстановки й управління кадрами, принципово підходити до виявлення й усунення недоліків у роботі служб та окремих працівників.

3. Недостатній рівень інформаційно-аналітичної роботи в підрозділах органів внутрішніх справ.

*Економічні причини.* Ця група причин безпосередньо пов'язана із загальною складною економічною ситуацією в країні. Є, звичайно ж, своя специфіка для органів внутрішніх справ у цьому питанні. Недостатнє фінансування та матеріальне забезпечення працівників органів внутрішніх справ, неналежне матеріально-технічне оснащення, як наслідок цього, погіршення

роботи підрозділів органів внутрішніх справ. Іншими наслідками, що зустрічаються на практиці, є так звана «спонсорська допомога» від комерційних структур, незаконні підробітки працівників органів внутрішніх справ у різних фірмах, зайняття «напівлегальним», а також незаконним сумісництвом тощо [8, с. 14].

**Висновки.** Сьогодні особливістю діяльності українського поліцейського є таке. З одного боку, зі зростанням злочинності, збільшенням кількості міжнаціональних конфліктів значно збільшилися навантаження на особовий склад органів внутрішніх справ, збільшився ризик для життя і здоров'я їх працівників. З іншого боку, зруйновано багато традиційних механізмів соціального захисту кадрів і стимулювання творчої кваліфікованої праці працівників. Ці обставини негативно впливають на морально-психологічний клімат у колективах органів внутрішніх справ, провокують прихований колективний протест і призводять до значного відтоку кваліфікованих кадрів. Ураховуючи вищевикладене, можемо запропонувати деякі заходи для профілактики порушень закону працівниками органів внутрішніх справ і запобігання їм, а саме:

- посилення ролі керівництва та контролю з боку державних органів України;
- підвищення соціального престижу органів внутрішніх справ;
- належна правова захищеність працівників органів внутрішніх справ;
- посилення ролі прокурорського нагляду, контролю судових органів;
- збільшення контролю громадськості у вигляді скарг громадян на дії особового складу, що надходять у різні органи;
  - використання можливостей різних органів та установ у вихованні й навчанні особового складу органів внутрішніх справ (читання лекцій, проведення бесід і конференцій, культурно-масових, спортивних заходів тощо);
  - використання засобів масової інформації, політичної, юридичної та іншої наукової літератури;
  - зв'язок з установами культури – бібліотеками, театрами, музеями (обговорення книг, організація колективних відвідувань тощо);
  - використання матеріалів про громадську думку (організація анкетування населення, використання його результатів у виховній роботі й професійному навчанні працівників органів внутрішніх справ);
  - використання досягнень науки (у тому числі суспільно-політичних, юридичних, управлінських наук, психології, педагогіки в організаторській діяльності, навчанні й вихованні особового складу тощо);
  - використання статистичних даних та іншої інформації різних установ та організацій з метою виявлення порушень законності й дисципліни особового складу, наприклад, для організації звірок повноти обліку та реєстрації інформації про порушення закону тощо.

**Список використаних джерел:**

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379; Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Аванесов Г.А. Криминология. Москва: Академия МВД СССР, 1984. 472 с.; Кудрявцев В.Н. Генезис преступления: опыт криминологического моделирования: учеб. пособ. Москва: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. 216 с.
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. Офіційний вісник України. 2001. № 21. Ст. 920.
5. Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел / под ред. В.Я. Кикотя. Москва: ВНИИ МВД России, 2001. 98 с.
6. Методические материалы в помощь руководителям по организации индивидуально-воспитательной профилактической работы с сотрудниками и укреплению служебной дисциплины в органах, подразделениях внутренних дел: сборник. Москва: ИМЦ ГУК МВД России, 2004. 184 с.

**ЗАПОБІГАННЯ ПРОФЕСІЙНІЙ ДЕФОРМАЦІЇ  
СУБ'ЄКТІВ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН  
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено питанням запобігання професійній деформації суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Розглянуто причини професійної деформації публічних службовців і їхніх службових правовідносин у сфері національної безпеки України та запропоновано шляхи їх вирішення. Визначено, що професійна деформація суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України – це негативне викривлення морально-психологічних рис характеру, структури особистості й результатів професійної діяльності державних службовців, їхніх службових і позаслужбових взаємин у колективі, що виникають у ході виконання ними службових обов'язків.

**Ключові слова:** професійна деформація, публічна служба, службові правовідносини, суб'єкти забезпечення національної безпеки.

Стаття посвящена вопросам предотвращения профессиональной деформации субъектов служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Рассмотрены причины профессиональной деформации публичных служащих и их служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины и предложены пути их решения. Определено, что профессиональная деформация субъектов служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины – это негативное искажение морально-психологических черт характера, структуры личности и результатов профессиональной деятельности государственных служащих, их должностных и внеслужебных отношений в коллективе, возникающих в ходе выполнения ими служебных обязанностей.

**Ключевые слова:** профессиональная деформация, публичная служба, служебные правоотношения, субъекты обеспечения национальной безопасности.

The article is devoted to the reduction of prevention of professional deformation of the service entities of legal relations in the sphere of national security of Ukraine. The reasons for the professional deformation of public servants and their official relations in the field of national security of Ukraine are considered and the ways of their solution are proposed. It has been determined that the professional deformation of the subjects of official relations in the field of national security of Ukraine is a negative distortion of moral and psychological character traits, personality structures and results of professional activities of public servants, their official and out-of-office relations in the team.

**Key words:** professional deformation, public service, service legal relations, subjects of ensuring national security.

**Вступ.** Обрані Україною європейські напрями розвитку суспільства вимагають від публічних службовців запроваджувати сучасну людиноцентристську парадигму адміністративного права щодо формування службових правовідносин сфери національної безпеки держави так, щоб підвищувати їх ефективність і посилювати захист прав і свобод людини та громадянина. Однак їм заважає це робити ціла низка негативних чинників, одним із яких є професійна деформація суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Професійна деформація суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки держави – це

явище, яке реально існує й завдає величезну шкоду процесу проходження публічної служби, по суті, не даючи ефективно виконувати службові обов'язки тим працівникам, котрі зазнали її руйнівного впливу.

Беручи до уваги те, що професійна деформація суб'єктів службових правовідносин зумовлює процеси соціального розвитку суспільства, ускладнюючи їх упровадження в соціум, вирішення питання про нейтралізацію її впливу на діяльність публічної влади у сфері національної безпеки України набуває особливої актуальності. Отже, актуальність і важливість доктринального науково-теоретичного висвітлення цієї проблеми зумовлена контекстом удосконалення вітчизняної правової системи та практики функціонування державного апарату, спрямованих на підвищення ефективності службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

**Постановка завдання.** Мета статті – аналіз поняття, з'ясування причин, факторів професійної деформації суб'єктів службових правовідносин сфери національної безпеки держави та на їх основі розроблення практичних рекомендацій щодо запобігання цьому негативному явищу, що буде сприяти вдосконаленню службових правовідносин і підвищенню рівня національної безпеки держави.

**Результати дослідження.** Теоретичному обґрунтуванню витоків професійної деформації присвячена низка праць таких учених, як В.І. Добреньков, А.В. Дулов, С.Г. Келіна, З.Р. Кісіль, П.І. Кононов, М.В. Корнієнко, А.І. Кравченко, В.В. Куліченко, П.П. Кудасв, В.О. Лазарєва, Н.П. Магюхіна, В.С. Медведєв, С.Ю. Наумов, А.Р. Рагінов, В.П. Столбовий, Ю.М. Ткачевський та ін.

А.В. Дулов, А.Р. Рагінов досліджували психологічний аспект професійної деформації [1]. В.С. Медведєв розглянув теоретичні та прикладні аспекти професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ з погляду психології, зазначивши, що деформація – це процес і разом із тим результат зовнішнього, специфічного за характером впливу. Вона проявляється в зміні параметрів, характеристик об'єкту впливу, що в результаті викликає зміни в функціонуванні його життєдіяльності. На рівні особистості деформація являє собою якісне відхилення від певного соціального орієнтира, норми, що призводить до змін у поведінці й діяльності [2, с. 14].

Незважаючи на чималий обсяг наукових досліджень, розвідок і прикладних розробок, присвячених вивченню проявів професійної деформації, все ще недостатньо висвітлено проблеми існування й сутності професійної деформації суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

На основі аналізу наукових джерел можна визначити, що під деформацією суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України варто розуміти негативне викривлення морально-психологічних рис характеру, структури особистості й результатів професійної діяльності державних службовців, їхніх службових і позаслужбових взаємин у колективі, що виникають у ході виконання ними службових обов'язків. Тобто професійна деформація суб'єктів службових правовідносин – це зміни в негативний бік їхніх професійних та особистих якостей під впливом умов і досвіду професійної діяльності.

Проявами професійної деформації під час виконання службових обов'язків є умисне нехтування службовцем правовими нормами, правовий нігілізм, психологічна нестійкість моральних принципів, нехтування правилами особистої безпеки. Відмінність таких дій визначається умислом виконання, характерною особливістю якого є байдужість до виконуваних дій, переважання мотиву особистої користі, задрощів, кар'єризму як різновиду прояву психологічного самозахисту. Професійна деформація виявляється в негативних змінах і порушеннях у структурі особистості державних службовців, що виникають у ході виконання ними службових обов'язків.

Єдиного й усталеного переліку об'єктивних причин професійної деформації публічних службовців і їхніх службових правовідносин у сфері національної безпеки України науковцями досі не вироблено. Це пов'язано з постійним розвитком суспільних відносин, постійними змінами в службових правовідносинах, у тому числі й тих, які функціонують у сфері національної безпеки України. Шляхом аналізу наукової літератури, власного практичного досвіду роботи у правоохоронних органах нами зроблено висновок про наявність зовнішніх і внутрішніх об'єктивних причин професійної деформації службовців. Так, до зовнішніх об'єктивних причин можна зарахувати незбалансованість інститутів соціального забезпечення службових осіб унаслідок порушення механізму реалізації соціальної політики; дефекти національного законодавства (колізії, аномії, прогалини); недоліки в організації управління державного апарату (авторитарний стиль управління, надмірне адміністрування); нехтування нормами моралі й соціальної справедливості з боку можновладців, зневажливе ставлення до проблем простих людей. Окрім указаних зовнішніх причин є й внутрішні причини, які сприяють розвитку професійної деформації безпо-

середньо в діяльності правоохоронних органів. До останніх варто зарахувати постійний негативний вплив злочинного середовища на працівників правоохоронних органів; незадовільне фінансово-матеріальне забезпечення правоохоронної діяльності; незадовільний стан психологічного забезпечення правоохоронної діяльності; низька ефективність контрольно-наглядової функції в системі державної влади; високий рівень латентності корупції, що істотно ускладнює їх виявлення та проведення її системного моніторингу.

Дослідження професійної деформації суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України неможливе без комплексного розгляду причин цього феномена. Основними чинниками екстремальності професійної діяльності, які можуть призвести до розвитку негативних особистісних якостей службовців і їхньої професійної деформації, сьогодні є такі: високий рівень варіативності службових обов'язків; дефіцит часу, невпорядкованість, різноманітність джерел і якість інформації (ймовірність дезінформації); необхідність підтримання високого рівня мобілізаційної готовності й миттєвої зібраності; нестабільність робочого режиму та його ненормований характер; обмеження особистої свободи; постійне почуття небезпеки й ризику (фізичного та психологічного); психологічна й фізична втома; можливість застосування зброї та засобів спеціального захисту; складність взаємин з об'єктами професійної діяльності; психоемоційні перевантаження під час роботи тощо.

З.Р. Кісіль до об'єктивних причин професійної деформації зараховує, окрім недосконалої законодавчої бази, що значно підвищує ступінь можливого настання небажаних (шкідливих) наслідків у діяльності службовців, ще й неналежний рівень професійної підготовки (правовий нігілізм; незнання відповідних і необхідних у практичній діяльності норм права, зокрема тих, що стосуються правил особистої безпеки, поведінки в конфліктних ситуаціях з опонентами; доцільності й правомірності застосування до правопорушників заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї; недостатня психологічна підготовленість до використання спеціальних засобів в екстремальних випадках, що супроводжуються нерідко низьким професійним рівнем володіння цими засобами) [3, с. 21].

Наявність владних повноважень ставить державних службовців в особливе становище. Вони діють від імені держави, їхні дії підтримують авторитет і примусова сила влади, можливість застосування санкцій. Уміння користуватися владою – найважливіша професійна вимога для державних службовців. Правомірність і доцільність використання влади залежить від особистих якостей співробітників. Ні співчуття, ні обурення не повинні впливати на об'єктивність висновків. Своєрідною особливістю професійної діяльності державних службовців є збереження службової таємниці.

Велике значення в службовій взаємодії набувають особистісні вимоги, які співробітники висувають до колег по спільній роботі. Процес взаємодії, його успішність певним чином залежать від того, наскільки конкретний службовець відповідає вимогам іншого, що висунуто як до діяльності, так і до особистості людини, яка займає певну посаду. Сам процес контакту пов'язаний із взаємним психологічним впливом службовців один на одного (психологічна сумісність), з оцінкою їх результативності й із коригуванням подальшої поведінки. На практиці відомі непоодинокі факти відсутності психологічної сумісності, коли службовці прямо заявляють керівництву про те, що вони не довіряють один одному, не впевнені в тому, що в екстремальній, ризиковій ситуації вони прийдуть на допомогу.

Об'єктивні й суб'єктивні чинники, які супроводжують діяльність публічного службовця, щільно пов'язані з факторами, які інтенсифікують прояв професійної деформації в службових правовідносинах, а саме:

1. Юридичні фактори: недосконалість законодавства, недостатня унормованість організаційно-управлінської діяльності публічного службовця; відсутність юридичних гарантій, які б застерігали від протизаконних наказів і вказівок керівництва.
2. Економічні: відсутність економічних стимулів, зрівнялівка в оплаті праці; неефективність граничних звань і рангів посадовців; можливість отримання матеріальної та іншої вигоди в повсякденній роботі.
3. Організаційно-технічні: слабкий контроль з боку керівництва; невмілий підбір і розстановка кадрів; специфічність роботи; погана організація внутрішнього обігу й контролю, у тому числі неправильні критерії оцінювання роботи; відсутність наукової організації праці; недостатня технічна оснащеність; відсутність досконалої матеріально-технічної бази.
4. Інтелектуальні: низький рівень професійних знань, умінь, навичок, правової й загальної культури посадовця.

5. Соціально-психологічні: грубість і невірноваженість посадовців; соціальна, групова національна нетерпимість; надмірна самовпевненість; низький рівень самоконтролю [4, с. 24–25].

Варто зазначити, що основними шляхами підвищення ефективності правового регулювання протидії професійній деформації суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки є такі: 1) удосконалення правотворчості, у процесі якої в нормах права, що регламентують діяльність державних службовців, повинні найповніше виражатися суспільні інтереси й ті закономірності, у межах яких вони будуть діяти; 2) удосконалення правозастосування, що «доповнює» дієвість нормативного регулювання, а це означає, що так задіюється механізм правового регулювання протидії професійній деформації публічних службовців. Їх поєднання необхідне, якщо правова регламентація покликана забезпечити стабільність і необхідну автентичність у регулюванні суспільних відносин, увести їх у жорсткі рамки законності, правозастосування пов'язане з урахуванням конкретної ситуації, своєрідності кожного юридичного випадку; 3) підвищення рівня правової культури публічних службовців, що суттєво позначиться на якості механізму правового регулювання протидії професійній деформації публічних службовців [3, с. 17].

Соціальний захист публічних службовців передбачає вжиття комплексу заходів, спрямованих, по-перше, на компенсацію обмежень, об'єктивно зумовлених характером діяльності; по-друге, на виправдання соціальних очікувань працівників, покладених в основу їхнього професійного вибору; по-третє, на нейтралізацію факторів, які перешкоджають ефективній службовій діяльності (неналежна оплата праці за неможливості мати додатковий заробіток; ненормований робочий день без оплати понаднормової праці, незадовільне забезпечення житлом, невіплата компенсацій, заборона брати участь в акціях протесту з метою захисту своїх інтересів тощо) [3 с. 20].

В умовах, коли професійна деформація публічних службовців є доволі поширеним явищем, робота з її подолання повинна мати свою стратегію, що передбачає націленість на вирішення поставлених завдань; урахування реально існуючих процесів і протиріч соціального життя, що сприяють існуванню цього явища; визначення основних напрямів запобігання та протидії професійній деформації працівників; формулювання цілей, способів і засобів цієї діяльності. Комплексна профілактика професійної деформації особистості публічних службовців передбачає вдосконалення нормативно-правового регулювання професійної діяльності; вжиття заходів організаційно-управлінського характеру; організацію професійно-психологічної підготовки працівників з метою підвищення мотивації до ефективної службової діяльності.

Подолання професійної деформації публічних службовців має базуватися на обов'язковому врахуванню її детермінації, що сприятиме усуненню причин та умов, які її спричиняють. Ураховуючи те, що питання протидії професійній деформації публічних службовців досліджені недостатньо, варто розробити практичні рекомендації щодо профілактики професійної деформації суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України, яка передбачає багаторівневий підхід до вирішення цієї проблеми.

Ефективність практичних рекомендацій профілактики професійної деформації великою мірою залежить від послідовного, погодженого проведення комплексу заходів, що охоплюють напрями, а саме: адміністративно-правові, організаційно-правові, соціально-психологічні й індивідуально-психологічні [3, с. 31].

**Висновки.** Отже, професійна деформація суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України – негативне викривлення морально-психологічних рис характеру, структури особистості й результатів професійної діяльності державних службовців, їхніх службових і позаслужбових взаємин у колективі, що виникають у ході виконання ними службових обов'язків.

Професійна деформація має іманентну властивість професійної діяльності публічного службовця, розвиток якої є прямо пропорційний досвіду і стажу практичної роботи. Її профілактика можлива лише тоді, коли в посадовця сформована допустима межа професійної деформації, за якою починається професійна деградація особистості, протиправний характер поведінки.

Серед основних напрямів профілактики професійної деформації суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки держави є забезпечення належних економічних умов їх функціонування; соціальна і правова захищеність службовців; забезпечення належного матеріально-технічного оснащення їхньої роботи; систематичне підвищення кваліфікації, професіоналізму; поліпшення зворотного зв'язку з громадськістю (формування позитивного іміджу державної служби і престижності роботи в органах державної влади й місцевого самоврядування).

З метою підвищення ефективності діяльності публічних службовців необхідно розробити єдину концепцію протидії професійній деформації на основі комплексного й системного підходів, виробити правові заходи запобігання її проявам і корекції її проявів, запровадження в практичну діяльність органів державної влади, в тому числі мілітаризованих органів.

**Список використаних джерел:**

1. Дулов А.В. Судебная психология: учебное пособие. Минск, 1975. 464 с.
2. Медведєв В.С. Проблеми професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ (теоретичні та прикладні аспекти). Київ, 1996. 192 с.
3. Кісіль З.Р. Правові та психологічні засади запобігання професійній деформації працівників органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 19.00.06. Київ, 2011. 42 с.
4. Куличенко В.В., Столбовой В.П. Профессиональная деформация сотрудников уголовного розыска: сущность и пути профилактики: лекция. Киев, 1990. 56 с.

УДК 347.73

**ТИХОНОВА О.В.  
ГЕРАСИМЕНКО Л.В.**

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ЗУПИНЕННЯ ФІНАНСОВИХ ОПЕРАЦІЙ ПІД ЧАС БОРОТЬБИ З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ (ВІДМИВАННЯМ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ**

У статті розглянуто особливості визначення службових осіб, які під час виконання службових повноважень можуть порушувати порядок зупинення фінансових операцій у межах первинного фінансового моніторингу. Визначено проблемні питання законодавчого забезпечення зупинення фінансових операцій під час боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і запропоновано варіанти їх вирішення.

**Ключові слова:** зупинення фінансових операцій, службова особа, відповідальний працівник, легалізація злочинних доходів, відмивання злочинних доходів, первинний фінансовий моніторинг.

В статье рассмотрены особенности определения должностных лиц, которые при исполнении служебных обязанностей могут нарушать порядок остановки финансовых операций в пределах первичного финансового мониторинга. Определены проблемные вопросы законодательного обеспечения остановки финансовых операций при борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и предложены варианты их решения.

**Ключевые слова:** остановка финансовых операций, должностное лицо, ответственный сотрудник, легализация преступных доходов, отмывание преступных доходов, первичный финансовый мониторинг.

The features of identifying officials who, in the performance of their official duties, may violate the procedure for stopping financial transactions within the framework of primary financial monitoring were considered. Were identified problematic issues of legislative support for stopping financial transactions in the fight against the legalization (laundering) of proceeds from crime, and proposed solutions.

**Key words:** stop of financial operations, official, responsible employee, legalization of criminal proceeds, laundering of criminal proceeds, primary financial monitoring.

---

© ТИХОНОВА О.В. – доктор юридичних наук, професор кафедри забезпечення фінансової безпеки та фінансового розслідування (Національна академія внутрішніх справ)

© ГЕРАСИМЕНКО Л.В. – кандидат юридичних наук, завідувач кафедри забезпечення фінансової безпеки та фінансового розслідування (Національна академія внутрішніх справ)



**Вступ.** Сьогодні у світі все динамічніше постає питання визначення джерел походження коштів. Міжнародна спільнота створює цілі контрольні-наглядові системи для ефективного запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Найефективнішим способом для забезпечення економічної безпеки конкретних держав і світу загалом є створення міжнародних організацій, які контролюватимуть діяльність міжнародних інституцій з питань фінансового моніторингу, вживатимуть певні санкції до країн, які не здійснюють необхідні заходи, і виступатимуть своєрідним механізмом у боротьбі з легалізацією (відмиванням) доходів [1].

Основним міждержавним органом, що розробляє політику боротьби з легалізацією коштів, одержаних злочинним шляхом, і сприяє її виконанню на національному й міжнародному рівнях, є FATF – Група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (The Financial Action Task Force). Відповідно до мандату, FATF розробляє стандарти і сприяє ефективній імплементації правових, регуляторних та оперативних заходів боротьби з відмиванням коштів, фінансування тероризму й фінансування розповсюдження зброї масового знищення, інших загроз цілісності фінансової системи. Так, у лютому 2012 року схвалено нові Рекомендації FATF, спрямовані на вдосконалення системи міжнародних стандартів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Зазначена подія потребувала внесення змін і до національного законодавства.

Загальні питання регулювання протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і розвитку системи фінансового моніторингу в Україні в науковій літературі досліджували О. Барановський, В. Білоус, М. Бондарева, О. Бандурка, С. Буткевич, В. Зеленецький, А. Базиліук, С. Гуржій, О. Глушенко, М. Кірсанов, В. Черній, С. Яровий та ін. Водночас окремі питання протидії відмиванню злочинних доходів розглянуті недостатньо. Одним із таких аспектів є визначення осіб, винних у порушенні вимог щодо зупинення фінансових операцій у межах первинного фінансового моніторингу.

**Постановка завдання.** Метою статті є розроблення рекомендацій щодо усунення прогалин у законодавстві, яке регулює питання зупинення фінансових операцій у межах фінансового моніторингу, зокрема щодо визначення осіб, які можуть бути причетні до цього.

**Результати дослідження.** Сьогодні країни – світові лідери намагаються розробити дієвий механізм запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, адже останні два прояви є найнебезпечнішими й такими, що ставлять під загрозу загалом можливість існування людства. Унаслідок цього постійно розробляються міжнародні нормативно-правові акти, що регулюють питання протидії зазначеним діям. До них належать, зокрема, Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, Конвенція ООН проти корупції, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, Європейська конвенція про взаємну допомогу в кримінальних справах, Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, Резолюція 1373 (2001) Ради Безпеки ООН, прийнята на 4385-му засіданні, Директива 91/308/ЄЕС Ради Європейських Співтовариств щодо запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей, Сорок рекомендацій FATF, Дев'ять спеціальних рекомендацій FATF щодо боротьби з фінансуванням тероризму тощо.

Відповідно до Рекомендацій 6 FATF, держава повинна вимагати від усіх фізичних і юридичних осіб негайно заморожувати кошти й інші активи та вжити всіх можливих заходів, щоб ні кошти, ні активи не надавалися, чи то прямо, чи то опосередковано, на користь будь-якій особі. Під такими особами маються на увазі фізичні або юридичні особи, які визначені Радою Безпеки ООН такими, що можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму або відносно яких уже застосовано міжнародні санкції.

Відповідно до п. 6.5 Міжнародних стандартів боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму й розповсюдженням зброї масового знищення, «країни повинні встановити вимогу до всіх фізичних і юридичних осіб у межах країни щодо негайного замороження без попереднього повідомлення коштів або інших активів визначених фізичних і юридичних осіб» [2]. Зазначена вимога має розповсюджуватися на:

– усі кошти або інші активи, якими володіють або які контролюють визначені фізичні або юридичні особи, а не лише ті, що пов'язані з конкретним терористичним актом, замислом або загрозою;

- ті кошти або інші активи, якими повністю або спільно володіють, або контролюють, прямо чи опосередковано, визначені фізичні або юридичні особи;
- кошти або інші активи, які походять чи одержані з коштів або інших активів, якими володіють або які прямо чи опосередковано контролюють визначені фізичні або юридичні особи;
- кошти або інші активи фізичних і юридичних осіб, які діють від імені або за дорученням визначених фізичних і юридичних осіб.

Уже протягом багатьох років Україна робить відповідні кроки, аби наблизитись до світових стандартів у протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Зокрема, 17.11.2010 Верховною Радою України прийнято Закон України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму» [3], відповідно до якого Україна взяла на себе низку міжнародних зобов'язань щодо боротьби з указаними в цій Конвенції діяннями, а саме:

- перетворенням або передачею майна з усвідомленням того, що таке майно є доходом, з метою приховування або маскуванню незаконного походження майна чи з метою сприяння будь-якій особі, причетній до вчинення предикатного злочину, в уникненні правових наслідків її дій;
- приховуванням або маскуванню справжнього характеру, джерела, місцезнаходження, стану, переміщення, прав стосовно майна або власності на нього з усвідомленням того, що таке майно є доходом; з урахуванням її конституційних принципів та основних засад її правової системи;
- набуттям майна, володінням ним або його використанням з усвідомленням під час одержання того, що таке майно є доходом;
- участю в учиненні, об'єднанні або змовою з метою вчинення, замаху на вчинення, пособництва, підмови, сприяння й надання порад стосовно вчинення будь-якого з діянь, перерахованих вище [3].

З метою впровадження зазначених вимог у національному законодавстві змінено окремі положення низки нормативно-правових актів, де передбачено зазначену можливість. Зокрема, у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Базовий Закон) передбачено окремий розділ IV «Зупинення фінансових операцій», у п. 1 ст. 17 якого розширено, порівняно із Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», перелік випадків, за наявності яких можливе зупинення фінансових операцій. Ідеться про зупинення фінансових операцій суб'єктом первинного фінансового моніторингу «із зарахування чи списання коштів, що відбувається в результаті дій, які містять ознаки вчинення злочину, визначеного Кримінальним кодексом України». Законодаве регулювання порядку зупинення фінансових операцій видається не зовсім прозорим, адже окремим положенням притаманне подвійне значення. Зокрема, це стосується визначення особи, яка приймає рішення про зупинення фінансових операцій, і, як наслідок, складнощів у визначенні осіб, винних у порушенні вимог щодо зупинення фінансових операцій.

Відповідно до чинного законодавства, з метою забезпечення належного здійснення первинного фінансового моніторингу, суб'єкти первинного фінансового моніторингу призначають працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу (далі – відповідальний працівник). До повноважень відповідального працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідно до Базового Закону, належать:

- 1) забезпечення повідомлення спеціально уповноваженого органу про фінансові операції, що підлягають обов'язковому або внутрішньому фінансовому моніторингу, про фінансові операції осіб, якщо є достатні підстави вважати, що їхня діяльність або активи пов'язані з учиненням злочину, визначеного Кримінальним кодексом України;
- 2) забезпечення повідомлення спеціально уповноваженого органу та визначених законодавством правоохоронних органів про фінансові операції (їх учасників), стосовно яких є підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму чи фінансування розповсюдження зброї масового знищення;
- 3) проведення перевірок діяльності будь-якого підрозділу суб'єкта первинного фінансового моніторингу та його працівників щодо виконання ними внутрішніх документів з питань фінансового моніторингу;
- 4) право доступу до всіх приміщень, документів, інформації, баз даних, засобів телекомунікації, архівів суб'єкта первинного фінансового моніторингу;

5) залучення будь-яких працівників суб'єкта первинного фінансового моніторингу до здійснення заходів із запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення й перевірок із цих питань тощо.

Проте в Базовому Законі не зазначено, чи має відповідальний працівник повноваження щодо прийняття рішення про зупинення фінансових операцій. Більше того, виходячи зі змісту окремих нормативно-правових актів, які регулюють питання фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, також не зовсім зрозуміло, хто саме приймає рішення про зупинення фінансових операцій.

Наприклад, у розділі VII «Зупинення та поновлення фінансових операцій» Наказу Міністерства інфраструктури України від 26.09.2017 № 321 зазначено: «Для прийняття рішення про зупинення проведення фінансової операції відповідальний працівник Суб'єкта (оператор поштового зв'язку – О. Т.) ... подає керівнику Суб'єкта інформацію щодо такої фінансової операції. Рішення Суб'єкта щодо зупинення ..... здійснення фінансової ..... операції ... оформлюються розпорядчими документами. Такі розпорядчі документи готуються відповідальним працівником Суб'єкта та підписуються керівником Суб'єкта...». Проте наведене формулювання не містить чіткої вказівки на те, що власне керівник зазначеного суб'єкта приймає рішення про зупинення фінансової операції. Лише опосередковано можна дійти висновку, що якщо відповідальний працівник подає керівнику відповідну інформацію для прийняття рішення, то таке рішення приймає саме керівник. Але нечіткість формулювань може зумовити неможливість притягнення до відповідальності особи, винної в порушенні порядку зупинення фінансових операцій.

Згідно з розділом VIII «Порядок зупинення, поновлення фінансових операцій та виконання рішень (доручень) спеціально уповноваженого органу» Постанови Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу» від 26.06.2015 № 417, відповідальний працівник банку видає внутрішнє розпорядження в разі прийняття рішення про зупинення фінансової операції. Крім того, у п. 105 зазначено: «Банк зобов'язаний використовувати програмне забезпечення, яке забезпечує автоматичне виявлення та зупинення фінансової операції до її проведення». Але наведені формулювання не дають можливості чітко зрозуміти, хто від Банку уповноважений на прийняття рішення про зупинення фінансової операції – чи це Голова правління Банку, чи це Правління Банку, чи Спостережна рада Банку, або профільні Комітети Банку чи їх керівники. Також не встановлено, хто заносить до відповідної програми координати рахунку, за яким програма має автоматично зупинити фінансові операції. Адже внесення навіть однієї неправильної цифри призведе до невиконання прийнятого рішення та неправомірного зупинення фінансових операцій по іншому рахунку.

Таке непрозоре регулювання питання зупинення фінансових операцій у банківських установах, які зупиняють більшість зазначених операцій, не сприяє ефективності протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

З-поміж іншого привертає увагу те, що досі існують нормативно-правові акти, які регулюють питання зупинення фінансових операцій відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», який є таким, що втратив чинність. Наприклад, Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку зупинення та поновлення проведення фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство економічного розвитку та торгівлі України» від 12.08.2011 № 35; Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу фінансовими установами» від 05.08.2003 № 25. Хоча цікавим є те, що саме в цих документах чітко визначено, що рішення щодо зупинення проведення фінансової операції приймається саме керівником відповідного суб'єкта.

Було б несправедливим не зазначити, що є окремі нормативно-правові акти, що прямо зазначають про службову особу, яка уповноважена приймати рішення про зупинення фінансової операції, – керівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу. Зокрема, в п. 1 розділу VI «Зупинення фінансових операцій» Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство юстиції України» від 18.06.2015 № 999/5 чітко визначено: «Рішення про зупинення проведення фінансової операції приймається керівником Суб'єкта». Під суб'єктом у зазначеному акті розуміються

нотаріуси, адвокати, адвокатські бюро й об'єднання, а також суб'єкти господарювання, що надають юридичні послуги (за винятком осіб, які надають послуги в рамках трудових правовідносин).

У розділі VII «Зупинення фінансових операцій» Наказу Міністерства Фінансів України «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України» від 22.12.2015 № 1160 також чітко зазначено, що «для прийняття рішення про зупинення проведення фінансової операції відповідальний працівник суб'єкта (відокремленого підрозділу) ... подає керівнику суб'єкта інформацію щодо такої фінансової операції. Рішення про зупинення проведення фінансової операції приймається керівником суб'єкта ...». Зазначене положення розповсюджується на суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронні (віртуальні) казино, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами й дорогоцінним камінням і виробами з них, аудиторів, аудиторські фірми під час проведення аудиту й надання послуг із бухгалтерського обліку, суб'єктів господарювання (фізичні особи-підприємці), що надають послуги з бухгалтерського обліку (за винятком осіб, які надають послуги в рамках трудових правовідносин). Наведені вище формулювання виключають двозначність трактування норм права.

**Висновки.** Аналіз чинного законодавства засвідчив, що визначення осіб, які мають право приймати рішення про зупинення фінансових операцій у межах первинного фінансового моніторингу, в частині нормативно-правових актів сформульовано нечітко. Зазначене дає змогу по-різному тлумачити норми, які мають бути одноманітними. Отримані результати доводять доцільність застосування в усіх актах, у яких ідеться про зупинення фінансових операцій у результаті фінансового моніторингу, фрази: «Рішення про зупинення проведення фінансової операції приймається керівником суб'єкта...». Крім того, вважається за необхідне ті нормативно-правові акти, які розроблено відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», визнати такими, що втратили чинність, і розробити відповідні нормативно-правові акти відповідно до вимог Базового Закону.

**Список використаних джерел:**

1. Роль і місце України в боротьбі з відмиванням доходів та фінансуванням тероризму. Фінансовий контроль. 2007. № 2. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/39197>.
2. Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення: Рекомендації FAFTF. URL: [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2018/20181017/BOOK.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2018/20181017/BOOK.pdf).
3. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму: Закон України від 17.11.2010 № 2698-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/card/2698-17>.

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що адміністративно-правовий статус організації пробації в Україні – це взаємопов’язаний комплекс закріплених на законодавчому рівні завдань, прав та обов’язків органів пробації України, відповідно до яких реалізується система наглядових та організаційно-правових заходів, що застосовуються за рішенням суду стосовно осіб, щодо яких здійснюється судове провадження, а також стосовно осіб, які притягнуті до відповідальності в судовому порядку та вину яких доведено відповідно до законодавства України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, організація, публічна адміністрація, підсудність, права, пробація, публічна адміністрація, суб’єкт.

В статті определено, что административно-правовой статус организации пробації в Украине – это взаимосвязанный комплекс закрепленных на законодательном уровне задач, прав и обязанностей органов пробації Украины, согласно которым реализуется система надзорных и организационно-правовых мер, применяемых по решению суда по отношению к лицам, относительно которых осуществляется судопроизводство, а также по отношению к лицам, которые привлечены к ответственности в судебном порядке и вина которых доказана в соответствии с законодательством Украины.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, организация, публичная администрация, подсудность, права, пробація, публичная администрация, субъект.

The article determines that the administrative and legal status of the organization of probation in Ukraine is an interconnected set of tasks, rights and obligations of the probation bodies of Ukraine, which are fixed at the legislative level, in accordance with which the system of supervisory and organizational-legal measures applied in court decision is implemented. in relation to persons, which are subject to judicial proceedings, as well as in relation to persons who were brought to justice in court and the guilty of which has been proved in accordance with the legislation of Ukraine.

**Key words:** administrative-legal status, organization, public administration, jurisdiction, law, probation, public administration, subject.

**Вступ.** Адміністративно-правове регулювання організації пробації в Україні посідає провідне місце в діяльності публічної адміністрації, щодо організації та виконання цієї системи наглядових і соціально-виховних заходів. Забезпечення організації пробації в Україні є основним завданням для тих органів, які створені й функціонують спеціально для виконання визначених Законом України «Про пробацію» завдань.

Виправлення засуджених і запобігання вчиненню ними злочинів повторно є провідним профілактичним засобом недопущення порушення прав, свобод і законних інтересів громадян. Крім того, інститут пробації в Україні функціонує ще й для забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинувачених, з метою прийняття судом рішення про захід їхньої відповідальності.

Нині в Україні проводиться наполеглива робота із запровадження повноцінного функціонування пробації як вагомого чинника демократичного суспільства. Зокрема, створено єдину державну установу під назвою «Центр пробації», цій установі підпорядковуються всі органи з питань пробації. Оскільки на кримінально-виконавчу інспекцію Державної кримінально-ви-

конавчої служби покладено так багато завдань, український законодавець логічно запровадив новітній інститут пробації.

Отже, усе вищевикладене визначає актуальність теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового регулювання організації пробації в Україні.

До проблеми адміністративно-правового статусу організації пробації в Україні зверталися вчені-адміністративісти: В. Авер'янов, Р. Абизов, В. Басс, О. Бакаєв, В. Бурдін, І. Богатирьов, Ю. Битяк, В. Галуцько, Н. Гуторова, М. Дамірчєв, Т. Денисова, П. Дітєвський, В. Заросило, В. Овчаренко, С. Пономарьов, Б. Протченко, А. Нонко, О. Радишевська, С. Стеценко, В. Ткаченко, О. Тихомиров, В. Трубніков, В. Тютюгін, О. Кальман, Ю. Кашуба, О. Книженко, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, Т. Цуркан, В. Шкарупа, В. Ємельянов, О. Запорожець, В. Іванов, В. Селіверстов, В. Сергєєва, В. Уткін, О. Філімонов, Н. Юзікова, А.О. Яровий та ін. Проте вони свої наукові пошуки не зосереджували на проблематиці, яку досліджуємо ми.

**Постановка завдання.** Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових національних і зарубіжних нормативних актів, праць учених та інших джерел розкрити проблему адміністративно-правового статусу організації пробації в Україні.

**Результати дослідження.** Для початку звернемося до тлумачного словника української мови, організація – це об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій тощо [1].

Оскільки адміністративно-правовий статус організації пробації в Україні покладено на органи публічної адміністрації, перейдемо до визначення наступного терміна. Зокрема, на думку Т. Кравцової та А. Солонар, публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації й інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так й інтересів суспільства загалом. При цьому їй притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні цього поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є винятком і публічна адміністрація, вона також діє відповідно до певних принципів – верховенства права, гуманізму, законності, демократизму, професійної компетентності, відповідальності тощо [2, с. 523].

Метр адміністративно-правової науки професор В. Колпаков розкриває термін «публічна адміністрація» як систему організаційно-структурних утворень, що на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права й використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин [3; 4, с. 36].

М. Горбач визначила такі особливості правового статусу суб'єктів публічної адміністрації: 1) він є взаємопов'язаним комплексом юридично закріплених адміністративних прав та обов'язків, установлених на основі адміністративно-правових норм, позитивного й негативного характеру, що мають загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин; 2) невід'ємними елементами адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації є адміністративні права й обов'язки, а адміністративна відповідальність є основним додатковим елементом їхнього статусу, без якого їхнє функціонування втрачає будь-який сенс; 3) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації обов'язково виявляється в потенціальній взаємодії з іншими суб'єктами й об'єктами права, що здійснюється на основі норм адміністративного права з метою забезпечення прав, свобод або/і законних інтересів за умови недопущення створення передумов щодо порушення засвідчених цінностей інших суб'єктів права [8].

За змістом адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених адміністративних завдань (функцій), адміністративних прав та обов'язків, установлених на основі адміністративно-правових норм, а також адміністративно відповідального позитивного (реалізується владними суб'єктами адміністративного права) і негативного (накладається на суб'єктів адміністративного права) характеру, що мають загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин [8].

Отже, адміністративно-правовий статус організації пробації в Україні – це взаємопов'язаний комплекс закріплених на законодавчому рівні завдань, прав та обов'язків органів пробації України, відповідно до яких реалізується система наглядових та організаційно-правових заходів,

що застосовуються за рішенням суду стосовно осіб, щодо яких здійснюється судове провадження, а також стосовно осіб, що притягнуті до відповідальності в судовому порядку й вини яких доведено відповідно до законодавства України.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України, з 1 січня 2018 р. почала функціонувати державна установа під назвою «Центр пробачії» [5].

Державна установа «Центр пробачії» є неприбутковою державною установою, створеною для забезпечення виконання завдань державної кримінально-виконавчої служби України з питань пробачії та безпосереднього спрямування й координації діяльності уповноважених органів з питань пробачії, що належить до сфери управління Мін'юсту. Зокрема, діяльність Центру пробачії спрямовується та координується заступником Міністра юстиції України відповідно до розподілу обов'язків [6].

Основними завданнями Центру пробачії є такі: організаційно-методичне і практичне забезпечення завдань пробачії відповідно до принципів, закріплених законодавством про пробачію; здійснення наглядової пробачії, соціально-виховної роботи із засудженими, до яких застосовано пробачію, забезпечення судів інформацією, що характеризує обвинувачених (досудові відповіді); виконання кримінальних покарань у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт; здійснення контролю за виконанням покарання у вигляді штрафу; здійснення нагляду за особами, звільненими від відбування покарання з випробуванням, а також звільненими від відбування покарання вагітними жінками й жінками, які мають дітей віком до трьох років; забезпечення направлення засуджених до обмеження волі, які на час винесення вироку не перебували під вартою, до кримінально-виконавчих установ відкритого типу; виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт і виправних робіт; організація підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк; організація взаємодії та контролю за діяльністю повноважених органів з питань пробачії; моніторинг ефективності заходів пробачії та розроблення пропозицій щодо їх удосконалення й подальшого розвитку пробачії в Україні з урахуванням міжнародних стандартів пробачії; забезпечення взаємодії з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, судами, установами та організаціями, науковими й навчальними закладами з питань реалізації завдань, визначених законодавством про пробачію; формування вимог до професії та кваліфікаційних характеристик персоналу Центру пробачії, підрозділів повноважених органів з питань пробачії та підготовка пропозицій щодо його відбору й навчання; створення ефективної комунікації Центру пробачії, уповноважених органів з питань пробачії та громадськості, що базується на принципах прозорості, довіри, партнерської взаємодії; здійснення міжнародного партнерства у сфері пробачії; складання проекту кошторису видатків та утримання Центру пробачії, уповноважених органів з питань пробачії з обґрунтуваннями й детальними розрахунками; підготовка пропозицій до паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання [6].

Контролюючим органом Центру пробачії є Міністерство юстиції України. Очолює Центр пробачії директор, який призначається на посаду та звільняється державним секретарем Мін'юсту, в тому числі він організовує роботу Центру пробачії та уповноважених органів з питань пробачії.

Розглядаючи специфіку нашої проблематики, перейдемо до Закону України «Про пробачію». Зокрема, орган пробачії в межах своїх повноважень організовує таке: забезпечення суду досудовими доповідями про обвинувачених; здійснення нагляду за засудженими; виконання покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт; реалізацію пробачійних програм стосовно осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням; соціально-виховну роботу із засудженими; підготовку до звільнення засуджених, які відбувають покарання у вигляді обмеження волі й позбавлення волі на певний строк [7].

Отже, адміністративний орган «Центр пробачії» здійснює всі функції, пов'язані із забезпеченням досудового розгляду та виконанням судових рішень щодо осіб, які порушили чинне законодавство України.

У статті 19 Закону України «Про пробачію» визначено правовий статус персоналу органу пробачії. Під час здійснення нагляду персонал органу пробачії має право: перебувати на земельних ділянках, у жилих та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території й у приміщеннях підприємств, установ та організацій з повідомленням про це керівника або уповноваженої ним особи; відвідувати суб'єктів пробачії за місцем їхнього проживання, роботи або навчання; викликати суб'єктів пробачії до органу пробачії та отримувати від них усні чи письмові пояснення; персоналу органу пробачії безоплатно надається в установленій ним строк

інформація, необхідна для здійснення його повноважень; невиконання законних вимог персоналу органу пробачії тягне за собою відповідальність, установлену законом (ст. 19) [7].

Стаття 19 Закону України «Про пробачію» регламентує положення, відповідно до якого Центр пробачії має права, завдяки яким виконується й організується робота у сфері пробачії.

Суб'єкти пробачії користуються всіма правами людини та громадянина, передбаченими Конституцією України, крім обмежень, визначених законами України й установлених рішенням суду. Крім того, основними правами суб'єктів пробачії є такі: участь у підготовці досудової доповіді; участь у складенні індивідуального плану роботи із засудженим; роз'яснення своїх прав та обов'язків; отримання інформації про умови відбування покарання та здійснення органом пробачії нагляду; отримання інформації про можливу допомогу й консультації; участь у програмах і заходах, що організуються органом пробачії; дотримання правового режиму інформації з обмеженим доступом; оскарження рішень, дій або бездіяльності персоналу органу пробачії [7].

Основні обов'язки суб'єктів пробачії також визначені в Законі України «Про пробачію», відповідно до якого вони зобов'язані виконувати встановлені законом і покладені на них рішенням суду обов'язки; не вчиняти правопорушень; виконувати законні вимоги персоналу органу пробачії; надавати достовірну інформацію персоналу органу пробачії [7].

У статтях 6 і 7 Закону України «Про пробачію» визначено права й обов'язки органів пробачії, які вони можуть здійснювати щодо суб'єктів пробачії та завдяки яким визначається адміністративно-правовий статус органів пробачії.

**Висновки.** Адміністративно-правовий статус організації пробачії в Україні – це взаємопов'язаний комплекс закріплених на законодавчому рівні завдань, прав та обов'язків органів пробачії України, відповідно до яких реалізується система наглядових та організаційно-правових заходів, що застосовуються за рішенням суду стосовно осіб, щодо яких здійснюється судове провадження, а також стосовно осіб, які притягнуті до відповідальності в судовому порядку та винуватих доведено відповідно до законодавства України.

**Список використаних джерел:**

1. Словник української мови: в 11 т. Том 5. 1974. С. 739.
2. Кравцова Т., Солонар А. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525.
3. Галуцько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178–182.
4. Коваленко В., Колпаков В. Курс адміністративного права України: підручник / Національна академія внутрішніх справ. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 805 с.
5. Про утворення державної установи «Центр пробачії»: Розпорядження від 13 вересня 2017 р. № 655-р. Київ, 2018. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/nras/250287906>.
6. Положення про державну установу «Центр пробачії». 2018. URL: <http://kosivrd.gov.ua/attachments/category/156/Polozennya.pdf>.
7. Про пробачію: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2015. № 13. Ст. 93. Із змінами, внесеними згідно із Законом від 21.12.2016 № 1798-VIII. Голос України. 2015. № 35.
8. Горбач М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2017. 18 с.



**ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУР ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ  
ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ  
АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ**

У статті наведено особливості напрямів діяльності Антимонопольного комітету України як суб'єкта здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Відзначено процедурний характер діяльності Антимонопольного комітету України та реалізації ним своїх повноважень. На основі аналізу норм чинного законодавства України у сфері захисту економічної конкуренції досліджено особливості процедурних форм здійснення Антимонопольним комітетом України контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Виділено види процедур, у рамках яких реалізує свої повноваження Антимонопольний комітет України.

**Ключові слова:** *контроль, дотримання законодавства, захист економічної конкуренції, Антимонопольний комітет України, перевірка, надання дозволу, слухання, консультації, концентрація.*

В статті приведені особливості діяльності Антимонопольного комітету України як суб'єкта здійснення контролю за дотриманням законодавства о захисте економічної конкуренції. Отмечено процедурный характер деятельности Антимонопольного комитета Украины и реализации им своих полномочий. На основе анализа норм действующего законодательства Украины в сфере защиты экономической конкуренции исследованы особенности процедурных форм осуществления Антимонопольным комитетом Украины контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции. Выделены виды процедур, в рамках которых реализует свои полномочия Антимонопольный комитет Украины.

**Ключевые слова:** *контроль, соблюдение законодательства, защита экономической конкуренции, Антимонопольный комитет Украины, проверка, предоставление разрешения, слушания, консультации, концентрация.*

The article presents the peculiarities of the activities of the Antimonopoly Committee of Ukraine as the subject of monitoring compliance with the legislation on the protection of economic competition. In the following, the procedural nature of the Antimonopoly Committee of Ukraine and the exercise of its powers are noted. On the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine in the field of protection of economic competition, the peculiarities of procedural forms of implementation by the Antimonopoly Committee of Ukraine of compliance with the legislation on the protection of economic competition have been researched. The types of procedures, within the framework of which the Antimonopoly Committee of Ukraine exercises its powers, is allocated.

**Key words:** *control, observance of legislation, protection of economic competition, Antimonopoly Committee of Ukraine, inspection, granting of permission, hearing, consultation, concentration.*

**Вступ.** Існування державного органу зі спеціальним статусом, який безпосередньо здійснює контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, відповідає тенденціям світової практики захисту конкурентних відносин і конкурентного законодавства, адже для реалізації таких вузькоспеціальних завдань необхідним є створення й функціонування

відповідного органу зі спеціальною та виключною компетенцією, наділення такого органу необхідними для виконання саме таких завдань повноваженнями й гарантіями діяльності. У зв'язку з наведеним актуальною є необхідність розкрити особливості функціонування Антимонопольного комітету України, охарактеризувати його роль як суб'єкта застосування контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції.

Оглядаючи теоретико-правові напрацювання наукової доктрини, варто зауважити, що питання здійснення своїх повноважень Антимонопольним комітетом України щодо контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції досліджували, зокрема, такі вчені та юристи: О.М. Вінник, О.О. Бакалінська, В.П. Дахно, О.І. Завада, Н.О. Саниахметова, В.С. Щербина, В.К. Мамутов, О.І. Мельниченко, О.В. Безух, О.О. Плетньова, В.В. Борденюк, В.Е. Беляневич.

Проте необхідно відзначити, що сьогодні відсутнє будь-яке комплексне наукове дослідження питання особливостей процедур здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольним комітетом України.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття особливостей процедур здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольним комітетом України.

**Результати дослідження.** Антимонопольний комітет України як суб'єкт застосування контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції функціонує у двох проявах: 1) як учасник діалогу з громадянським суспільством, структурами ринку, окремими суб'єктами господарювання, який проводить круглі столи, обговорення, наради з представниками юридичних фірм, бізнесу й асоціацій, провадить діяльність із підтримки підприємництва та адвокатування конкуренції, вживає максимум заходів щодо врахування позицій усіх сторін і мінімального втручання в ринкову систему самоорганізації; 2) як суб'єкт державно-владних повноважень, який забезпечує здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції шляхом здійснення повноважень за такими напрямками: а) правотворчість; б) правореалізація; в) здійснення інших юридично значущих дій у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Правотворчість Антимонопольного комітету України полягає в такому: а) розробленні проектів унесення змін до законодавства України; б) прийнятті власних нормативно-правових актів, які регулюють процедуру та заходи здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Правореалізація у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольним комітетом України відбувається шляхом правозастосування – видання правозастосовних актів – індивідуалізований державно-владний припис (рішення, розпорядження, рекомендація, дозвіл тощо), що виноситься Антимонопольним комітетом України за результатами розгляду відповідної справи (про надання дозволу, про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, за результатами перевірки дотримання законодавства про захист економічної конкуренції).

Здійснення інших юридично значущих дій у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції полягає, наприклад, у здійсненні узагальнення практики застосування та реалізації норм законодавства про захист економічної конкуренції, складання звітів, підготовці аналітичних матеріалів для подальшого їх використання в розробленні програм державного й суспільного розвитку, внесенні змін до нормативно-правового регулювання тощо; офіційному тлумаченні норм законодавства про захист економічної конкуренції.

Особливістю Антимонопольного комітету України як суб'єкта застосування контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції є те, що він провадить свою діяльність у чітко визначених законодавством процедурах, що дає змогу певною мірою прирівнювати реалізацію повноважень Антимонопольного комітету України до процесуальної діяльності правоохоронних органів за відповідними правовими ознаками: визначеність підстав для початку процедури, стадійність, строки, змагальність і можливість брати участь в обговоренні рішень Антимонопольного комітету України тощо.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-ХІІ [1], діяльність щодо виявлення порушень, запобігання порушенням і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі законодавства про захист від недобросовісної конкуренції, проводиться Антимонопольним комітетом України, його органами та посадовими особами з додержанням процедурних засад, визначених законодавчими актами України про захист економічної конкуренції. Органи Антимонопольного

комітету України, які розглядають справу про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі про недобросовісну конкуренцію, до прийняття рішення по суті можуть проводити слухання у справі.

Орган Антимонопольного комітету України за власною ініціативою чи за заявою осіб, які беруть участь у розгляді справи, може провести повністю або частково закриті слухання у справі, якщо відкрите слухання може завдати шкоди інтересам держави, осіб, які беруть участь у розгляді справи, та інших осіб або перешкодити подальшому розгляду справи. Порядок проведення слухання у справі визначається Антимонопольним комітетом України відповідно до цього Закону й інших актів законодавства з питань захисту економічної конкуренції [1].

Процедурна діяльність Антимонопольного комітету України щодо виявлення порушень, запобігання порушенням і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції ґрунтується на низці нормативно-правових актів, зокрема Законах України: «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-ХІІ [1] і «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 № 2210-ІІІ [2], Положенні про Порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції, затверджене Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 № 182-р [3], Розпорядженнях: «Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України» від 19.04.1994 № 5 [4], «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)» від 19.02.2002 № 33-р [5], «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до органів Антимонопольного комітету України про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання» від 12.02.2002 № 26-р [6] та інших нормативно-правових актах.

Усі зазначені процедури характеризуються чіткою стадійністю їх здійснення, вичерпним колом підстав для початку їх провадження, визначеним колом осіб, які беруть участь у кожній процедурі, їхніх прав та обов'язків. Також законодавством встановлено відповідні правові наслідки, які настають у рамках реалізації кожної процедури, – ті рішення Антимонопольного комітету України, які він приймає за наявності відповідних підстав, на основі досліджених обставин і документів.

Зокрема, прикладом відповідної процедури є надання Антимонопольним комітетом України дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання. Він регулюється Розпорядженням Антимонопольного комітету України «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)» від 19.02.2002 № 33-р [5]. Відповідно до зазначеного Розпорядження, у разі перевищення показниками учасників концентрації значень учасники концентрації, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, які в межах своїх повноважень приймають рішення про концентрацію або які здійснюють концентрацію, повинні звернутися із заявою про надання дозволу. Комітет приймає рішення про надання дозволу (заборону) за заявами про надання дозволу й надає висновки за заявами про надання попередніх висновків стосовно концентрації: 1) учасником якої є підприємство, що має стратегічне значення для економіки та безпеки держави; 2) учасником якої є суб'єкт господарювання, у складі якого хоча б одна юридична (фізична) особа має постійне місце знаходження (місце проживання) за межами України; 3) учасником якої є суб'єкт господарювання, який за результатами концентрації досягає монопольного (домінуючого) становища підтримує або посилює це становище й в інших, визначених законодавством, випадках [5].

Розпорядженням також визначені вимоги до заяви, яку необхідно подати до Антимонопольного комітету України, а також документів, що додаються до заяви. Органи Комітету надають заявникам на підставі заяви про надання висновків і доданої до неї інформації попередні висновки стосовно концентрації. Строк розгляду заяв про надання попередніх висновків стосовно концентрації становить один місяць, якщо інше не встановлено законом. Попередні висновки органу Комітету надаються у формі листа, в якому зазначається про таке: 1) можливість надання дозволу на концентрацію; 2) можливість відмови в наданні дозволу на концентрацію; 3) необхідність чи відсутність необхідності одержання дозволу на концентрацію; 4) недостатність інформації для будь-якого висновку. Попередні висновки надаються виключно на підставі наданої заявником інформації.

Органи Комітету розглядають заяву про надання дозволу на концентрацію протягом тридцяти днів з дня прийняття її до розгляду відповідним органом Комітету, якщо інше не встановлено законом. Заява залишається без розгляду в разі надходження від заявника клопотання про

відкликання заяви, про що приймається рішення відповідних органів Комітету. За результатами розгляду справ про концентрацію Комітетом приймаються рішення про надання дозволу на концентрацію; заборону концентрації. За результатами розгляду справ про концентрацію адміністративною колегією приймається рішення про надання дозволу на концентрацію. У рішенні вказуються результати розгляду справи по суті, наводяться мотиви рішення, висновки щодо умов договору оренди, зазначаються дії, які заявник повинен виконати або від яких утриматися [5].

З метою узгодження необхідних зобов'язань і вимог, якими обумовлюватиметься рішення органу Комітету про надання дозволу, органи Комітету й учасники концентрації проводять відповідні консультації. Рішення органів Комітету про надання дозволу на концентрацію може бути обумовлено виконанням учасниками концентрації зобов'язань, які усувають або пом'якшують негативний вплив концентрації на конкуренцію. Такі умови та зобов'язання можуть стосуватися, зокрема, обмеження стосовно управління, користування чи розпорядження майном, а також зобов'язання суб'єкта господарювання здійснити відчуження майна. Концентрація має бути здійснена протягом року з дня прийняття рішення про надання дозволу, якщо більший строк не визначено в рішенні. Якщо концентрація в цей строк не здійснена, учасники концентрації мають подати нову заяву про отримання дозволу [5].

Наступним видом процедур, що провадяться органами Антимонопольного комітету України, є процедури щодо проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції. Зазначені процедури реалізуються відповідно до Положення про Порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 № 182-р [3]. Відповідно до Положення, передбачено проведення планових перевірок (які затверджуються планами-графіками проведення планових виїзних перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції) та позапланових перевірок (які здійснюються за заявами, поданнями й дорученнями центральних і місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, на прохання об'єкта перевірки, виникнення потреби в перевірці відомостей, отриманих від особи, яка мала правові відносини з об'єктом перевірки, за ініціативою органів Комітету, голови відділення, відповідно до абзацу 4 частини 1 статті 36 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [2], у разі безпосереднього виявлення державними службовцями Комітету, відділення ознак порушення об'єктом перевірки законодавства про захист економічної конкуренції тощо) [3].

У кожному конкретному випадку строки проведення перевірок і склад Комісії з перевірки визначаються з урахуванням об'єкта перевірки та очікуваного обсягу роботи, необхідного для виконання поставленого завдання. Залежно від завдання й мети перевірки голова та члени Комісії запитують у керівництва об'єкта перевірки, зокрема керівників і членів органів управління, керівників структурних підрозділів, а також в інших працівників об'єкта перевірки документи, письмові й усні пояснення та іншу інформацію, що стосується завдань і мети перевірки (у тому числі з обмеженим доступом). Голова Комісії підсумовує подані матеріали і складає акт перевірки у двох примірниках за встановленою формою (додаток 2). Акт підписується головою Комісії та її членами, керівником об'єкта перевірки, а в разі потреби й іншими відповідальними працівниками об'єкта перевірки [3].

Останньою з наведених нами процедур, у рамках яких Антимонопольний комітет України реалізує своє завдання щодо контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, є процедури, що провадяться в рамках існування чи потенційної можливості виникнення деліктних правовідносин. Зокрема, це процедура, яка регулюється Розпорядженням «Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України» від 19.04.1994 № 5 [4]. Відповідно до Розпорядження, заяви про порушення у справах, підвідомчих адміністративній колегії територіального відділення Комітету, подаються до відділення за місцем учинення порушення, або за місцем знаходження відповідача, або за місцем настання наслідків порушення. Заяви про порушення в інших справах подаються до Комітету. Особами, які мають право подавати заяву, є суб'єкти господарювання – конкуренти, поставальники чи покупці відповідача й інші фізичні та юридичні особи, які можуть підтвердити, що дії чи бездіяльність відповідача, визначені зазначеними законами як порушення законодавства про захист економічної конкуренції, можуть безпосередньо й негативно вплинути на їхні права. Доказами у справі можуть бути будь-які фактичні дані, які дають можливість визначити наявність або відсутність порушення.

Ці дані встановлюються такими засобами: поясненнями сторін і третіх осіб, поясненнями службових осіб і громадян, письмовими доказами, речовими доказами й висновками експертів.

Особи, які беруть (брали) участь у справі, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи (за винятком інформації з обмеженим доступом, а також інформації, визначеної відповідним державним уповноваженим, головою відділення, розголошення якої може завдати шкоди інтересам інших осіб, які беруть (брали) участь у справі або перешкодити подальшому розгляду справи), а також мають право наводити докази, подавати клопотання, усні й письмові пояснення тощо [4].

Під час доведення вчинення порушення залежно від обставин у справі може бути прийнято одне чи декілька рішень згідно зі статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [2] (визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монополію (домінуюче) становище на ринку; накладення штрафу; блокування цінних паперів тощо).

**Висновки.** Аналіз норм таких положень дає змогу виділити такі види процедур, у рамках яких реалізує свої повноваження Антимонопольний комітет України: 1) дозвільні – процедури, які здійснюються Антимонопольним комітетом України щодо надання дозволів на концентрацію, узгоджені дії; 2) процедури щодо проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції; 3) процедури, які провадяться в рамках існування чи потенційної можливості виникнення деліктних правовідносин (порушення законодавства про захист економічної конкуренції) – процедури щодо розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

**Список використаних джерел:**

1. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. С. 472.
2. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-ІІІ. Голос України. 2001. № 37.
3. Про затвердження Положення про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 № 182-р. Офіційний вісник України. 2002. № 7. С. 434.
4. Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0090-94>.
5. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію): Розпорядження Антимонопольного комітету України від 19.02.2002 № 33-р. Офіційний вісник України. 2002. № 13. С. 225.
6. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до органів Антимонопольного комітету України про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 12.02.2002 № 26-р. Офіційний вісник України. 2002. № 11. С. 253.

**ЗМІСТ**

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;**

**ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

**ДЖЕРЕЛІЙ В.В.** ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В МІСТАХ.....3

**ІСАКОВА В.М.** ПРИНЦИПИ МІЖНАРОДНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА: ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ..... 8

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;**

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**АБРОСЬКІН В.В.** ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ СЛУЖБИ НА БЛОКПОСТАХ У ЗОНІ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ.....16

**АГАПОВА О.В.** АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВНОГО ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЦЕНТРУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ..... 22

**БАНДУРА С.О.** ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРЕДМЕТА (КОНЦЕПТУ) АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ Й ІСПАНІЇ..... 29

**БЕВЗ С.І.** НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ.....35

**БУДЬ О.А.** НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ..... 40

**ВАСИЛЬЧЕНКО Н.О.** ПРИНЦИПИ МЕДІАЦІЇ..... 45

**ГАЛЬОНКІН С.А.** НАПРЯМИ ТА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ..... 50

**ДЕРЕВІНСЬКИЙ М.П.** ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ВИДІВ ДЕРЖАВНИХ НАГОРОД..... 56

**ЄМЕЦЬ Л.О.** ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ..... 61

**ЗАЙКІНА Г.М.** ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ.....67

**ЗАЛУЖНИЙ В.Г.** КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПІД ЧАС АТЕСТУВАННЯ..... 72

**ЗОЛОТАРЬОВА Н.І.** ПОПЕРЕДНЄ АДМІНІСТРАТИВНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК СТАДІЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....77

**ІВАНОВ С.В.** ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНИХ ПРОЦЕДУР ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....82

**ІВАНЦОВ В.О.** ЗМІСТ І ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У РАЗІ ПОРУШЕННЯ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ».....89

**КАДНИКОВА Г.В.** ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ..... 95

**КАЛІНІЧЕВ А.А.** ТУРИСТИЧНИЙ ЗБИР У ПОДАТКОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ (ТАКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)..... 100

**КОНДРАТЕНКО В.М.** ОСНОВНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....104

**КОЩИНЕЦЬ В.В.** ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ПСИХОЛОГІЧНИХ ЗНАНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ.....111

---

<b>МАЛІКОВ В.В.</b> ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЯКІ ВИЯВИ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ (РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АСПЕКТ).....	117
<b>МАМАЛУЙ О.О.</b> ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНЕ ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ-ПРЕЗУМПЦІЇ ПРАВОМІРНОСТІ РІШЕНЬ ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ.....	122
<b>ОСТРОВИЧ Е.С.</b> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	128
<b>ПОГРЕБНЯК М.М.</b> ОСОБЛИВОСТІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	132
<b>РІВІС М.М.</b> ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА.....	137
<b>РОССИХІНА Г.В., РОССИХІН В.В.</b> ЩОДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМ, ЯКІ РЕГУЛЮЮТЬ ПУБЛІЧНУ ФІНАНСОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ.....	145
<b>РУСЕЦЬКИЙ А.А.</b> ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	149
<b>САВЮК М.Ф.</b> РОЛЬ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА РУМУНІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА.....	155
<b>САРИБАЄВА Г.М.</b> СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: КЛАСИФІКАЦІЯ, ВИДИ.....	161
<b>СМОЛІЙ І.В.</b> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....	171
<b>СОЛДАТОВА В.Д.</b> ПРИЧИНИ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ ПОРУШЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАЦІВНИКАМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНУ ДІЯЛЬНІСТЬ.....	175
<b>СТОЛБОВИЙ В.М.</b> ЗАПОБІГАННЯ ПРОФЕСІЙНІЙ ДЕФОРМАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	180
<b>ТИХОНОВА О.В., ГЕРАСИМЕНКО Л.В.</b> ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ЗУПИНЕННЯ ФІНАНСОВИХ ОПЕРАЦІЙ ПІД ЧАС БОРОТЬБИ З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ (ВІДМИВАННЯМ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ.....	184
<b>ЧЕРНИШОВ Д.В.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	189
<b>ШКЛЯР С.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУР ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ.....	193

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 5

Том 2

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Ю.С. Семенченко

Підписано до друку 31.07.2018. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 21,63. Ум.-друк. арк. 23,25.

Наклад 300 прим. Зам. № 0219/30.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018  
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.  
Тел. (0552) 39-95-80  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)