



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 6
Том 3

Київ • 2018

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 6, том 3, 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 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 10 від 24.10.2018 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:

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

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

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.
Випуск 6. – Т. 3. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. – 212 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

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 342.4(438)«1919»

ПАТЛАЧУК В.Н.

**ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ІСТОРІЯ ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ
ПОЛЬСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1919 Р.**

У статті розглянуті причини підготовки, історія прийняття Малої Конституції Польщі 1919 р., а також нормативно-правові акти, які вплинули на її зміст. Аналіз основних положень Малої Конституції показує, що основна влада в державі передавалась Юзефу Пілсудському, який мав право прийняття, затвердження законів та контролю за їх виконанням.

Ключові слова: Мала Конституція, Начальник держави, Польща, декрети, Сейм, Юзеф Пілсудський.

В статье рассмотрены причины подготовки, история принятия Малой Конституции Польши 1919, а также нормативно-правовые акты, которые повлияли на ее содержание. Анализ основных положений Малой Конституции показывает, что основная власть в государстве передавалась Юзефу Пилсудскому, который имел право принятия, утверждения законов и контроля за их выполнением.

Ключевые слова: Малая Конституция, Начальник государства, Польша, декреты, Сейм, Юзеф Пилсудский.

The article examines the reasons for the preparation, the history of the adoption of the Little Constitution of Poland in 1919, as well as the legal acts that influenced its content. The analysis of the main provisions of the Small Constitution shows that the main power in the state was transferred to Yusef Pilsudski, who had the right to adopt, approve laws and monitor their implementation.

Key words: Head of State, Juozas Pilsudski, Poland, decrees, Sejm, Small Constitution.

Актуальність теми роботи пов'язана з кризою, яка охопила всі сфери життя українського суспільства та позначилася на правовій сфері країни. У таких умовах значна кількість українських політиків бачили вихід з цієї скрутної ситуації шляхом прийняття нової конституції. З метою вирішення цього питання доцільно звернутися до історичного досвіду, в якому міститься багато різних сценаріїв вирішення накопичених в суспільстві проблем. Виходячи з цього, інтерес до польської Конституції 1919 р. є не випадковим з причини збігу багатьох факторів, які склалися в конкретний історичний період у тодішній Польщі та нинішній Україні. До їх числа слід уважати належними: процес відродження державності, створення системи управління, знаходження балансу інтересів між різними політичними силами, забезпечення ефективного функціонування економіки та сільськогосподарського виробництва. Тому становить собою значний науковий інтерес дослідження передумов процесу підготовки, впливу суспільно-політичної ситуації на основні положення Малої Конституції Польщі 1919 р.

Аналіз публікації показує, що українські та польські науковці приділили значну увагу дослідженню проблем відродження і розвитку Польської Республіки в 1917–1921 рр. Значний внесок зробили такі відомі науковці й дослідники, як Л.М. Алексієвський, І.Й. Бойко, Л.О. Зашкільняк, В. Комарницький, М.Г. Крикун, В.С. Кульчицький, К. Куманецьки, С. Кутшеба, М. Недзялковський, Б.Й. Тищик, В. Яворський. Незважаючи на наявність їхніх праць, процес комплексного дослідження Малої Конституції не був проведений і досліджуване питання потребує детальної розробки.

© ПАТЛАЧУК В.Н. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права (Національний університет державної фіскальної служби України)

Метою роботи є розгляд історії прийняття та основних положень Малої Конституції 1919 р.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що історія підготовки Конституції 1919 р., чи Малої Конституції, тісно пов'язана з розвитком суспільно-політичних подій, які передували процесу її прийняття. На початку Першої світової війни польські землі знаходились у складі двох ворожих воєнних блоків: з одного боку – Антанти, з іншого – Германії і Австро-Угорщини. Тому польське питання стало об'єктом політичної гри з метою залучення ресурсів Польщі до воєнних дій. 14 серпня 1914 р. головнокомандувач російською армією Великий князь Микола Миколайович видав маніфест, у якому закликав поляків «бити» німців та австрійців заради об'єднання польських земель. Документ носив декларативний характер з причини того, що був оприлюднений не від імені царя, Державної Думи чи уряду, що свідчить про нещирість офіційної російської позиції. На початку серпня 1915 р. німецькі війська зайняли Варшаву та створили на окупованих землях Польщі два генерал-губернаторства: німецьке – з центром у Варшаві та австрійське – у Любліні (рис. 1).

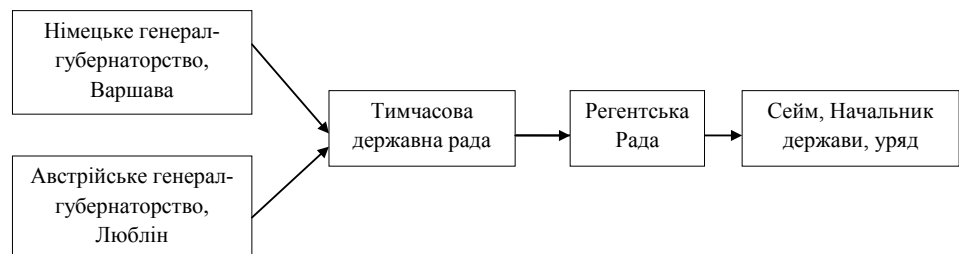


Рис. 1. Органи державної влади Польщі в 1917–1919 рр.

З метою включення поляків до німецької та австрійської армії, у січні 1917 р. була створена Тимчасова державна рада, а командувачем польськими легіонами став Юзеф Пілсудський. На наступному історичному етапі німці змусили Тимчасову державну раду саморозпуститись і на її основі створили Регентську Раду, яка отримала повноваження законодавчої та виконавчої влади (рис. 1). Як зазначає Рішард Баліцки Заклад, маніфест Регентської Ради оскаржив Люблінський уряд, що його створила на частині окупованої Польщі австрійська армія [1].

Нова польська держава, створена у 1917–1918 рр., включала в себе землі, які тривалий час входили до складу трьох держав: основна частина зі столицею Варшавою належала Російській імперії, західна частина Галичини, населена поляками, – Австро-Угорській імперії, а познанський регіон та Помор'я – Німецькій імперії. У цих частинах країни діяли різні політичні партії, рухи між якими було достатньо важко узгодити із загальною політикою нової держави, що вплинуло на процес підготовки Конституції. У цей історичний період Німеччина та Австро-Угорщина перебували у критичному стані розпаду і не мали можливості контролювати політичну ситуацію, що значно полегшило процес становлення польської суверенної держави. Тому 7 жовтня 1918 р. маніфестом Регентської Ради Польське Королівство проголосило свою незалежність на підставі п. 13 послання президента США В. Вільсона, а до Варшави прибув Юзеф Пілсудський. У цьому документі вказується про необхідність: створити польську незалежну державу, яка включала би землі, заселені польським населенням; мати вільний і безпечний доступ до моря; територіальна цілісність гарантується міжнародною спільнотою. У результаті капітуляції Німеччини 11 листопада 1918 р. почалось відновлення Польської Республіки шляхом проголошення незалежності її від Росії, Німеччини та Австро-Угорщини. Як вказує Катажина Качпарчик Клак, Друга Річ Посполита з точки зору міжнародного права була новою польською державою, яка ґрунтувалась на новій конституційній основі [2]. Прийняття цього рішення пов'язано з ім'ям маршала Ю. Пілсудського (1867–1935 рр.), якому було передано вищу військову владу та надано звання Головного коменданта.

Починаючи із середини Першої світової війни, Юзеф Пілсудський справляв значний вплив у польській політиці та став однією з найважливіших політичних фігур на європейській світовій арені. Маршал стояв у витоків створення Другої Речі Посполитої, під його головуванням пройшла значна кількість війн, основною з яких є радянсько-польська, що закінчилась поразкою Червоної Армії під Варшавою та підписанням Ризького мирного договору 1921 р. При цьо-

му необхідно зазначити антиукраїнську позицію маршала, яка виявилася в протидії створенню української незалежної держави шляхом переговорів із Симоном Петлюрою стосовно передачі Галичини Речі Посполитій за допомогу проти Радянської Росії. Результатом такої політики стала окупація України з одного боку Польщею, з іншого – більшовиками, переслідування українців з боку загарбників, заборона на використання рідної мови, культури, створення українських шкіл та читалень. Для II Речі Посполитої нехтування правами українського населення, яке складало майже третину загальної чисельності країни, стане однією з причин поразки Польщі в 1939 р. та розділу її території між фашистською Германією та Радянським Союзом.

У таких складних умовах 11 листопада 1918 р. Регентська Рада приймає декрет про передачу військової влади Ю. Пілсудському, згідно з яким цьому політичному діячеві для підтримання та встановлення порядку в країні передається вся повнота державної влади. Цей документ підписали такі відомі польські діячі, як Олександр Каковський (1862–1938 рр.) – кардинал, архієпископ Варшави; Здзіслав Любомирський (1865–1943 рр.) – польський юрист, політичний діяч, міський голова Варшави (1916–1917 рр.).

Одночасно з цим було створено нову конституційну комісію у складі 30 осіб, у якій були представлені основні політичні сили країни. Регентська Рада рішенням від 14 листопада 1918 р. саморозпустилася та передала владу Ю. Пілсудському з правом видавати закони, створювати уряд, скликати парламент. Таким чином, процес формування державності пройшов чотири етапи: від генерал-губернаторств до Тимчасової ради, потім Регентської Ради і до створення Сейму з посадою Начальника держави (рис. 1).

Враховуючи початок збройного протистояння німцям, більшовикам, ЗУНР, в умовах надзвичайно складних завдань новообраний Начальник уважав своїм обов'язком створити демократичну державу з конституцією, яка мала стати основою суспільно-політичного життя країни. Основним завданням маршал передбачав створення дієвого парламенту, налагодження роботи органів виконавчої влади незалежно від їх політичних переконань. За наказом Ю. Пілсудського, який на той час мав досить демократичні погляди, розпочалася підготовка до проведення виборів. У них взяли активну участь більшість поляків тих територій, які ввійшли до складу держави (колишнє Королівство Польське і Мала Польща), розглядаючи їх як своєрідний референдум «за» чи «проти» незалежності Польщі та створення її на демократичних засадах. Перші парламентські вибори відбулися тільки на території колишнього Королівства і Західної Галичини, і в них узяли участь понад 5 млн виборців. Явка була досить високою: не було округів, де б голосували не менше як 60%. Вибірчі списки виставили понад 20 політичних угруповань. Соціалісти виступали під гаслами зміцнення незалежності Польщі, об'єднання країни, повернення влади «народному уряду» та здійснення соціалістичних перетворень парламентським шляхом. Вибори відбулись 22 листопада 1918 р., у результаті чого було утворено Установчий Сейм, де більшість місць здобули представники національної демократії – 40%, на другому місці – польсько-селянська партія – 20%, а на третьому – соціалісти – 11%. Інтерес викликає та обставина, що в Галичині найбільше голосів отримали і соціалісти, і представники селянської партії та єврейські угруповання. З метою налагодження роботи органів державної влади, 22 листопада 1918 р. було видано указ про тимчасового главу держави, що складався з восьми статей. У ст. 1 йшлося про передання влади в Республіці Польща Ю. Пілсудському та неприпустимість соціальних змін у державі до скликання Установчого Сейму. Як вказується у ст. ст. 2, 3, 4, маршалу надається право призначати уряд країни, а всі законодавчі ініціативи підлягають його затвердженню та підпису всіх нормативно-правових актів. У країні діє система правосуддя, суди виносять рішення від імені Республіки Польща. Згідно із ст. ст. 5, 6, посадові особи мусять скласти присягу на вірність Республіці Польща, а всі призначення підписує Ю. Пілсудський за пропозицією Голови Ради міністрів та відповідального міністра, і, як вказано у ст. 8, на маршала покладено обов'язок затвердження бюджету країни.

Цілком зрозуміло, що прийняття Конституції вимагало налагодження роботи Законодавчого Сейму, тому 28 листопада 1918 р. було прийнято закон «Про вибори», в якому закріплювались принципи загального, рівного, безпосереднього виборчого права та таємного голосування, які мали відбуватися на засадах пропорційної виборчої системи. Усі громадяни Польщі, яким виповнився 21 рік, отримували як пасивне, так і активне виборче право. Виборчого права не мали лише ті особи, які законним рішенням суду були позбавлені громадянських прав. Не мали активного виборчого права військовослужбовці, а чиновники не мали права висувати свою кандидатуру в тих округах, на які поширювались їхні службові повноваження. Уперше в польському виборчому праві жінки мали рівне виборче право з чоловіками.

Кількісні показники цього закону, які розраховувались за методикою О. Л. Копиленка і Б. В. Кіндюка, подані у вигляді таблиці 1 [3].

Таблиця 1
Кількісний показник закону про вибори до Законодавчого Сейму

Глава	Загальна кількість		%
	знаків	статей	
I. Право на вибір	1 308	10	6,4
* -	-	-	-
III. Виборчі округи та виборчі схеми	327	3	1,6
IV. Депутатські вибори	15 786	69	77,2
V. Перевірка дійсності повноважень	1 746	9	8,5
VI. Втрата і заміна мандата	1 116	5	5,4
Загальна кількість знаків	20 445		

* Розділ II відсутній.

Розгляд отриманих результатів показує, що найбільшу увагу автори проекту приділили проведенню виборів з причини того, що кількість знаків у Розділі IV «Депутатські вибори» складає 15 786 зн., чи 77,2% від їх загальної кількості – 20 445 зн., при цьому на цей розділ припадає найбільша кількість статей. Низький рівень юридичної техніки цього документа доводиться тією обставиною, що значна кількість статей втратила силу одразу після його прийняття.

Як вказує В. Ф. Боечко, для підготовки проекту конституції прем'єр-міністр І. Падеревський 25 січня 1919 р. створив спеціальну комісію, яка мала назву «Анкета для оцінки проектів Конституції» [4]. Систематична робота над основним законом почалася лише після Установчого Сейму в лютому 1919 р., який доручив уряду подати власний проект. Розробкою тексту займався міністр внутрішніх справ Станіслав Войцеховський, відповідальний в уряді І. Падеревського за конституційну реформу, а також Владіміж Вакар, активіст народного руху. Як указує Л. Алексієв, прийняття Конституції відбувалося за традицією сеймів Речі Посполитої у Варшаві у Соборі святого Яна, де зібралися депутати обраного сейму [5]. З метою ознайомлення з документом, маршалок Сейму В. Тромпчинський передав його Ю. Пілсудському, який вніс до нього доповнення стосовно того, що військові, стратегічні або тактичні розпорядження Начальника держави не підлягають контролю з боку Сейму.

Ця обставина дозволила Установчому Сейму прийняти 20 лютого 1919 р. Малу Конституцію, яка визначала форму державного правління, суспільний лад, територіальний устрій. Документ складався з двох розділів та п'яти підрозділів. Згідно з першим із них, Сейм підтримував заяву Ю. Пілсудського як глави держави та висловлював йому подяку за згоду обіймати державні посади з метою служби на користь польської держави. Як вказувалося в Розділі II, до прийняття нової Конституції Сейм доручає Ю. Пілсудському керувати польською державою і нести відповідальність перед Сеймом. Таким чином, маршалу передавалась влада в країні й необмежені права у сфері цивільних та військових питань, а за Сеймом лишалося право прийняття законів, виконання яких цілком покладалося на главу держави. Такий підхід законодавців був пов'язаний зі складною суспільно-політичною ситуацією та війною, яку вела Польща з більшовицькою Росією. З огляду на це суспільство вважало, що в таких умовах країні потрібен глава держави з диктаторськими повноваженнями, який може впоратися з викликами того історичного періоду.

Мала Конституція Польщі визначала конституційні основи із загальними принципами організації вищої державної влади, а парламент було визнано суверенною і законодавчою владою в польській державі. Інтерес викликає та обставина, що згідно з Малою Конституцією в країні діяв однопалатний парламент, при тому що в Конституціях 1921-го та 1935 р., а також в чинній Конституції Польщі 1997 р. таку форму було змінено на двопалатний – Сейм та Сенат. Як указує В. С. Кульчицький, система центральних органів державної влади й управління, які були закріплені в Малій Конституції Польщі, будуть існувати до моменту прийняття Конституції 1935 р., яка повністю змінить загальні засади державного устрою [6, с. 53].

Закони підписував та оголошував голова Сейму (маршалок) з обов'язковою контрасигнацією (тобто скріпленням підписами) головою уряду (Головою Ради міністрів) і відповідним

галузевим міністром. Сейм також брав участь у формуванні уряду, погоджуючи його склад із главою держави. Термін його діяльності не був окреслений, і він діяв від лютого 1919-го до кінця листопада 1922 р., а протягом цього періоду депутати Сейму провели 342 пленарні засідання та прийняли 342 закони.

У цілому Мала Конституція впроваджувала в Польщі систему правління, в якій Сейм очолював усі інші органи державної влади, роль яких зводилася до своєрідного виконавчого комітету. Одночасно з цим повноваження парламенту обмежував Начальник держави, який на практиці міг припинити дію будь-якого акта та керував урядом країни.

Як указує С. Булавіна, прийняття Малої Конституції стало початком розвитку конституційних засад держави, які пройшли складну динаміку від перших декретів Начальника держави Ю. Пілсудського до Конституцій 1921-го, 1935-го, 1952-го, 1997 р. [7, с. 8].

Наприкінці травня 1919 р. почалася робота з удосконалення тексту Конституції, чому передували політичні дебати. Інтерес викликає проект, що його підготував 27 травня 1919 р. Мечіслав Неджіаковський, член клубу Союзу соціалістів Польщі. В його основу покладена доктрина демократичної держави, яка поступово перетворюється на соціалістичну, при цьому автори проекту виходили з ідеалістичних уявлень про цей устрій, не беручи до уваги радянську практику масових розстрілів, знищення, створення концентраційних таборів та переслідувань.

З метою детального вивчення цього проекту, доцільно розглянути основні положення документа та провести розрахунки кількісних показників.

Таблиця 2

Кількісні показники проекту Конституції Союзу соціалістів Польщі

Розділ	Загальна кількість		%
	знаків	статей	
I. Загальні правила	1 871	9	8,7
II. Права громадян	3 061	18	14,3
III. Сейм Республіки Польща	4 400	23	20,5
IV. Голосування людей	1 097	3	5,1
V. Президент Республіки Польща	2 808	12	13,1
VI. Рада міністрів Республіки Польща	1 712	7	7,9
VII. Робота та її подання	3 354	18	15,6
VIII. Судова влада	1 936	10	9
IX. Зміна закону	242	1	1,12
Загальна кількість знаків	21 430	101	

Розгляд отриманих результатів показує, що найбільша кількість знаків припадає на Розділ III, який включає до себе 23 статті, чи 20,5% від загальної кількості матеріалу, тобто автори цього проекту приділили основну увагу питанням діяльності Сейму. На другому місці знаходиться Розділ VII, який регламентує діяльність органів державної влади і складається з 3 354 зн., чи 15,6% від їх загальної кількості, та 18 статей.

До числа недоліків проекту належить відсутність положень, які регламентують права і свободи населення, а також права українців, що складала у той історичний момент третину населення Речі Посполитої.

Цілком зрозуміло, що Мала Конституція 1919 р. не відповідала суспільно-політичним реаліям, які склалися в країні після підписання мирного Ризького договору 1921 р., почалися розробки проектів нової конституції, які подали: «краківська» школа при Ягеллонському університеті; Юзеф Бузек – «американську» модель; модель, яка базувалась на французькій республіканській доктрині.

За результатами дослідження можна зробити такі **висновки**.

I. Мала Конституція Польщі пройшла складний шлях узгоджень, прийняття декретів, нормативно-правових актів, які регламентували проведення виборів до Сейму, що затвердив її повноваження.

II. Зміст Основного Закону 1919 р. базувався на доктрині надання диктаторських повноважень Юзефу Пілсудському з метою організації захисту держави від більшовицької навали та

встановлення в країні системи державного управління та правопорядку. При цьому формально маршал був частково обмежений у прийнятті рішень, але це не стосувалося військових, стратегічних та оборонних питань.

III. Мала Конституція не надавала українцям, які склали майже третину населення Речі Посполитої, ніяких прав на використання рідної мови, культури, освіти, і в тексті документа українська меншина узагалі не згадувалась.

Список використаних джерел:

1. Ryszard Balicki Zaklad. «Male Konstytucje» w Polskim Prawie Konstytucyjnym. URL: https://www.researchgate.net/publication/314678869_MALE_KONSTYTUCJE_W_POLSKIM_PRAWIE_KONSTYTUCYJNYM (дата звернення: 15.06.2019).
2. Katarzyna Kaczmarczyk-Klak. System rzadow w Polsce w Latach 1918–1922. URL: <https://DOI.ORG/10.31743/SP.633> (дата звернення: 15.06.2019).
3. Копиленко О. Л., Кіндюк Б. В. Теоретичні засади використання кількісних показників у дослідженнях пам'яток права. *Юридична Україна*. 2016. № 7-8. С. 4–12.
4. Боечко В. Ф. Скликання законодавчого Сейму та розробка попередніх проектів Конституції Польської Республіки (січень-червень 1919 р.). *Гуржіївські історичні читання*. 2013. Вип. 6. С. 362–364. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gurit_2013_6_139 (дата звернення: 15.06.2019).
5. Алексієвець Л. До проблеми інституалізації Польської держави у 1918–1919 рр. *Україна – Європа – Світ*: зб. наук. пр. Тернопіль, 2009. Вип. 2. С. 15–23.
6. Кульчицький В. С. Центральні органи державної влади і управління за Конституцією Польщі 1935 р. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 1999. № 34. С. 52–55.
7. Булавина С. Конституції Польщі 1921 р. та 1935 р. в українській та польській історіографії. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 1(3). С. 7–12.

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

УДК 346.3; 346.542

ГОФМАН О.Р.

**ВПРОВАДЖЕННЯ ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ
В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена аналізу іноземного досвіду в сфері державного гарантування та аналізу можливості впровадження окремих аспектів такого досвіду в Україні. В межах статті досліджується досвід державного гарантування у США, Канаді, Великій Британії, Франції, Німеччині та деяких інших країнах. В розрізі використання такого досвіду, вносяться пропозиції про передачу повноважень з державного гарантування до Публічного акціонерного товариства «Державний експортно-імпорتنний банк України», який є українським банком та універсальною кредитно-фінансовою установою, 100% акцій якої належить державі в особі Кабінету Міністрів України. Окремо, висловлюється позиція про доцільність розробки і ухвалення законодавцем національної програми державного гарантування, яка має визначати пріоритетні сфери національної економіки у яких можуть бути надані державні гарантії, у якості забезпечення виконання суб'єктами господарювання зобов'язань по залученим кредитним ресурсам. У статті констатується необхідність розробки і прийняття Кабінетом Міністрів України, порядку надання державних гарантій в Україні, з метою підтримки бізнесу в Україні. Запропоновано, що порядок має передбачати обов'язкове застосуванням конкурентних процедур відбору суб'єктів господарювання, виконання зобов'язань яких гарантуватимуться державою, а також має виключати будь-які прояви прямої державної підтримки у вигляді надання державних гарантій та окремо зводити до мінімуму бюрократичні механізми отримання, та надання державних гарантій. Окреслюються пропозиції щодо перспективних сфер державного гарантування та впровадження електронної системи державного гарантування. Висловлюються пропозиції щодо окремих особливостей функціонування даної системи. Автором зроблено окремий висновок, що досвід, зокрема іноземний, є інформацією, яка свідчить про апробацію і випробування часом окремих суб'єктів, об'єктів, правових інститутів, підстав, порядків і наслідків їх реалізації. Врахування такого досвіду при реформуванні економіки і правового підходу до її регламентації є виваженим підходом. Про те, процес реформ на думку автора це не аналог запозиченню такого досвіду і його впровадженню на території тієї чи іншої країни.

Ключові слова: *гарант, держава, державна гарантія, іноземний досвід, реформування.*

Статья посвящена анализу зарубежного опыта в сфере государственного гарантирования и анализа возможности внедрения отдельных аспектов такого опыта в Украине. В рамках статьи исследуется опыт государственного обеспечения в США, Канаде, Великобритании, Франции, Германии и некоторых других странах. В разрезе использования такого опыта, вносятся предложения о передаче полномочий по государственному обеспечению в публичное акционерное общество «Государственный экспортно-импортный банк Украины», который является украинским банком и универсальным кредитно-финансовым учреждением, 100% акций которой принадлежит государству в лице Кабинета Министров Украины. Отдельно,

но излагается позиция о целесообразности разработки и принятия законодателем национальной программы государственного гарантирования, которая должна определять приоритетные сферы национальной экономики в которых могут быть предоставлены государственные гарантии, в качестве обеспечения исполнения субъектами хозяйствования обязательств по привлеченным кредитным ресурсам. В статье констатируется необходимость разработки и принятия Кабинетом Министров Украины, порядка предоставления государственных гарантий в Украине, с целью поддержки бизнеса в Украине. Предложено, что порядок должен предусматривать обязательное применением конкурентных процедур отбора субъектов хозяйствования, выполнения обязательств которых гарантироваться государством, а также исключать любые проявления прямой государственной поддержки в виде предоставления государственных гарантий и отдельно сводить к минимуму бюрократические механизмы получения и предоставления государственных гарантий. Определяются предложения относительно перспективных сфер государственного гарантирования и внедрения электронной системы государственного гарантирования. Высказываются предложения по отдельным особенностям функционирования данной системы. Автором сделано отдельный вывод, что опыт, в частности иностранный, является информацией, которая свидетельствует об апробации и испытание временем отдельных субъектов, объектов, правовых институтов, оснований, порядков и последствий их реализации. Учет такого опыта при реформировании экономики и правового подхода к ее регламентации является взвешенным подходом. О том, процесс реформ по мнению автора это не аналог заимствованию такого опыта и его внедрению на территории той или иной страны.

Ключевые слова: гарант, государство, государственная гарантия, иностранный опыт, реформирование.

The article analyses the foreign experience in the field of state guarantees as well as the possibility of introducing certain aspects of such experience in Ukraine. The experience of state guarantees in the USA, Canada, Great Britain, France, Germany and some other countries is reviewed in the article. In the context of the use of such experience, proposals are made to transfer the powers of provision of the state guarantees to the Public Joint Stock Company "State Export-Import Bank of Ukraine", which is a Ukrainian Bank and a universal credit and financial institution, 100% of whose shares are owned by the state in the person of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Additionally, the position is justified concerning the feasibility of development and adoption by the legislator of the national state guarantee program, which should define the priority spheres of national economy that can be granted state guarantees as enforcement of fulfillment of obligations assumed by economic entities under attracted credit resources. The article substantiates the need for the Cabinet of Ministers of Ukraine to develop and adopt the procedure for provision of state guarantees in Ukraine in order to support business in Ukraine. It is proposed that the procedure should provide for the mandatory application of competitive procedures for the selection of business entities, whose obligations will be guaranteed by the state, as well as it should exclude any manifestations of direct state support in the form of state guarantees and separately minimize bureaucratic mechanisms for obtaining and provision of state guarantees. Offers concerning perspective spheres of the state guarantee and introduction of electronic system of the state guarantee are described. Suggestions are made regarding certain features of the functioning of this system. The author makes a separate conclusion that experience, in particular foreign, constitutes the information testifying to approbation and test of time of separate subjects, objects, legal institutions, bases, orders and consequences of their implementation. The balanced approach is taking into account such experience in reforming of the economy and the legal approach. Although, according to the author, the reform process is not an analogue of borrowing such experience and implementation of said experience on the territory of other country.

Key words: guarantor, state, state guarantee, foreign experience, reforming.

Економічний розвиток передових держав світу так і рівень їх правового розвитку досягнув досить високого рівня. Позитивна тенденція, незважаючи на певний кризовий етап в економіці, спостерігається і у цілій низці держав, що розвиваються. Ці тенденції як у минулому так і на сьогодні, на думку окремих вчених, призвели до формування національних правових систем, утвердження ринкових відносин, збільшення контактів між державами, а також між їх органами, громадськими організаціями та громадянами і в цілому – до розширення міжнародних зв'язків. Окреслені фактори, вказують на існування практичної потреби у вивченні іноземного законодавства в сфері державного гарантування та його порівняння з національним.

Основною **метою дослідження** нормативно-правової бази окремих іноземних держав, що спрямована на регламентацію державної гарантії і відносин, які виникають у зв'язку із державним гарантуванням – є відповідні нормативні напрацювання та позитивний досвід у цій сфері. Що в процесі порівняння з аналогічними напрацюваннями вітчизняного законодавця можуть стати підґрунтям до удосконалення правової регламентації інституту державної гарантії в Україні.

Окремої уваги в межах даного дослідження також вимагає аналіз підходів щодо використання інституту державної гарантії і в державах, що відносяться до інших правових систем, ніж Україна.

Таким чином, цікавим об'єктом з позицій даного дослідження вбачається підхід з використання державної гарантії у таких країнах, як США, Канада, Велика Британія, Німеччина, Франція, та деяких інших.

В окремих з них, використання інституту державної гарантії має давню історію. Для прикладу, згадки про цей інститут зустрічаються у відомій поправці Джексона-Вейніка (англ. Jackson–Vanik amendment), що була внесена у закон про торгівлю США (1974 рік), діяла до грудня 2012 року. Йдеться про кредитні гарантії держави США. Так ст. 402 Закону про торгівлю США забороняла надавати офіційні кредити і кредитні гарантії країнам, які обмежують еміграцію своїх громадян [1].

Загалом аналіз законодавства США, Канади та вказаних вище європейських країн дає змогу стверджувати про наявність серед їх нормативних підходів щодо державного гарантування як схожих рис так і певних особливостей.

Зокрема до схожих рис варто віднести те, що в країнах ЄС, США, Японії та Канаді надання державних гарантії передано спеціалізованим товариствам, створеним за участю державного капіталу.

У більшості з названих країн функцію державного гарантування від імені держави і в її інтересах, зокрема виконують спеціально створені Експортно-кредитні агентства (далі – ЕКА). В своїй більшості такі агентства створюються у формі державних компаній. Приватна форма створення таких агентств зустрічається досить рідко, напевне в силу специфіки діяльності і цілей. Найвідомішими в історії державними агентствами є зокрема: Eximbank (США), NEXI (Японія), Департамент по гарантіям експортних кредитів ECGD (Велика Британія). Натомість серед відомих експортно-кредитних агентств, заснованих на змішаній формі власності є зокрема: SBCE (Бразилія), CESCE (Іспанія), SEK (Швеція), ECGE (Єгипет). Приватна форма власності при заснуванні була характерна, зокрема для: Euler Hermes (Німеччина), Страхова компанія для зовнішньої торгівлі – COFACE (Франція), Atradius (Голландія) [2; 3, с.10].

Приватні ЕКА були створені також в Португалії, Литві, Австрії, Аргентині та низці інших країн. Про те навіть приватні ЕКА здійснюють підтримку експортерів за державний рахунок і під контролем держави [4]. Наприклад, в Німеччині рішення про надання гарантії приймається Міжвідомчим комітетом при Уряді ФРН на підставі документів, підготованих ЕКА (англ. Euler Hermes), в результаті аналізу останнього експортного кредиту, його умов та платоспроможності іноземного контрагента та резидента ФРН [5]. Такий підхід має свої позитивні прояви, зокрема децентралізує повноваження щодо перевірки документів наданих для отримання державної гарантії, як наслідок зменшує час на їх опрацювання та прийняття рішення щодо надання гарантії.

В окремих країнах ЕКА відбирають підприємства для надання їм санаційної підтримки під державні гарантії, а також несуть відповідальність за цільове використання позик, виданих під ці гарантії, і своєчасне їх повернення. Надання державних гарантії інтенсивно використовується як метод санації в першу чергу в таких країнах, як Німеччина та США. Наприклад, з застосуванням цього методу проведено санації таких відомих компаній, як Телефункен (ФРН) та Крайслер (США) [6, с. 403].

Проте, як показує аналіз іноземного досвіду, державне гарантування у зазначених країнах англосаксонської та романо-германської правових систем не обмежується забезпеченням

виконання експортних кредитів, та використанням в рамках санації суб'єктів господарювання. Даний правовий інститут застосовується в якості засобу забезпечення та державної підтримки і в інших сферах, в тому числі шляхом здійснення державного гарантування з боку уповноважених органів державної влади. Наприклад, відповідно до нормативних підходів з видачі державних гарантій у США, крім спеціалізованих товариств, повноваженнями щодо державного гарантування в окремих сферах наділені окремі міністерства. Безпосередньо, державне гарантування в області енергетики здійснює Міністерство енергетики США. А обсяг державних гарантій за кредитами, які дане міністерство уповноважено надавати інвесторам галузі визначає Адміністрація Президента даної країни. Яскравим прикладом цього є саме рішення про надання державних гарантій за кредитами на реалізацію проекту розширення АЕС «Вогтль» у штаті Джорджія США [7]. Позитивом можна вважати викладений підхід по розподілу повноважень щодо надання державних гарантій за галузевим принципом, оскільки це дозволить профільним органам приймати рішення про надання гарантій у підконтрольній сфері, виходячи з її реальних потреб.

Окремо варто звернути увагу на досить вдалий підхід законодавця США, щодо використання інституту державної гарантії в механізмі підтримки малого бізнесу. З цією метою в США з 1953 року створено і функціонує Адміністрація у справах малого бізнесу (англ. Small Business Administration (SBA)) (далі – АМБ) [8].

Дане федеральне агентство США має розгалужену структуру філіалів і офісів та партнерів по всій країні, діяльність яких спрямована на підтримку суб'єктів малого бізнесу, в тому числі шляхом реалізації цільових кредитних програм за їх участі. При цьому, у якості основного інструменту залучення фінансових ресурсів під реалізацію даних кредитних програм АМБ використовує саме державні гарантії, на надання яких на конкурсних умовах уповноважене це агентство. Кредитні і гарантійні можливості АМБ, на чому також наголошується в літературі, залежать від щорічних асигнувань Конгресу США. Саме досвід США свідчить, що гарантування позик – це одна з найбільш ефективних форм державної підтримки підприємництва, оскільки вирішує питання про залучення для цієї мети банківських кредитів. Саме ця форма підтримки, як констатується у літературі, дозволяє активізувати ресурси, використати ініціативу підприємців, а не породжує «иждивенческие настроения» [9]. У якості прикладу ефективності роботи програм АМБ варто навести певні статистичні матеріали. Наприклад, у 2002 році в рамках і у відповідності з Генеральною програмою гарантій по кредитуванню бізнесу АМБ було затверджено 51650 гарантій кредитів на рекордну суму в 12,2 млрд. дол. [10].

Таким чином, сфери застосування інституту державної гарантії в США, Канаді, Японії, та інших країнах, в тому числі вказаних вище Європейських країнах, є значно ширшими ніж в Україні зокрема. Свідченням цього є практика застосування даного інституту та аналіз літератури і відповідних електронних видань.

Для прикладу в США державні гарантії історично застосовувались в рамках забезпечення виконання: зобов'язань орендарів перед орендодавцями [11], зобов'язань з іпотеки [12], зобов'язань в рамках санації суб'єктів господарювання [6, с. 403] та зобов'язань у інших сферах. Наприклад, у Франції – це забезпечення виконання зобов'язань за банківськими облігаціями [13].

Таким чином, проведений аналіз державного гарантування, зокрема в США, Канаді, Японії та інших Європейських країнах вказує на наявність цілої низки загальних рис правового регулювання відповідних відносин. До них варто віднести наступні:

1. Від імені держави державне гарантування здійснюється ЕКА або окремим органом державної влади;
2. Державне гарантування здійснюється за рахунок і в межах головного кошторису держав;
3. Державні гарантії надаються переважно на конкурсних умовах та на договірній основі. Саме договір виступає формою деталізації умов гарантування;
4. Державні гарантії переважно мають безоплатний та строковий характер, враховуючи їх застосування в якості засобу підтримки бізнесу;
5. Виконання гарантійних зобов'язань здійснюється відповідними державами в особі уповноважених органів або від їх імені та за їх рахунок ЕКА, під контролем держави.

Викладене доводить, що державна гарантія як засіб забезпечення виконання зобов'язань у сфері комерційного (торгового, господарського) обігу має досить давнє нормативне коріння та широку сферу застосування як на території країн західної Європи так і на території США, Канади, Японії, та інших країн.

Викладене дає змогу стверджувати, що даний інститут має як широке нормативне застосування в світі, так і відіграє важливе значення для розвитку окремих суб'єктів господарювання,

окремих галузей економіки і для економіки відповідних держав в цілому. Як наслідок, окремі позитивні здобутки правової регламентації державного гарантування виділені вище, можуть стати основою удосконалення нормативного регулювання державного гарантування в Україні.

По-перше доцільним до запозичення є досвід передачі повноважень з державного гарантування окремим суб'єктам державного сектору економіки. Тобто суб'єктам, створеним за участю лише державного капіталу, а саме окремій або окремим державним акціонерним компаніям.

На думку автора, такою компанією може стати Укрексімбанк (Публічне акціонерне товариство «Державний експортно-імпорتنний банк України») – український банк та універсальна кредитно-фінансова установа, 100% акцій якої належить державі в особі Кабінету Міністрів України. Заснований Урядом України в 1992 році з метою реалізації державної політики в сферах промисловості, зовнішньої торгівлі, економіки та фінансів. Який як суб'єкт фінансової діяльності спроможний здійснювати не лише надання, а й поточний фінансовий контроль за використанням кредитного ресурсу отриманого під державні гарантії та процес його повернення інвестору.

Такий підхід, як вбачається децентралізує повноваження по наданню державних гарантії, пришвидшить процес надання, але одночасно залишить корпоративний контроль за процесом прийняття рішень про надання державних гарантії в Україні.

По-друге, така передача має передбачати розробку програм надання державних гарантії з визначенням пріоритетних сфер економіки України до залучення іноземного капіталу у вигляді кредитних інвестицій.

По-третє, передача повноважень також має супроводжуватись розробкою і затвердженням Кабінетом Міністрів України чіткого порядку (порядків) надання державних гарантії в залежності від сфери державного гарантування, але з обов'язковим застосуванням конкурентних процедур відбору суб'єктів господарювання, виконання зобов'язань яких гарантуватимуться державою. Порядок має виключати будь-які прояви прямої державної підтримки у вигляді надання державних гарантії та окремо зводити до мінімуму бюрократичні механізми отримання та надання державних гарантії.

По-четверте, процес реформування державного гарантування в Україні має програмно передбачати визначення конкретних галузей (сфер) національної економіки, що потребують державної підтримки за допомогою надання державних гарантії з метою залучення дешевого кредитного ресурсу. Доцільним видається включення до такого переліку у сучасних економічних та зовнішньополітичних умовах, саме: військово-промислового комплексу України; ІТ галузь; сільське господарство; будівництво нових і реконструкція діючих об'єктів промисловості з обов'язковою реновацією обладнання, що перебуває у експлуатації; проекти державно-приватного партнерства тощо.

По-п'яте, доцільним було б впровадження електронної системи державного гарантування в Україні, яка б передбачала всі сфери де є потенційна можливість залучити кредитний ресурс на реалізацію проектів під державні гарантії, у відповідності до програми державного гарантування (національних стратегій). Системи, яка б визначала уніфіковані правила участі у відповідних електронних конкурсах. Системи, в якій у режимі реального часу держава, муніципалітети та громадянськість могли б проконтролювати:

- об'єми державних гарантії, які сумарно пропонується надати державою та її відповідності головному кошторису на поточний рік;
- секторальну характеристику державного гарантування та її відповідність програмі державного гарантування в Україні;
- змістовність проектів, що претендують на отримання підтримки у вигляді державних гарантії та відповідність даних проектів тим пріоритетним напрямкам, що програмно визначені державою;
- кількісний не ідентифікований склад претендентів та об'єктивну необхідність у такій підтримці з боку держави та всього українського народу;
- об'єктивність перемоги у відповідних електронних конкурсах та стан реалізації відповідних проектів, підтримка яким була надана державою.
- результативність державного гарантування.

Підсумовуючи викладене, варто констатувати, що досвід, зокрема іноземний, є інформацією, яка свідчить про апробацію і випробування часом окремих суб'єктів, об'єктів, правових інститутів, підстав, порядків і наслідків їх реалізації. Врахування такого досвіду при реформуванні економіки і правового підходу до її регламентації є виваженим підходом. Про те, процес реформ

на думку автора це не аналог запозиченню такого досвіду і його впровадженню на території тієї чи іншої країни.

Реформування інституту державного гарантування в Україні та його правової регламентації має відбуватись з урахуванням найсучасніших правових і економічних конструкцій, з урахуванням потреб національної економіки України та бізнесу у конкретний період, з дотриманням європейських стандартів у сфері державної підтримки, з максимальним забезпеченням публічності, прозорості, справедливості і ефективності державного гарантування в Україні, оскільки наслідки неефективної правової регламентації та неефективної реалізації державного гарантування в Україні – це збільшення державного боргу України у майбутньому, що є недопустимим.

Список використаних джерел:

1. Поправка Джексона – Вейніка: Сайт URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Поправка_Джексона_–_Вейніка.
2. Долгосрочное финансирование импорта с участием экспортных кредитных агентств (Кредит покупателя / Buyer's Credit) : Сайт URL: http://fregat51.narod.ru/Financing_import_with_ECA.htm
3. Международные экономические отношения: учебник для вузов/ Е. Ф. Жуков, Т. И. Капаева, Л. Т. Литвиненко и др.; под ред. проф. Е. Ф. Жукова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 485 с.
4. Экспортно-кредитні агентства / Вікіпедія: Сайт URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%0%B2%D0%BE>.
5. Фомина И. Н. Финансовые механизмы стимулирования и поддержки экспортоориентированных предприятий / И. Н. Фомина. : Сайт URL: http://www.rusnauka.com/9_KPSN_2011/Economics/10_84294.doc.htm.
6. Финанси підприємств : підручник / Керівник авт. кол. і наук. ред. проф. А. М. Поддєрьогін. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : КНЕУ, 2001. – 460 с.
7. Администрация Президента США Барака Обамы не планирует увеличивать в 2013 финансовом году объем государственных гарантий по кредитам, которые министерство энергетики вправе предоставить инвесторам в отрасли / Российское атомное сообщество: Сайт URL: <http://www.atomicenergy.ru/news/2012/02/15/30958>.
8. Офіційний сайт Адміністрації у справах малого бізнесу США. URL: <http://www.sba.gov>.
9. Разумова И. Кредиты для малого бизнеса: государственные гарантии / И. Разумова/ США и Канада: экономика, политика, культура. URL: <http://infoteka.economicus.ru/index2.php?course=8404&podrazdel=51&res=431>.
10. Case C-256/97 Demenagements-Manutention Transport (“DMT”) Opinion of Advocate-General Jacobs [1999] E.C.R. I-3913. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!
11. В США действует специальная программа, по которой арендодатели получают государственные гарантии на получение арендных платежей. URL: http://gordonrock.ru/news/?tema=10&news_id=1271.
12. Правительство США получило возможность давать государственные гарантии по ипотеке. URL: <http://money.klerk.ru/news/124069>.
13. Peugeot получит государственные гарантии на 7 млрд евро // Комерсантъ.ua. – 2012. URL: <http://www.kommersant.ua/news/2051840>.

ЗАХИСТ «ЧУЖИХ» ІНТЕРЕСІВ У КОНТЕКСТІ УЧАСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Наукова стаття присвячена дослідженню інституту захисту «чужих» інтересів в контексті участі органів державної влади у цивільному судочинстві, з точки зору, історико-правових аспектів. Авторкою встановлено, що значимість вивчення інституту осіб, які виступають на захист чужих інтересів: органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, громадян, які звертаються до суду в «чужих» інтересах, пояснюється тим, що їх діяльність – це додатковий засіб реалізації прав матеріально зацікавлених осіб і одна з додаткових гарантій їх захисту. Доведено, що при з'ясуванні процесуально-правового становища органів державної влади слід виходити з того, що з точки зору самого порядку захисту, не має ніякого значення чиї, свої або чужі інтереси захищаються у конкретній справі, оскільки для їх захисту надані одні і ті ж процесуальні засоби, одні і ті ж права. Органи державної влади були наділені широкими процесуальними правами, що давали їм можливість брати активну участь у цивільному процесі, адже навіть мали в своєму «арсеналі» деякі із процесуальних прав, що давали можливість, в тій чи іншій мірі, впливати на матеріальні права осіб, в чиїх інтересах вони виступали (відмова від позову, зміна позову тощо). Окрім того, орган державної влади не був пов'язаний із своєю первісною позицією і думкою особи, в інтересах якої порушено справу, а керувався лише законом. Він володів повною самостійністю і незалежністю від матеріально-зацікавленого в результаті справи суб'єкта. Практично будь-яких істотних відмінностей між особами, які захищають свої інтереси і особами, що захищають інтереси інших суб'єктів, майже не було. Головна відмінність полягала в тому, що останні не могли укласти мирову угоду, до них не міг бути пред'явлений зустрічний позов, хоча це й не суттєво, адже самі сторони далеко не завжди використовують весь комплекс наданих процесуальних прав та гарантій. Зміни, що відбулися на початку 90-х рр. XX століття зумовили необхідність реформування процесуального інституту участі в цивільному процесі органів державної влади. Дослідники стали помічати, що окремі положення ЦПК, не відповідають приватно-правовим засадам, входять в протиріччя з чинним цивільним законодавством. В юридичній літературі заговорили про те, що можливість порушення справи в захист «чужих» інтересів органами державної влади відповідного повноваження, без згоди матеріально-зацікавленої особи обмежує свободу громадян і суперечить тенденції розвитку законодавства, першооснову якого складали права і свободи людини і громадянина.

Ключові слова: цивільне судочинство, учасники цивільного судочинства, органи державної влади, органи прокуратури, радянське законодавство, УСРР.

Научная статья посвящена исследованию института защиты «чужих» интересов в контексте участия органов государственной власти в гражданском судопроизводстве, с точки зрения, историко-правовых аспектов. Автором установлено, что значимость изучения института лиц, выступающих в защиту чужих интересов: органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан, которые обращаются в суд в «чужих» интересах, объясняется тем, что их деятельность это дополнительное средство реализации прав материально заинтересованных лиц и одна из дополнительных гарантий их защиты. Доказано, что при выяснении процессуально-правового положения органов государственной власти следует исходить из того, что с точки зрения самого порядка защиты, не имеет

никакого значения чьи, свои или чужие интересы защищаются в конкретном деле, поскольку для их защиты предоставлены одни и те же процессуальные средства, одни и те же права. Органы государственной власти были наделены широкими процессуальными правами, которые давали им возможность активно участвовать в гражданском процессе, ведь даже имели в своем «арсенале» некоторые из процессуальных прав, которые давали возможность, в той или иной степени, влиять на материальные права лиц, в чьих интересах они выступали (отказ от иска, изменение иска и т.д.). Кроме того, орган государственной власти не был связан со своей первоначальной позицией и мнением лица, в интересах которого возбуждено дело, а руководствовался только законом. Он владел полной самостоятельностью и независимостью от материально-заинтересованного в исходе дела субъекта. Практически любых существенных различий между лицами, которые защищают свои интересы и лицами, защищающие интересы других субъектов, почти не было. Главное отличие заключалось в том, что последние не могли заключить мировое соглашение, к ним не мог быть предъявлен встречный иск, хотя это и не существенно, ведь сами стороны далеко не всегда используют весь комплекс предоставленных процессуальных прав и гарантий. Изменения, произошедшие в начале 90-х гг. XX века, обусловили необходимость реформирования процессуального института участия в гражданском процессе органов государственной власти. Исследователи стали замечать, что отдельные положения ГПК, не соответствующие частно-правовым основам, входят в противоречие с действующим гражданским законодательством. В юридической литературе заговорили о том, что возможность возбуждения дела в защиту «чужих» интересов органами государственной власти соответствующего полномочия, без согласия материально-заинтересованного лица ограничивает свободу граждан и противоречит тенденции развития законодательства, первооснову которого составляли права и свободы человека и гражданина.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, участники гражданского судопроизводства, органы государственной власти, органы прокуратуры, советское законодательство, СССР.

The scientific article is devoted to a research of institute of protection of «others» interests in the context of participation of public authorities in civil legal proceedings, in terms of historical and legal aspects. By the author it is established that the importance of studying of institute of persons who speak out in defense of others interests: public authorities, local governments, the organizations, citizens who appeal to court in «others» interests, is explained by the fact that their activity this additional tool of realization of the rights of financially interested persons and one of additional guarantees of their protection. It is proved that at clarification of procedurally legal status of public authorities it is necessary to recognize what in terms of the order of protection, has no value whose, or others interests are protected in a particular case as the same procedural means, the same rights are provided for their protection. Public authorities were given wide procedural laws that gave them the chance to take active part in civil process, even had in the Arsenal some of procedural laws that gave the chance, in a varying degree, to influence substantive laws of persons in whose interests they acted (abandonment of claim, change of the claim, etc.). Besides, the public authority was not connected with the initial position and opinion of the person for the benefit of whom proceedings are initiated, and was guided only by the law. It owned full independence and independence of the business of the subject which is financially interested in result. Practically any essential differences between persons who the interests and persons protecting the interests of other subjects protect were almost not. The main difference was that the last could not conclude the settlement agreement, to them the counterclaim could not be made though is and it is not essential, the parties not always use all complex of the granted procedural laws and guarantees. The changes which happened at the beginning of the 90th of the 20th century caused need of reforming of procedural institute of participation in civil process of public authorities. Researchers began to notice that separate provisions of CPC, do not correspond to privately legal principles, are in a conflict with the existing civil legisla-

tion. In legal literature started talking that the possibility of initiation of proceedings in protection of «others» interests by public authorities of appropriate authority, without consent financially interested persons limits freedom of citizens and contradicts a trend of development of the legislation which fundamental principle was made by the rights and freedoms of the person and the citizen.

Key words: *civil judiciary, participants in civil proceedings, public authorities, prosecutors, Soviet legislation, USSR.*

Постановка проблеми. Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав, свобод і законних інтересів. Досягненню мети судового захисту служить й інститут участі в цивільному процесі осіб, які виступають від свого імені, але на захист «чужих» інтересів. Значимість вивчення інституту осіб, які виступають на захист чужих інтересів: органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, громадян, які звертаються до суду в «чужих» інтересах, пояснюється тим, що їх діяльність – це додатковий засіб реалізації прав матеріально зацікавлених осіб і одна з додаткових гарантій їх захисту. Кардинальна зміна матеріального процесуального законодавства, реформування інституту осіб, які виступають на захист «чужих» інтересів, визначили необхідність переосмислення деяких вже існуючих теоретичних положень, з точки зору, історико-правових аспектів.

Стан дослідження. Проблематика захисту прав та законних інтересів громадян з боку органів державної влади отримала у юриспруденції витік у концепцію захисту «чужих» інтересів. Починаючи з шістдесятих і до середини вісімдесятих років XX століття – період найбільш інтенсивного дослідження даної проблематики. Величезний внесок у розробку проблеми внесли роботи Р. Е. Гукасяна, М. І. Матузова, А. І. Екімова та інших. Водночас, правники розглядали даний інститут з позицій суміжних галузей – філософії та психології. Дослідження стосувалися визначення поняття інтересу, характеру зв'язків інтересів із свідомістю, їх реалізації в законодавстві, захисті інтересів в різних галузях права.

В той же час, виокремлення інституту захисту «чужих» інтересів через участь органів державної влади у цивільному судочинстві вченими не здійснювалося.

Внаслідок чого, **метою даної статі** є дослідження історико-правових аспектів захисту «чужих» інтересів через участь органів державної влади у цивільному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Великого розголосу та практичного впровадження концепція захисту «чужих» інтересів зароджується після Жовтневої революції 1917 року, що обумовлено комплексом політико-економічних та соціальних умов. В епоху воєнного комунізму, коли майновий обіг був майже відсутній, цивільні спори рідко виходили за рамки домашнього побуту (розподіл сімейного майна, сплата грошових коштів непрацездатним членам сім'ї тощо), внаслідок чого, порядок ведення цивільного судочинства не був актуальним для законодавця. Суди розглядали справи за власної ініціативи, адже пред'явлення позову не вважалося обов'язковою умовою порушення провадження по справі.

Досвід функціонування судової гілки влади на початкових етапах революції 1917 року знайшов своє відображення у Положенні «Про народний суд РРФСР» від 1920 року, яке передбачало, що провадження у справі відкривалося за заявою громадян, пропозицією виконавчих комітетів, посадових осіб чи за ініціативою суду.

Водночас, з плином часу, правила та засади ведення цивільного судочинства починають активно реформуватись. Так, 07 липня 1923 року було прийнято Цивільний процесуальний кодекс СРСР, який було взято за основу при прийнятті Цивільно-процесуального кодексу УСРР 1924 року. Положення кодексу не лише кардинально відрізнялося від революційної практики перших років радянської держави, а й від цивільного процесуального законодавства Російської імперії. Коментуючи його положення, вчені відзначали, що нікого не можна змусити звернутися до суду, якщо він цього не бажає, коли мова йде про захист у цивільних правовідносинах. Нормами процесуального законодавства передбачалося, що суд приступає до розгляду справи не інакше, як за заявою зацікавленої сторони. Саме дана умова і була основною відмінністю цивільного судочинства від кримінального, де з ініціативою про порушення провадження виступала держава в особі відповідних органів [1, с. 25].

Разом з тим, законодавець приймаючи процесуальне законодавство затвердив поправку щодо участі прокурора у цивільному судочинстві, запропоновану Народним комісаріатом юстиції, стверджуючи, що «у нашій обстановці може статися, що зацікавлена особа, яка має право

вимоги, в залежності від різних міркувань може її не висувати, але, охорона інтересів трудящих мас чи інтересів робітничого селянства диктує уряду те, що в такому разі не лише приватна особа має подати позов, але і державна влада в особі представника – прокуратури».

Роль прокуратури була лише одною – охорона громадського інтересу у здійсненні правосуддя, оскільки за посередництва його дій відбувається захист інтересів приватних осіб. Серед науковців та законотворців висловлювалася навіть думка, що прокурор, звертаючись до суду повинен був й зовсім витіснити або, у деяких випадках, «затемнити» сторону захисту.

Процесуальне законодавство не охоплювало всієї кількості суб'єктів за ініціативи яких суд міг порушити провадження по справі. Наприклад, право на звернення до суду із вимогами про розірвання невідгідних умов договору належало не лише потерпілій стороні, але і державним чи громадським організаціям. Власне, останні мали право звернутися до суду із вимогою про розірвання договору незалежно від того чи бажає цього особа, яка уклала невідгідну угоду. Зазначені обставини були пов'язані з тим, що і державні, і громадські організації вчиняли юридично-значимі дії шляхом відстоювання громадських (державних) інтересів. Такий цивільний процес, що виник за ініціативи органу державної влади передбачав, що потерпіла сторона не є позивачем по справі і навіть якщо потерпілий не вважає себе потерпілою стороною, суд не міг відмовити у відкритті провадження, а визначав таку особу в якості свідка, рідше – третьою особою.

Подібні правовідносини знайшли своє відображення й у деяких законодавчих актах, наприклад у Земельному кодексі зазначалося, що земельні органи могли порушувати провадження по справах щодо розірвання договору оренди. Як зазначали науковці, в такому випадку, якщо потерпілий бажає взяти участь по справі, то він може бути поплічником державного органу.

З метою захисту інтересів радянської влади держава забезпечила для себе ще одну можливість участі в цивільному процесі у відповідності до ст. 172 Цивільно-процесуального кодексу, яка передбачала, що у випадку наявності зацікавленості державної установи, яка не приймає участі у цивільній справі, суд зобов'язаний проінформувати і такий орган, і органи прокуратури про наявність у його провадженні відповідної цивільної справи [2, с. 4-6].

Окрім органів прокуратури та інших державних органів, активну роль у здійсненні цивільного судочинства почали відігравати суди. Їх активність пояснювалася недовірою робітничо-селянських представників до діяльності колегій захисників. Радянська влада скасувала існуючу у царській Росії адвокатуру, яка захищала інтереси капіталістів та поміщиків. Спочатку в якості захисників у суді виступали всі громадяни, але згодом інститут захист був реформований шляхом утворення адвокатури. На думку радянської влади, приватна адвокатська практика себе не виправдала, оскільки захищала швидше інтереси не трудящих, а заможних верств населення, що все більше викликало обурення з боку держави.

Саме за даних обставин широкого поширення набуває ідея захисту «чужих» інтересів органами державної влади і громадськістю, що було обумовлено й комплексом політико-економічних й соціальних умов. Якісно-новий інститут захисту «чужих» інтересів був введений, в першу чергу, з метою захисту державних принципів та засад. Законодавство передбачало лише окремі його розрізнені норми, які визначали право органів державної влади, громадськості виступати на захист інтересів інших осіб.

Судова практика часів дії Цивільно-процесуального кодексу 1924 року надавала важливого значення питанням участі органів державної влади та громадських організацій у розгляді цивільно-правових спорів, в тих випадках, коли ці органи від свого імені зверталися до суду на захист прав і законних інтересів інших осіб або давали суду висновки з питань своєї компетенції. У нормах права, що регулюють цей вид участі державних і громадських організацій у радянському цивільному процесі, як писали в ті роки науковці, знайшла своє вираження вимога В. І. Леніна про необхідність розширення державного втручання в цивільні справи, а у радянській юридичній літературі, спеціально підкреслювали, що це абсолютно новий процесуальний інститут невідомий цивільному процесу імперіалістичних держав [3, с. 61-62].

Цивільно-процесуальний кодекс не містив загальної норми, яка б передбачала участь у цивільному процесі органів державного управління з метою захисту від свого імені прав та інтересів інших осіб, але такий механізм простежувався у ст. 172 кодексу, яка окрім обов'язкового сповіщення судом відповідних органів, не визначала ні коло, ні процесуальне становище зацікавлених у справі державних установ і підприємств.

Тривалий час в радянській літературі панувала думка, що ст. 172 ЦПК носить тільки сигналізаційний характер і що суд не може зобов'язати зацікавлений державний орган взяти участь в процесі. Державний орган може вступити в справу тільки за наявності матеріальної цивільно-пра-

вової зацікавленості у результаті розгляду справи, але поступово такий погляд став суперечити цілому ряду нормативно-правових актів і вказівкам Пленуму Верховного Суду СРСР [4, с. 112].

Як приклад такого протиріччя А. А. Добровольський посилався на постанову Пленуму Верховного Суду СРСР від 29 квітня 1939 року «Про судову практику по застосуванню ст. 70 Статуту залізниць СРСР» та зазначав, що при вирішенні питання про присудження вартості вантажу, суди повинні сповіщати фінансові органи. Як стверджував вчений, в цьому випадку мова йде не про цивільно-правовому інтерес того чи іншого фінансового органу, а про матеріальні інтереси держави в цілому, тобто інтерес, що витікає з функцій фінансового контролю, який виконує зазначений орган державної влади в силу відповідної норми закону [5, с. 148-149].

У юридичній літературі досліджуваного періоду виділяли дві форми участі в процесі «особливих учасників». Перша форма – це пред'явлення позову, хоча, можливість звернення до суду з вимогою про захист «чужих» інтересів процесуальне законодавство не містило, але аналіз окремих норм матеріального права надавав органам відповідні повноваження. В силу розвитку цивільно-процесуального законодавства до Цивільно-процесуального кодексу 1924 року починають вноситись певні доповнення та поправки, які передбачали можливість звернення до суду органів державної влади з метою захист інтересів третіх осіб (наприклад, Доповнення №1 «Про порядок розгляду народними судами скарг щодо неточностей у списках виборців» від 1937 року). Друга форма – подання висновку по цивільній справі, які надавалися у випадках спеціально-визначених законодавством (наприклад у сімейних справах щодо участі органів опіки і піклування, у житлових спорах щодо участі житлово-комунальних органів) [6, с. 139].

Незважаючи на те, що участь державних органів у цивільному судочинстві з метою здійснення покладених на них обов'язків ставало, досить, поширеним явищем, судова практика за їх участі складалася мінливою і суперечливою. В одних випадках, представники державних органів брали участь в процесі в якості третіх осіб, а в інших в якості – експертів, свідків, представників сторін тощо.

Найчастіше судова практика розглядала участь державних органів в процесі як участь третіх осіб, неабиякою мірою цьому сприяло й те, що 172 стаття Цивільно-процесуального кодексу була поміщена у сімнадцяту главу «Про участь в процесі декількох позивачів або відповідачів, щодо участі третіх осіб». Глибокий аналіз процесуального законодавства, матеріалів судової практики дозволили вченим зробити висновок, що процесуальне становище державних органів досить відрізняється [7, с. 128-131].

Від третіх осіб з самостійними вимогами на предмет спору, їх відрізняло те, що державний орган не був суб'єктом спірних матеріально-правових відносин і тому не міг мати тих прав і обов'язків, які мали треті особи.

Участь державних органів мала деяку тотожність із участю третіх осіб без самостійних вимог на предмет спору, але існували й відмінності, зокрема державні органи, на відміну від третіх осіб, вступали у процес для захисту інтересів держави, а не своїх суб'єктивних прав чи інтересів. Зацікавленість державних органів у результатах розгляду справи впливає із їх функціональних обов'язків, покладених на них в силу законодавчої норми. Захист інтересів здійснюється не шляхом участі в статусі позивача чи відповідача, а шляхом представлення суду своєї правової позиції стосовно вирішення цивільного спору.

У юридичній літературі здійснюється відмежування висновків державних органів від висновків експертів. Так, експертний висновок надається за ініціативи суду, а державні органи – надавали висновки як за ініціативи суду, так і з власної. За своїм змістом, експертиза проводилась з метою встановлення лише фактичних обставин справи, в той час, як висновок державних органів міг стосуватися навіть оцінки сукупності прав та законних обов'язків сторін по справі.

Вченими проводились й інші дослідження, зокрема щодо процесуального співвідношення статусу державних органів та свідків у цивільному судочинстві. Як визначено, переважною частиною науковців, головна відмінність полягає у зацікавленості в результатах розгляду справи: свідки – не зацікавлені в результаті розгляду справи, а державні органи – навпаки. У судовій практиці зустрічалися випадки, коли представник державного органу залучався до цивільного процесу в якості представника.

Процесуальне законодавство 60-х років чіткіше визначало процесуальне становище органів державної влади, зберігаючи при цьому обов'язок суду сповіщати зацікавлених органів та посадових осіб, про розгляд справ, які зачіпають їх права та законні інтереси. Законодавство охарактеризувало даних учасників як суб'єктів, які виступають на захист «чужих» інтересів.

Разом з тим, не можна було стверджувати, що всі проблеми автоматично були вирішені, адже вказаний інститут досліджувався на основі законодавства 1920-х років, тоді як і судова практика, і оновлене законодавство викликало все нові суперечності.

Цивільно-процесуальне законодавство передбачало можливість звернення до суду від свого імені досить велику і неоднорідну групу суб'єктів покликаних захищати права та законні інтереси інших осіб. Зокрема такими правами користувалися: органи державного управління, державні підприємства, установи, організації, громадські організації та, власне, громадяни. У радянській літературі зауважувалося, що захист інтересів інших осіб – це функціональні обов'язки органів державної влади, а їх участь у цивільному судочинстві пов'язана із виконанням управлінських компетенцій [8, с. 78-79].

У практичній діяльності судів в якості захисників «чужих» інтересів найбільш активно реалізовували свої функціональні обов'язки органи державної влади, громадські організації та громадяни – вкрай рідко використовували своє право на звернення до суду. Внаслідок чого, теорія цивільно-процесуального права головну увагу зосередила на діяльності органів державної влади.

У 60-80-х роках ХХ століття участь органів державної влади у цивільному процесу розглядалась як додаткова гарантія захисту прав та законних інтересів громадян, а також можливість отримання безкоштовної юридичної допомоги. Захист державного інтересу як мета діяльності суб'єктів, які захищають чужі інтереси визначила природу участі в процесі органів державного управління, вчені зазначали, що такі особи, наділені законодавчим правом на звернення до суду з метою захисту чужих прав і інтересів, діють від свого імені, незалежно від бажання зацікавленої особи звернутися за судовим захистом. Залежність процесу від волі зацікавленої особи зводить нанівець інститут порушення провадження в інтересах інших осіб та позбавляє його самостійного значення.

Характеризуючи процесуальні аспекти участі органів державної влади у цивільному судочинстві, слід звернути увагу й на деякі законодавчі обмеження та умови, зокрема: орган державного управління має право подати до суду заяву в інтересах іншої особи за умови, що у цієї особи є право на звернення до суду. Крім цього передумовами участі органу державного управління в процесі виступають: особливий характер юридичної зацікавленості; володіння цивільно-процесуальною правоздатністю.

В теорії цивільного процесу в даний період сформувалася теза про те, що зацікавленість органу державного управління є юридичною, але не носить матеріально-правового характеру. Юридична зацікавленість органу в цивільній справі зумовлена функцією управління і закріплена законом, як відомо, цей висновок не втратив свого значення і сьогодні [9, с. 98].

Процесуальна правоздатність, як передумова участі в процесі, тривалий час визнавалася тільки за сторонами і третіми особами, але згодом вона була поширена й на інших учасників справи. Можливість же участі у цивільному процесі органів державної влади визначається не наявністю правоздатності, а компетенцією, зміст якої складають наявність прав і обов'язків, що виникають не на підставі юридичних фактів, а в силу закону.

Л. В. Туманова критикуючи погляди, якими обґрунтовується неспроможність використання категорії цивільної процесуальної правоздатності як передумови володіння органом державної влади процесуальними правами і обов'язками, приходять до висновку, що аргументи прихильників цих поглядів досить спірні. Вона зауважує, що суб'єктивні цивільні процесуальні права і обов'язки виникають на підставі юридичних фактів – дій (порушення справи, вступ в процес тощо), закон визначає лише форми участі в процесі і зміст можливих процесуальних прав. Тобто, як вказує дослідниця, завжди з виникненням справи здійснюється перехід правової можливості в дійсність, і, отже, приходять до обґрунтованого висновку, що цивільна процесуальна правоздатність, як здатність зайняти певне процесуальне становище в процесі виступає передумовою участі в цивільному процесі осіб, які виступають на захист «чужих» інтересів [10, с. 53].

Звернення до суду на захист прав інших осіб було можливо тільки при наявності особливої підстави – надання спеціальним законом (положенням, статутом, інструкцією) такого права органу, що звертається до суду. Це твердження, на думку А. А. Добровольського було спірним, оскільки у законі навряд чи можна передбачити всі ті випадки, коли по конкретному спору відповідний орган державного управління може звернутися до суду. Коли законодавець обумовлює, що участь можлива у випадках, зазначених в законі, він має на увазі не тільки конкретні випадки, прямо передбачені законом, але і ті можливості, що впливають з функцій і обов'язків, покладених на них.

Комплексний аналіз діючого радянського законодавства та судової практики свідчить, що органи державної влади з метою захисту чужих інтересів могли звернутися до суду у справах: про визнання шлюбу недійсним; про скасування усиновлення; про визнання усиновлення недійсним; про визнання громадянина обмежено дієздатним і недієздатним; у справах про позбавлення батьківських прав; про оскарження до суду дій виборчих комісій; про визнання недійсними угод, укладених під впливом обману, насильства і загрози.

Як критерій формування кола справ, які могли бути порушені за заявою органів державної влади, виступала соціальна спрямованість, особлива соціальна значимість порушених прав і інтересів, на захист яких виступав орган. Але, даний критерій мав певні недоліки, зокрема не дозволяв охопити всі категорії справ.

Тим часом, в юридичній літературі, було висловлено й інший погляд, який не набув широкого розголосу. Зокрема, Л. А. Різдвяна та Я. Л. Розенберг вважали, що при визначенні меж цивільно-процесуального захисту інтересів інших осіб основоположним є характер інтересів, що підлягають судовому захисту. Втручання органів державного управління допускається у випадках, коли порушені права суб'єктів, нездатних до самостійного судового захисту. Перевагою цієї позиції є те, що автори помітили деяку закономірність в суб'єктному складі і характері інтересів, які підлягають захисту. Як правило справи, які порушувалися за заявами органів державного управління – це справи, пов'язані із захистом особистих прав неповнолітніх і недієздатних осіб, тобто таких осіб, які самостійно вдатися до судового захисту не могли [4, с. 112-115].

В даному контексті, можна відмітити закономірність такого підходу за критерієм об'єктивної нездатності до самостійного захисту порушеного права. Окрім того, такий критерій був визначальним для дореволюційної процесуальної науки по відношенню до участі у справі прокурора.

Вчені, окрім названого критерію вказували також на необхідність одночасного захисту інтересів держави і суспільства. Звісно ж, що акцент на захист державного інтересу, можна пояснити загальною тенденцією тих років. Особи, які виступають на захист «чужих» інтересів, як і раніше, могли пред'являти позови на захист приватних інтересів матеріально-зацікавлених осіб, наприклад оскаржувати списки виборців. Якраз різнохарактерність категорій справ, різні причини, що зумовили їх появу, призвели до того, що теорія цивільного процесуального права не змогла сформувати чітких критеріїв підстав участі державних органів та інших осіб у цивільному судочинстві. Критерій «особлива соціальна значимість справ», висунутий теорією процесу, призводив до того, що в сферу діяльності органів державної влади, з часом потрапляли й випадкові справи – спори пов'язані із використанням винаходів та корисних моделей.

Висновки. Таким чином, при з'ясуванні процесуально-правового становища органів державної влади слід виходити з того, що з точки зору самого порядку захисту, не має ніякого значення чиї, свої або чужі, захищаються інтереси у конкретній справі, оскільки для їх захисту надані одні і ті ж процесуальні засоби, одні і ті ж права. Органи державної влади були наділені широкими процесуальними правами, що давали їм можливість брати активну участь у цивільному процесі, адже навіть мали в своєму «арсеналі» деякі із процесуальних прав, що давали можливість, в тій чи іншій мірі, впливати на матеріальні права осіб, в чиїх інтересах вони виступали (відмова від позову, зміна позову тощо).

Окрім того, орган державної влади не був пов'язаний із своєю первісною позицією і думкою особи, в інтересах якої порушено справу, а керувався лише законом. Він володів повною самостійністю і незалежністю від матеріально-зацікавленого в результаті справи суб'єкта. Практично будь-яких істотних відмінностей між особами, які захищають свої інтереси і особами, що захищають інтереси інших суб'єктів, майже не було. Головна відмінність полягала в тому, що останні не могли укласти мирову угоду, до них не міг бути пред'явлений зустрічний позов, хоча – це й не суттєво, адже самі сторони далеко не завжди використовують весь комплекс наданих процесуальних прав та гарантій.

Зміни, що відбулися на початку 90-х рр. XX століття зумовили необхідність реформування процесуального інституту участі в цивільному процесі органів державної влади. Дослідники стали помічати, що окремі положення ЦПК, не відповідають приватно-правовим засадам, входять в протиріччя з чинним цивільним законодавством. В юридичній літературі заговорили про те, що можливість порушення справи на захист «чужих» інтересів органами державної влади відповідного повноваження, без згоди матеріально-зацікавленої особи обмежує свободу громадян і суперечить тенденції розвитку законодавства, першооснову якого складали права і свободи людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Брандербургский Я. Гражданское судопроизводство в новом суде. *Сборник статей и материалов по гражданскому процессу за 1922-1924 гг. Составлен участниками семинара по гражданскому процессу В. Тадевосяном, Ф. Набока. Под ред. С. Прушицкого.* Москва. 1925. С. 25-32.
2. Шакарян М. С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. Москва: Госюридзат. 1978. 104 с.
3. Шерстнева Н. С. Сочетание интересов детей с общественными интересами и их правовая охрана. *Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве.* Калинин. 1985. С. 61-68.
4. Кострова Н. М. Теория и практика взаимодействия гражданского процессуального и семейного права. Ростов, 1988. 280 с.
5. Добровольский А. А. Развитие института участия в советском гражданском процессе органов государственного управления. *Основы гражданского законодательства и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик.* Саратов. 1981. 320 с.
6. Шихова Т. И. Участие органов государственного страхования и социального обеспечения в гражданском судопроизводстве. *Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве.* Калинин. 1985. С. 139-149.
7. Чечот Д. М. Участники гражданского процесса. Москва: Госюридзат. 1960. 270 с.
8. Алиев В. Д. Лица, участвующие в делах особого производства. *Вопросы гражданского права и процесса.* Москва. 1977. С. 76-88.
9. К. С. Юдельсон. Советское гражданское процессуальное право. Москва: Юридическая литература. 1965. 480 с.
10. Туманова Л. В. Участие жилищных органов в гражданском судопроизводстве. *Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве.* Калинин. 1985. С. 159-163.

УДК 347.457

МЕЛЬНИК І.А.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПОЗИЧАЛЬНИКІВ СПОЖИВЧИХ КРЕДИТІВ В УКРАЇНІ

В статті йдеться про забезпечення чинним законодавством України та практикою його застосування прав позичальників споживчих кредитів. Звертається увага що в однойменному договорі як договорі про приєднання кредитодавець намагається провести своє бачення змісту та такого договору, надання інформації про його умови та особливості виконання. Відстоюється позиція про імперативізм прав споживачів та їх дотримання сильною стороною. Запропоновані зміни до чинного законодавства.

Ключові слова: забезпечення прав, кредитодавці, позичальники, споживачі, споживчі кредити.

В статье идет речь об обеспечении действующим законодательством Украины и практикой его применения прав заемщиков потребительских кредитов. Обращается внимание, что в одноименном договоре как договоре о присоединении кредитодатель пытается провести свое видение содержания и такого договора, предоставления информации о его условиях и особенностях выполнения. Отстаивается позиция о императивизме прав потребителей и их сдерживания сильной стороной. Предложены изменения к действующему законодательству.

Ключевые слова: заемщики, кредитодатели, обеспечения прав, потребители, потребительские кредиты.

The article deals with the maintenance of the current legislation of Ukraine and the practice of its application of the rights of consumer credit borrowers. Attention is drawn to the fact that in the contract of the same name, as a contract of accession, the creditor tries to make his vision of the content and such an agreement, providing information about its conditions and peculiarities of execution. The position on imperative rights of consumers and their observance by a strong party is respected. Proposed changes to the current legislation.

Key words: *borrowers, consumer loans, consumers, lenders, provision of rights.*

Постановка проблеми. Забезпечення дотримання прав позичальників споживчих кредитів досі є проблемним. Навіть Закон України «Про споживче кредитування» не передбачив статті про відповідальність кредиторів за їх порушення. З огляду, що ч. 3 ст. 6 ЦК передбачає можливість відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд та природу договору споживчого кредитування як договору про приєднання, кредиторів можуть цим зловживати і зловживають. Відповідно, якщо права споживачів змодельовані для їх охорони та захисту на єдиних підходах, то сильні сторони договорів зобов'язані їх дотримуватися як імперативу.

Такий імперативізм слід підтримувати як приватноправовими так і публічно правовими інститутами права як загальний посил законодавства де судовий захист (форма) є крайньою мірою та передбачає досудові примирні (медіаційні) та адміністративно-правові засоби та способи захисту прав споживачів. Це підтримується тими фахівцями, які переймаються охороною та захистом прав споживачів. Проте законодавець не завжди послідовний, а пропозиції науковців та практиків чи до нього не доходять чи ігноруються.

Тож **мета цієї публікації** викласти власне бачення та звернути увагу на окремі прогалини чинного законодавства.

Об'єктом є правовідносини які виникають при порушення прав позичальників споживчих кредитів, а предметом – чинне законодавство України, практика його застосування в тому числі судова, доктрина.

Основний матеріал. Загалом законодавець йде шляхом посилення охорони та гарантій прав споживачів і, зокрема, звільнив їх від сплати спочатку мита а потім і судових зборів споживачів. Так рішенням № 14-57цс18 Великої палати Верховного Суду від 21 березня 2018 року [9] ухвалено звільнення від судового збору.

Проте в ч.2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» [7] із переліку категорій позивачів, що звільнені від сплати судового збору в усіх судових інстанціях, позивачів, які звертаються до суду за захистом своїх прав не передбачено. Ми повинні виходити саме із презумованих охорони та захисту прав споживачів і внести в цей перелік споживачів. З огляду на зазначене ст. цього закону доцільно ч. 2 ст. 3 доповнити пунктом 12-2 в редакції «позови про захист прав споживачів».

Фізична особа у споживчих відносинах за ст. 13 ЦК України свої цивільні права здійснює у межах, наданих їй договором або актами цивільного законодавства. При їх здійсненні особа зобов'язана утримуватися від дій, які могли б порушити права інших осіб, завдати шкоди довкіллю або культурній спадщині. Важливим є те, що за ч. 3 цієї статті не допускаються дії особи, що вчиняються з наміром завдати шкоди іншій особі, а також зловживання правом в інших формах, а за ч.5 не допускаються використання цивільних прав з метою неправомірного обмеження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку, а також недобросовісна конкуренція.

Споживач згідно ст. 15 ЦК [11] має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорування, а за ч. 2 також має право на захист свого інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства. Тут йдеться, що права та обов'язки споживача виникають: 1) з моменту укладення договору (п.1 ч.2 ст. 11 ЦК; 2) інформаційні права про споживчий кредит та інші умови, про які йшлося вище – з моменту звернення. Звідси є дві групи можливих відносин: а) інформаційні, що виходять за межі договірних; б) договірні, які охоплюються договором, зокрема договором споживчого кредитування. При порушенні добавляються охоронні відносини.

Тут враховано стадії розвитку правовідношення: надання інформації про товари та послуги – укладення договору – відносини в самому договорі – його виконання – припинення договору належним виконанням чи іншими способами. З огляду на це в ст. 16 ЦК встановлено, що кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу а в ч 2 – визначені способи такого захисту.

Недоліком ЦК є його ігнорування категорії «споживач». Для його усунення доцільно його, а ч.1 ст. 50 ЦК викласти у редакції «Фізична особи при придбанні товарів робіт та послуг у суб'єктів господарювання є споживачем», а далі – п.22 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» викласти у редакції «споживач – фізична особа, яка придбає, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника».

Вважаємо, що охороні та захисту прав споживачів слугують й вимоги ст. 203 ЦК щодо правочину, зокрема волевиявлення учасника правочину має бути вільним і відповідати його внутрішній волі, яку слід доповнити застереженням «якщо інше не передбачене законом», що відкриває дорогу для договорів про приєднання (ст.634 ЦК України). Принаймні всякі приховані умови договорів та способи їх прикриття повинні бути підставами для визнання таких правочинів недійсними.

При порушенні умови про вільне волевиявлення та інших вимог до договору як правочину забезпечене правом про визнання правочину недійсним. Принаймні практика визнання договорів споживчого кредитування недійсними є доволі розповсюдженою, чому є свідчення. Правда тут є визначальна роль висновків експертів, в яких підтверджені доводи щодо порушень банком чинного законодавства при укладенні договору, а саме: позичальника введено в оману щодо реальної процентної ставки та абсолютного значення подорожчання кредиту. Таким є рішення у справі № 184/1139/16-ц Номер провадження 2/184/9/17 за позовом представника позивача ОСОБА_1 по довіреності в інтересах ОСОБА_2 до Публічного акціонерного Товариства «УкрСиббанк» «про захист порушеного права споживача фінансових послуг, визнання договору про надання споживчого кредиту недійсним» [10].

Як свідчить практика чимало спорів виникає щодо змісту договору і не тільки в силу розбіжностей в доктрині договірної права де: одні виходять із формальних вимог ст. 628 ЦК України за якою зміст договору становлять умови (пункти), визначені на розсуд сторін і погоджені ними, та умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства; другі зводять це до змісту відповідного правовідношення (суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників такого правовідношення).

Серед несправедливих умов договору споживчого кредитування досить спорів про ціну (ст. 632 ЦК України) де за її ч.1 ціна в договорі встановлюється за домовленістю сторін, а її зміна після укладення договору допускається лише у випадках і на умовах, встановлених договором або законом. Для договору споживчого кредитування (відсотки) встановлюються кредитодавцем. Відповідно легалізації можливості встановлення ціна договору в односторонньому порядку слід зробити в цій статті застереження в редакції «якщо інше не передбачене законом, або не витікає із суті договору». Тоді відкривається дорога для стабільності договорів про приєднання та можливості зміни ціни при тривалих та довготривалих господарських та інших зв'язках.

З огляду на зазначене не зовсім вірна посилка про укладення договору ст. 638 ЦК України згідно якої договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору де, на наш погляд, слід також *передбачити* клаузулу «якщо законом не встановлене інше».

Зважаючи на легальну дефініцію кредитного договору у ст. 1054 ЦК України в конструкції за кредитним договором банк або інша фінансова установа (кредитодавець) зобов'язується надати грошові кошти (кредит) (виділено нами – І.М.) позичальникові у розмірі та на умовах, встановлених договором, а позичальник зобов'язується повернути кредит та сплатити проценти виникає сумнів у віднесенні його до послуг, а фінансових, тим більше. Таке формулювання характерне для договорів на передачу майна у власність, на що наголосила О.С. Яворська як на конститутивну ознаку зазначених договорів [13,с.5].

З огляду на виділення в ЦК України грошових зобов'язань (ст. 533-537 ЦК України) доцільно виділити їх в окрему групу. Якщо ще договір банківського депозиту вкладається у конструкцію зберігання, як і договір банківського рахунку, то кредит та факторинг, де фактично є два предмети) ні.

З огляду на зазначене спричиняє критику ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Принаймні віднесення ним у п.4 ст.4 кредитування до фінансових послуг є умовним з огляду на класичні ознаки як послуг так і фінансів і фінансової діяльності.

Безпосереднім регулятором відносин зі споживчого кредитування є Закон України «Про споживче кредитування» щодо охорони та захисту прав споживачів та охоронюваних законом

інтересів – Закон України «Про захист прав споживачів», про що йшлося вище. Зауважимо, що до появи спеціального закону про споживче кредитування за ст. 55 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [1] відносини банку з клієнтом регулювалися законодавством України, нормативно – правовими актами Національного банку України та угодами (договорами) між клієнтом та банком. Це й стосувалось у споживчого кредитування.

Окремі положення щодо стимулювання кредитування взагалі та споживчого кредитування зокрема передбачено недавно прийнятим Законом України «Про відновлення кредитування в Україні» [2]. Ним передбачено ряд заходів зменшення фінансового, як на нас грошового, навантаження на позичальників, що сприятиме активізації кредитуванню фізичних осіб: на покращення житлових умов; усунути схеми незаконного виведення майна з-під обтяження кредитора; спростити процес та зменшити витрати боржників та кредиторів (стягувачів) при врегулюванні боргу за рахунок вдосконалення позасудових інструментів; урегулювати прогалини щодо погашення кредитів у випадку визнання спадщини відумерлою та низку інших питань у процесі спадкування.

В Листі юридичного департаменту Національного банку України від 18.08.2004 року № 18-111/3249-8378, «Про деякі питання застосування Цивільного кодексу України в банківській діяльності» [3], яким доведено правову позицію щодо визначення істотних умов кредитного договору відповідно до глави 71 ЦК. Істотними умовами кредитного договору визнано умови про предмет, ціну та строк його дії, що звужує ст. 638 ЦК України її можливе тлумачення та свободу договору.

Практичне значення має Постанова Правління НБУ №168 від 10 травня 2007 р., «Про затвердження Правил надання банками України інформації споживачу про умови кредитування та сукупну вартість кредиту» [4] з метою захисту прав споживачів під час укладення договорів про надання споживчих кредитів та забезпечення надання банками споживачам повної інформації про сукупну вартість кредиту. В їх п. 1.1. вказано, що під час укладення договорів про надання споживчих кредитів, неприпустимо надання свідомо недостовірної чи неповної інформації. Банки повинні надати споживачу повну, необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про сукупну вартість споживчого кредиту (кредиту на поточні потреби, кредиту в інвестиційну діяльність, іпотечного кредиту) з урахуванням процентної ставки за ним, вартості всіх супутніх послуг, а також інших фінансових зобов'язань споживача, які пов'язані з отриманням, обслуговуванням та погашенням кредиту (у тому числі наданого у формі кредитної лінії, овердрафту за картковим рахунком тощо) і мають бути оплачені споживачем згідно з вимогами законодавства України та/або кредитного договору про надання споживчого кредиту.

Зокрема банки зобов'язані перед укладенням кредитного договору надати споживачу в письмовій формі інформацію про умови кредитування, а також орієнтовну сукупну вартість кредиту, зазначивши таке:

а) найменування та місцезнаходження банку – юридичної особи та його структурного підрозділу;

б) умови кредитування, зокрема: можливу суму кредиту; строк, на який кредит може бути одержаний; мету, для якої кредит може бути використаний; форми та види його забезпечення; необхідність здійснення оцінки майна та, якщо така оцінка є необхідною, ким вона здійснюється; наявні форми кредитування з коротким описом відмінностей між ними, у тому числі між зобов'язаннями споживача; тип процентної ставки (фіксована, плаваюча тощо); переваги та недоліки пропонуваніх схем кредитування;

в) орієнтовну сукупну вартість кредиту з урахуванням: процентної ставки за кредитом, вартості всіх супутніх послуг, а також інших фінансових зобов'язань споживача, які пов'язані з отриманням, обслуговуванням і погашенням кредиту (у тому числі на користь третіх осіб – страховиків, оцінювачів, реєстраторів, нотаріусів тощо);

варіантів погашення кредиту, включаючи кількість платежів, їх періодичність та обсяги; можливості та умов дострокового повернення кредиту;

г) інші умови, що передбачені законодавством.

Банки зобов'язані в кредитному договорі зазначити:

– вид і предмет кожної супутньої послуги, яка надається споживачу;

– обґрунтування вартості супутньої послуги (нормативно-правові акти щодо визначення розмірів зборів та обов'язкових платежів, тарифів нотаріусів, страхових компаній, суб'єктів оціночної діяльності, реєстраторів за надання витягу з Державного реєстру обтяжень рухомого майна про наявність чи відсутність обтяжень рухомого майна, інших реєстрів тощо);

– про відкриття банківського рахунку, відкритого з метою зарахування на нього суми наданого кредиту або надання кредиту за рахунком (овердрафт), умови відкриття, ведення та закриття такого рахунку, тарифи та всі суми коштів, які споживач має сплатити за договором банківського рахунку у зв'язку з отриманням кредиту, його обслуговуванням і погашенням;

правило, за яким змінюється процентна ставка за кредитом, якщо договором про надання кредиту передбачається можливість зміни процентної ставки за кредитом залежно від зміни облікової ставки Національного банку або в інших випадках.

Також банки не мають права встановлювати платежі, які споживач має сплатити на користь банку за дії, які банк здійснює на власну користь (ведення справи, договору, облік заборгованості споживача тощо), або за дії, які споживач здійснює на користь банку (прийняття платежу від споживача тощо) або що їх вчиняє банк або споживач з метою встановлення, зміни або припинення правовідносин (укладення кредитного договору, внесення до нього змін, прийняття повідомлення споживача про відкликання згоди на укладення кредитного договору тощо).

Якщо умовами кредитного договору передбачено або допускається використання кількох альтернативних варіантів надання банківських послуг, які є супутніми до кредитної операції (зокрема погашення заборгованості готівковими коштами до банку або шляхом безготівкового розрахунку), банк зобов'язаний надати клієнту вичерпну інформацію про вартість кожного з альтернативних варіантів надання послуг.

Зазначеним листом встановлено, що при визначенні переліку супутніх послуг банки мають керуватися положеннями ч. 1 ст. 509 ЦК України, а також вимогами ч. 17 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів», ч. 5 ст. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [8]. У зобов'язанні мають бути чітко визначені його суб'єкти та конкретизований його об'єкт. Якщо це гроші, а не послуга, то йдеться про необхідність виправити ситуацію.

Важливим напрямом визначення та регулювання позитивним правом є охорони та захист прав споживачів, де прийнято й діє згаданий нами вище Закон України «Про захист прав споживачів». В ньому заслуговує уваги ст. 1, яка визначила термінологію, зокрема п. 17 послуга – діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального (виділено нами – І.М.) чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб. Так чи інакше послуга може бути з матеріальним благом (зберігання) де передача є частиною виконання зобов'язань, чи з матеріальним благом (договір перевезення).

Проте передача речі, як зазначалось вище – конститутивна ознака договорів з передачею речі, зокрема у власність: проф. С.О. Яворська, яка їх класифікувала за спрямованістю правового результату, зокрема на виникнення права власності у однієї сторони [13, с. 4]), інакше не можна пояснити витрачання отриманих за кредитом грошей позичальником для оплати придбання споживчих товарів.

В договорі споживчого кредитування, з урахування нинішніх електронних технологій обігу грошей, здебільше позичальнику передається банківська картка з зарахованими на неї її емітентом коштами, якими він може розпорядитися. Тут, як справедливо стверджує проф. С.І. Шимон є майнове право, як можливість суб'єкта цивільного права претендувати на визначене майнове надання з боку боржника чи на вчинення власних майново цінних дій щодо чужого майна, що забезпечене юридичним обов'язком зобов'язаного суб'єкта і якою особа може розпорядитися на власний розсуд [12, с. 5-6]).

Перелік несправедливих умов у договорах із споживачами не є вичерпним. Якщо положення договору визнано несправедливим, включаючи ціну договору, таке положення може бути змінено або визнано недійсним.

У разі, коли зміна положення або визнання його недійсним зумовлює зміну інших положень договору, на вимогу споживача: 1) такі положення також підлягають зміні; 2) договір може бути визнаний недійсним у цілому. Положення, що було визнане недійсним, вважається таким з моменту укладення договору. Якщо до положення вносяться зміни, такі зміни вважаються чинними з моменту їх внесення. Нечіткі або двозначні положення договорів із споживачами тлумачиться на користь споживача.

Крім інших випадків порушень прав споживачів, які можуть бути встановлені та доведені виходячи з відповідних положень законодавства у сфері захисту прав споживачів вважається, що для цілей застосування цього Закону та пов'язаного з ним законодавства про захист прав споживачів, права споживача вважаються у будь-якому разі порушеними, якщо: при реалізації

продукції будь-яким чином порушується свобода волевиявлення споживача та/або висловлене ним волевиявлення право споживача на свободу вибору продукції (п.2); будь-яким чином (крім випадків, передбачених законом) обмежується право споживача на одержання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про відповідну продукцію (п.5); ціну продукції визначено неналежним чином (п. 7).

Висновок. З огляду на зазначене, споживачі повинні мати своєчасний доступ до: фактичної, достатньої та достовірної інформації як щодо ціни або засобу калькуляції ціни, так і характеристик фінансової послуги, а надання фінансових послуг не повинне вчинятися з використанням нечесної підприємницької практики (що вводить споживача в оману щодо істотних умов договору), шляхом прямого чи опосередкованого обману споживача, що суперечить правилам, торговим чи іншим чесним звичаям та впливає або може вплинути на економічну поведінку споживача щодо придбання ним непотрібної йому продукції чи послуги.

Список використаних джерел:

1. Про банки і банківську діяльність : Закон України.
2. Про відновлення кредитування в Україні : Закон України.
3. Про деякі питання застосування Цивільного кодексу України в банківській діяльності : Лист юридичного департаменту Національного банку України від 18.08.2004 року № 18-111/3249-8378.
4. Про затвердження Правил надання банками України інформації споживачу про умови кредитування та сукупну вартість кредиту: Постанова Правління НБУ №168 від 10.05.2007 р.
5. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. в ред. на 08.12.2018 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1023-12.
6. Про споживче кредитування : Закон України від 15 листопада 2017 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1734-19.
7. Про судовий збір Закону України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/3674-17.
8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг Закону України 12 юл. 2001 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2664-14.
8. Рішення № 14-57цс18 Великої палати Верховного Суду від 21 березня 2018 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com/search?q=9.%09>.
- 9.Справа № 184/1139/16-ц Номер провадження 2/184/9/17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kise.ua/golovna/idnews.html?id=48>.
- 10.Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/435-15.
- 11.Шимон С.І. Майнові права як об'єкти цивільних правовідносин : теоретичні та практичні аспекти: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук. Спеціальність 12.00.03. – К., 2015. – 40 с.
12. Яворська О.С. Договірні зобов'язання про передання майна у власність : цивільно-правові аспекти: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня докт. юрид. наук. Спеціальність 12.00.03. – К., 2011. – 36 с.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.62:(351.85:061.2)

БОЙЧЕНКО Е.Г.

**ДО ПРОБЛЕМАТИКИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ
ОСВІТНЬОЇ ТА КУЛЬТУРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З НЕДЕРЖАВНИХ ДЖЕРЕЛ**

Стаття присвячена приділенню уваги об'єктивно існуючим у світовій спільноті та в Україні формам матеріальної підтримки (забезпечення) культурної та освітньо-наукової галузей господарської діяльності, що здійснюється з недержавних джерел фінансування. Вказується на активну участь громадянського суспільства у відповідних процесах та види (шляхи, способи) такого забезпечення, серед яких найбільш перспективними є: створення ендаумент-фондів, відсоткова філантропія, фандрейзінг та краудфандінг. Відзначається позитивний досвід діяльності неформальних інститутів щодо фінансової підтримки таких сфер суспільного інтересу як творча, дослідницька, просвітницька діяльність в країнах розвинутої демократії на протязі тривалого періоду часу. Звертається увага на суттєві позитивні результати залучення громадянського суспільства до цілеспрямованого благодійництва в Україні в останнє десятиріччя, з одного боку, та відсутність дієвого правового та економічного стимулювання відповідних процесів державною владою, з іншого. Висвітлюються характерні риси досліджуваних моделей фінансування освітньої та культурної діяльності та їх відмінності від традиційного благодійництва (благодійних фондів), меценатства та спонсорства. Вказується на конкретні соціально-економічні та нормативно-правові причини гальмування процесів формування інститутів громадянської підтримки неприбуткових сфер господарювання, до яких належать освітньо-наукова діяльність та діяльність у сфері забезпечення культурно-духовних потреб населення. Надаються окремі пропозиції по удосконаленню вітчизняного законодавства щодо підтримки моделей недержавного фінансування окремих галузей діяльності, забезпечення їх кращої ефективності та вільного розвитку. Робиться висновок про нагальну потребу модернізації існуючої системи матеріального забезпечення освітньої та культурної галузей в Україні з використанням найкращого досвіду розвинених країн, які практикують різні моделі її формування та реалізації.

Ключові слова: ендаумент-фонд, краудфандінг, фандрейзінг, відсоткова філантропія, доброчинність, благодійницька допомога, громадянське суспільство, неформальні інститути, недержавне фінансування.

Статья посвящена объективно существующим в мировом сообществе и в Украине формам материальной поддержки (обеспечение) культурной и образовательно-научной отраслей хозяйственной деятельности, осуществляемой из негосударственных источников финансирования. Указывается на активное участие гражданского общества в соответствующих процессах и виды (пути, способы) такого обеспечения, среди которых наиболее перспективными являются: создание эндаумент-фондов, процентная филантропия, фандрейзинг и краудфандинг. Отмечается положительный опыт деятельности неформальных институтов по финансовой поддержке таких сфер общественного интереса как творческая, исследовательская, просветительская деятельность в странах развитой демократии на протяжении длительного периода времени. Обращается внимание на существенные положительные результаты привлечения гражданского общества к целенаправленной благотворительности в Украине в последнее десятилетие, с одной

стороны, и отсутствие действенного правового и экономического стимулирования соответствующих процессов государственной властью, с другой. Освещаются характерные черты исследуемых моделей финансирования образовательной и культурной деятельности и их отличия от традиционной благотворительности (благотворительных фондов), меценатства и спонсорства. Указывается на конкретные социально-экономические и нормативно-правовые причины торможения процессов формирования институтов гражданского поддержки неприбыльных сфер хозяйствования, к которым относятся образовательно-научная деятельность и деятельность в сфере обеспечения культурно-духовных потребностей населения. Предоставляются отдельные предложения по совершенствованию отечественного законодательства по поддержке моделей негосударственного финансирования отдельных отраслей деятельности, обеспечения их лучшей эффективности и свободного развития. Делается вывод о насущной необходимости модернизации существующей системы материального обеспечения образовательной и культурной отраслей в Украине с использованием лучшего опыта развитых стран, практикующих различные модели ее формирования и реализации.

Ключевые слова: *эндаумент-фонд, краудфандинг, фандрейзинг, процентная филантропия, благотворительность, благотворительная помощь, гражданское общество, неформальные институты, негосударственное финансирование.*

The article is devoted to paying attention to objectively existing forms of financial support (provision) of cultural, educational and scientific branches of economic activity, carried out from non-state sources of financing, existing in the world community and in Ukraine. It indicates the active participation of civil society in the relevant processes and the types (ways, methods) of such provision, among which the most promising are: creation of endowment funds, percent philanthropy, fundraising and crowdfunding. There is a positive experience of informal institutions' activities in the financial support of such areas of public interest as creative, research, educational activities in the developed democracies over a long period of time. Attention is drawn to the significant positive results of civil society involvement in purposeful charity in Ukraine over the last decade, on the one hand, and the lack of effective legal and economic stimulation of relevant processes by the state government, on the other. The characteristic features of the studied models of financing educational and cultural activities and their differences from traditional charity (charitable foundations), patronage and sponsorship are highlighted. Specific socio-economic and normative-legal reasons for slowing down the processes of formation of institutions of civic support for non-profitable economic sectors, which include educational and scientific activities and activities in the field of cultural and spiritual needs of the population, are indicated. Some proposals are made to improve national legislation to support models of non-governmental financing of particular sectors of activity, ensure their better efficiency and free development. It is concluded that there is an urgent need to modernize the existing system of material support for the educational and cultural sectors in Ukraine using the best experience of developed countries, practicing different models of its formation and implementation.

Key words: *endowment fund, crowdfunding, fundraising, percentage philanthropy, charity, charitable assistance, civil society, informal institutions, non-government financing.*

Постановка проблеми. Попри слабку матеріальну підтримку освітньо-наукової та культурної сфери з боку держави, продукція секторів цих видів діяльності залишається доволі затребуваною з боку суспільства, включаючи й період нелегких часів що переживає країна у зв'язку із зовнішньою агресією, внутрішньою політичною та економічною нестабільністю.

В таких умовах, які справедливо буде назвати перманентно кризовими, цілком природним є те, що як культурні так і освітньо-наукові структури в багатьому мали розраховувати на власні сили, недержавну спонсорську допомогу та інші позабюджетні надходження. Протягом тривалого часу ця діяльність у значній мірі організовується та провадиться на комерційній основі, що потребує не тільки грамотного менеджменту у використанні наявної матеріально-технічної бази

відповідних закладів, відшукуванні та витрачанні (розподілі) фінансових засобів, отриманих від реалізації різноманітних творчо-інтелектуальних проєктів, але також і відповідного правового регулювання відносин у цих галузях. Вказане означає нагальну потребу в увазі до вказаних сфер суспільних відносин з боку господарсько-правової науки.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблема взаємовідносин держави і культури, держави і освіти, ролі культурної та освітньо-наукової діяльності в житті суспільства, зокрема, їх впливу на культурний і професійний розвиток громадян, задоволення їх духовно-інтелектуальних потреб, є предметом дослідження фахівців у галузі права, фінансів, економіки і, звичайно, освіти та культури. Серед них вкажемо на доробки таких спеціалістів як: Буркін А.І., Євсєєва О.О., Задихайло О.А., Ігнатченко І.Г., Каленюк І.С., Карлова В.В., Коцовська О.С., Красільник О.В., Куштаніна Е.В., Малімон В.І., Маслікова І.І., Пережняк Б.А., Л.О.Попович, І.О.Рєвак, С.В.Яблунівський, Т.А.Яшук та багато інших. В переважній більшості дослідниками цілком обґрунтовано робиться акцент на організаційно-фінансовій стороні питання, однак, з визначенням провідної ролі держави в матеріальній підтримці діяльності в досліджуваних галузях.

Метою даної статті є привернення уваги до таких інструментів фінансування освітньої та культурної діяльності, які функціонують завдяки активній участі громадянського суспільства у відповідних процесах, і мають суттєві позитивні результати в країнах розвиненої демократії, де неформальна підтримка вказаних сфер має сталий характер на протязі тривалого періоду.

Виклад основного матеріалу. В українському суспільстві роль неформальних інститутів у матеріальному забезпеченні (сприянні) реалізації завдань соціально-економічного розвитку країни поки що залишається незначною. І не в останню чергу виною тому є не уважне ставлення до цих явищ з боку офіційної влади, яка до теперішнього часу не спромоглася встановити дієві механізми нормативно-правової підтримки, стимулювання участі громадськості в підвищенні якості освітньо-наукових та культурних послуг.

Говорячи, зокрема, про театральне середовище, відзначимо справедливості твердження Т. Крємешної про те, що театр є не тільки культурним, але і соціальним інститутом, у т.ч. може розглядатися як результат творчого волевиявлення громадян. Соціальний контроль в межах даного явища почасти встановлюється за допомогою норм, закріплених у громадській думці, традиціях, звичаях [1, с.103]. Це вказує на існування сильних неформальних правил взаємин у межах даного інституту та їх впливовість на поведінку людей, зокрема, стосовно громадської підтримки театру. На переконливу думку вчених – апологетів інституціональної економічної теорії, неформальні правила поведінки, якщо вони історично отримали широку підтримку в суспільстві, як правило, мають значно більше регулятивну силу, ніж формальні (див., напр.: [2]).

Йдеться, передусім, про таку модель індивідуальної благодійницької допомоги, як відсоткова філантропія. Відсоткова філантропія допомагає вирішити три важливі завдання: по-перше, вона надає громадянам право брати участь в адмініструванні частини свого податку, по-друге, поступово збільшує ресурси організацій соціально-культурної та освітньої сфери і, по-третє, розвиває культуру добродійності серед платників податків [3]. Водночас відзначимо, що на наш погляд, дана модель є модернізованим різновидом таких сучасних інструментів благодійництва, як фандрейзинг та краудфандінг, які, в узагальненому розумінні, представляють собою приватні пожертвування громадян на підтримку соціальної сфери життєдіяльності суспільства, включаючи сфери інтелектуально-духовної творчості.

Поняття фандрейзингу (від англ. fund raising – збір коштів) було започатковано в США у другій половині 20 століття і початково існувало у формі збору пожертв добровольцями на вулицях [4]. В широкому розумінні фандрейзинг представляє собою залучення матеріальних засобів, людських ресурсів (часу, послуг, обладнання) і т.ін. зі всіх можливих каналів та джерел (членські внески, лотереї, виготовлення товарів з відповідною символікою на продаж, зрештою – «шапка по колу» при проведенні якихось масових акцій, тощо). У вузькому розумінні – це формування грошових фондів з альтернативних джерел фінансування. Саме розширена трактовка фандрейзингу обумовлена специфікою діяльності некомерційних організацій, у т.ч. в сфері культури.

Отже, відмінною особливістю фандрейзингу є те, що засоби залучаються під некомерційні проєкти, якими і займаються різні некомерційні організації. Отримання прибутку при цьому відходить на другий план, а основною метою залишається тільки забезпечення відповідних видів діяльності [5, с. 4-5].

Краудфандінг (від англ. crowd funding – фінансування громадою, юрбою) – більш модернізований формат фандрейзингу, який представляє собою збір пожертвувань через мережу Інтернет. Першопочатково, поодинокі «народні збори» через Інтернет почали проводити з 2000 року

для допомоги музичним проектам. Тільки у 2008-2009 роках були створені краудфандингові платформи Kickstarter и IndieGoGo, відомі фінансуванням стартапів та локальних бізнес-проектів. 2014-й став роком «прориву» в краудфандингу: ринок зборів виріс втричі і досягнув 16,2 млрд. доларів (тоді як у 2013 р. було залучено 6,1 млрд. доларів) [6].

Щодо України, то першим майданчиком для колективного фінансування став «Спільно-кошт», створений у 2012 році на базі платформи соціальних інновацій «Велика Ідея». За два роки там були залучені 3,8 млн. грн. Переважно ця індустрія реалізує проекти соціального підприємництва, але успішними виявляються й освітні кампанії. Зокрема, проект альтернативної освіти для дітей «Про.СВП» зібрав 44 тис. грн. – втричі більше початково запрошених 15 тис. грн. [Там само].

Перспективи росту цієї індустрії, у тому числі в Україні, доволі оптимістичні. Проте, відсоткова філантропія, так саме як й інші форми підтримки соціальних інститутів громадянським суспільством, не є і не можуть бути основними, тим більш, єдиними, методами фінансування освітньо-наукової та/чи культурної діяльності. Дуже важливим і дієвим з точки зору матеріальної підтримки сфер освіти, науки, культури, мистецтва з джерел, альтернативних бюджетному асигнуванню, слід визнати модель заснування ендаумент фондів і управління ними.

По суті, ендаумент-фонд (англ. endowment – дар, пожертва, внесок, наділення) є найбільш прозорим інструментом доброчинності, який полягає у створенні благодійником (чи групою благодійників, яких часто називають «донорами») фонду цільового капіталу, призначеного для використання в некомерційних цілях. Таким капіталом можуть виступати як гроші так і інше майно (нерухомість, земельні ділянки, цілісні майнові комплекси тощо). Сформований капітал фонду передається керуючій компанії в довірче управління для нарощування доходу у вигляді отриманих відсотків. Ці доходи передаються керуючою компанією до відповідного закладу, інституції, діяльність яких і підлягає підтримці за задумом благодійників (як правило, це заклади освіти, культури, медицини, зокрема університети, театри тощо), для цільового використання. Цілі визначаються статутом фонду (по суті – надавачами ендаументу), а пріоритетність і спрямованість фінансових вкладень координує опікунська рада, керуючись першочерговістю завдань фонду і результатами проведених конкурсів проектів та тендерів [7].

Ендаумент має багато переваг, що позначають його характерні риси. Так, фонд розпоряджається отриманим капіталом не самостійно, а за допомогою професійної керуючої компанії; отримані пожертви не витрачаються одразу, а інвестуються в цінні папери та інші інструменти, що генерують додатковий дохід (таким чином, фонд лише нарощуватиме обсяги свого капіталу завдяки накопиченню відсотків); фонд зобов'язаний надавати прозору звітність про рух засобів, з якою може ознайомитися кожна особа; дохід від управління фондом може використовуватися тільки на цілі, визначені при створенні фонду (напр., розвиток інфраструктури закладу, створення грантів, виплата премій, проведення фестивалів, майстер-класів та ін.). При цьому найбільш значущими перевагами фонду справедливо визнаються наступні дві: забезпечення підвищеної фінансової самостійності некомерційного закладу (організації) в результаті збільшення частки гарантованого доходу в загальному обсязі доходів, та можливість довгострокового планування діяльності цього закладу (організації), адже ендаумент є довгостроковим джерелом фінансування [8, с. 37]. До вказаного слід додати й усунення для таких організацій необхідності відволікати ресурси на надання інших, непритаманних їм публічних послуг, що дозволяє зосередитись на реалізації основної мети їх суспільної діяльності. Крім того, зважаючи на загрозу корупції при розподіленні та використанні доходів закладу (університету, коледжу, театру, філармонії тощо) існує ризик розкрадання фінансових та нефінансових ресурсів або використання їх задля власної вигоди окремими представниками керівництва. У цьому випадку інститут ендаументу вирішує одразу декілька проблем: завдяки вимогам щодо прозорого використання коштів ендаумент-фонду, відкритому доступу до фінансових звітів та контролю їхньої правдивості з боку суспільства та професійних фінансових посередників використання цих ресурсів на неправомірні цілі неможливе. Більше того, завдяки структурі ендаументу благодійники та інші представники громадянського суспільства можуть бути впевнені, що їхні кошти не тільки залишаться «недоторканими», але й приносятимуть користь їхній альма-матер протягом тривалого часу.

Створення ендаумент-фондів у світі має давню історію. Найбільш відомим нині є Нобелівський ендаумент-фонд, створений наприкінці 19 століття. Серед найбільш крупних ендаументів, створених для підтримки закладів у сфері культури можна вказати ендаумент Метрополітен-музею (Нью-Йорк), розмір якого перевищує 2,9 млрд. доларів США. У 2010 році музей отримав фінансову підтримку від свого ендаументу в розмірі 71 млн. доларів США, що склало

37% річного бюджету цього закладу [9]. Прикладів же вдалого світового досвіду функціонування ендаумент-фондів в освітній сфері більш ніж достатньо (див., зокрема: [8; 10]).

В Україні є певні аналоги ендаумент-фондів, які знаходяться на початковому етапі розвитку, а найбільш пріоритетними сферами для їх функціонування є охорона здоров'я та освіта. Незважаючи на те, що в цілому інститут ендаументу відомий українському законодавству вже близько 10 років, реальне впровадження його на практиці, на наш погляд, викликає проблеми як через відсутність достатніх соціально-економічних передумов для цього, так в багатьому і через недосконалість правового регулювання вказаних правовідносин.

До стримуючих економічних чинників відносять: недостатньо прозорий процес формування та використання ендаумент-фондів; невеликий обсяг доходів населення, який не стимулює до потенційних донорських ініціатив; низька поширеність інформації серед загальної аудиторії щодо співробітництва меценатів із закладами освіти, культури; недостатня відкритість процесу відбору кандидатів на отримання грантів; недостатнє заохочення можливих донорів і благодійників до ендаумент-практик, тощо (детальніше див. напр.: [10-14]).

Щодо нормативно-правової складової даного питання, то вона характеризується і недосконалістю, і мізерністю. Так, Закон України «Про вищу освіту» надає право університетам та іншим вищим навчальним закладам на створення та використання ендаумент-фондів, визначаючи його як суму коштів або вартість іншого майна, що призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше 36 місяців, пасивні доходи від якої використовуються вищим навчальним закладом з метою здійснення його статутної діяльності у порядку, визначеному благодійником або уповноваженою ним особою [15, ст. ст. 1, 70]. Проте, ані порядку створення цього фонду, ані особливостей управління ним, використання доходів, звітування по прийнятим рішенням тощо, законом не регламентовано.

Підтримка вітчизняної культури ендаумент-фондами взагалі на законодавчому рівні фактично не представлена. Почасти, це пов'язано з тим, що в Україні немає жодного спеціального нормативно-правового акту, яким би регулювався інститут ендаументу. Хоча законодавче визначення цього терміну надається в п. 170.7.5. Податкового кодексу України, згідно з яким ендаумент означає суму коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання процентів або дивідендів, нарахованих на суму такого ендаументу [16]. Але ж ніяких вимог щодо структури ендаументу, нормативів чи обмежень у використанні часток активів ендаумент-фонду, розмірів та строків його формування тощо, національним законодавством не визначено. Не вирішує цих питань і ст. 9 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [17].

При цьому, головним чином в Україні діють благодійні фонди, а не ендаументи. Основна та принципова відмінність між ними полягає в тому, що на цілі ендаумент-фонду спрямовуються не пожертви донорів, а інвестиційний дохід від сформованого донорами капіталу, тобто на відміну від благодійної організації, ендаумент-фонд має недоторканий основний капітал Крім того, як раніше вже було відзначено, отриманий дохід підлягає витраті на конкретні цілі, що визначаються донорами при створенні ендаумент-фонду.

Загальні положення щодо управління сформованим ендаументом містяться в главі 70 Цивільного кодексу України та фрагментарно в іншому законодавстві України (наприклад, вже згадувані Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Податковий кодекс України). Так, згідно ч. 1 ст. 1029 ЦК України, за договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача) [18].

Отже, функціонування ендаумент-фондів є певним мікстом благодійництва, меценатства та спонсорства. Однак, на думку автора, ця діяльність має суттєві відмінні риси, що дозволяє виокремити її в самостійну форму матеріальної підтримки культурних та освітньо-наукових закладів. Крім вищезазначених, визначальним в цьому інституті громадянської підтримки є системне формування суттєвих фінансових важелів утримання відповідних закладів на конкурентоздатному рівні, реальне забезпечення оперативних цільових інвестицій в науку, мистецтво, освітні, творчі проекти, що, в свою чергу, неминуче призводить до збагачення спектру і поглиблення якості тих послуг (благ), що покликані надавати суспільству ці організації. При всій повазі, ані спонсорство, ані меценатство чи приватне благодійництво не мають такої ґрунтовності як доходи від управління ендаумент-фондом (тобто носять характер разових акцій чи тривають протягом обмеженого часу) і відтак, не в змозі задовільнити чисельні соціально-економічні по-

треби окремого університету, коледжу, театру, лікарні тощо. А їх забагато: від надання стипендій студентам із малозабезпечених сімей, додаткових видатків на спортивні заходи, охорону здоров'я персоналу до забезпечення наукових досліджень, проведення освітніх конкурсів, мистецьких фестивалів, міжнародного співробітництва тощо. Крім того, ці види фінансової підтримки так чи інакше створюють залежність «облагодіяних» закладів культури чи освіти, наукових чи творчих колективів від побажань благодійників (особливо рекламно-агітаційного характеру), що призводить до часткової втрати їх самоцінності, певною мірою обмеженості свободи творчості, інтелектуальної діяльності.

В той же час, зважаючи на виключно позитивний організаційно-економічний досвід недержавного фінансування освітньої та культурної сфер діяльності, завдяки чому відповідні заклади та організації мають можливість без огляду на бюджетні призначення залучати до співпраці відомих фахівців, реалізовувати інноваційні проекти, оновлювати інфраструктуру тощо, цілком вірним є нормативно-правове підтримання (закріплення) неформальних правил взаємовідносин, що склалися в суспільстві, та мають позитивну значущість, у т.ч. в контексті утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі України.

Висновок. Автор переконаний у доцільності удосконалення не тільки механізмів реалізації відносин щодо функціонування освітньо-наукової діяльності, музейної справи, сценічного та інших видів мистецтва в Україні на основі ендаумент-фондів, але також і у запровадженні на законодавчому рівні процесів формування інститутів громадянської підтримки цих та інших априорі неприбуткових сфер діяльності через такі моделі індивідуальної благодійницької допомоги, як фандрейзинг, краудфандінг та відсоткова філантропія, вироблення дієвих правил по заохоченню суб'єктів цих відносин. При цьому, загальні норми про запровадження цих інститутів слід конкретніше відобразити в тих саме ст. 9 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», ст. 70 Закону України «Про вищу освіту», ст. 26 Закону України «Про культуру», ст. 4 Закону України «Про театри і театральну справу» та ін., а спеціальними нормами, зокрема, повинні стати доповнення до п. 166.3 Податкового кодексу України, де визначається перелік витрат, що надають право платнику податку внесення цих витрат до складу податкової знижки.

Адже форми добровільної підтримки є першим і дуже важливим кроком для початку процесу залучення громадянського суспільства до вирішення проблем існування та розвитку культурно-духовної, освітньо-інтелектуальної та інших сфер суспільних інтересів, у т.ч. постановки задач в даній галузі органам влади, пред'явленні до них чітких вимог та контролю діяльності влади по їх виконанню. В будь-якому разі, модернізація існуючої системи матеріального забезпечення освітньої та культурної галузей в Україні з використанням найкращих здобутків розвинених країн, які практикують різні моделі її формування та реалізації, надасть можливість більш чітко сформувати власну систему господарсько-правового регулювання розвитком цих видів діяльності на загальнодержавному і регіональному рівнях, і, крім того, не фрагментарно, а комплексно вписати освітньо-культурну політику держави в систему механізмів реформування суспільства.

Список використаних джерел:

1. Кремешна Т. Театр як засіб впливу на культурне та соціальне становлення особистості / Т. Кремешна // Молодь і ринок. – 2012. – № 5. – С. 102-105.
2. Аузан А.А. Экономические основания гражданских институтов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.rulit.me/books/ekonomicheskie-osnovaniya-grazhdanskih-institutov-read-224738-6.html>.
3. Хаунина Е.А. «Процентная филантропия» – дополнительный финансовый ресурс для организаций социально-культурной сферы. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.econorus.org/repec/journal/2012-14-141-143r.pdf>.
4. Фандрейзинг: сущность, механизм и принципы использования. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iskusstvoed.ru/2016/04/12/фандрейзинг-сущность-механизм-и-принципы>.
5. Чистова М.В. Фандрейзинг и эндаумент как основные инструменты внебюджетной формы финансирования деятельности социальнокультурных учреждений / М. Чистова // Теория и практика современной науки. – 2016. – № 3(9). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.modern-j.ru.
6. Краудфандинг в Украине: с миру по доллару – сбор средств. Inventure. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://inventure.com.ua/news/ukraine/kraudfanding_v_ukraine_s_miru_po_dollaru.

7. Що таке «ендаумент»: сторінка Фонду розвитку Інституту міжнародних відносин. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iirfund.org/about/endowment/>.
8. Білінець М.Ю. Ендаумент-фонд як альтернативне джерело фінансування вищої освіти / М. Білінець // Бізнес-інформ. – 2015. - №3. – С. 35-39.
9. Шекова Е. Целевой капитал и его роль в финансировании организаций культуры в России и США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://endowment.donorsforum.ru/material/tselevoj-kapital-i-ego-rolv-finansirovanii-organizatsij-kultury-v-rossii-i-ssha>.
10. Рябков К., Поکیدіна В. Ендавмент у вищій освіті: світова практика і українське сьогодення. Open society foundations. Проект «Популярна економіка: ціна держави». – 2015. – № 34. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://case-ukraine.com.ua>.
11. Головка А.Я. Створення ендаумент-фондів як складова інтеграції України у світовий освітній простір / А. Головка // Молодий вчений. – 2016. – № 11 (38). – С. 571-575.
12. Ткачук О.В. Ендаумент як форма фінансування вищої освіти / О. Ткачук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Вип. 21, ч. 2. – С. 101-105.
13. Пінковська Г.В. Альтернативні джерела підтримки сфери культури / Г.В. Пінковська // Управління і сталий розвиток. – 2016. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecsrt.diit.edu.ua/index.php/wissn008/article/view/85956/81576>.
14. Шпуганич І.І. Правове регулювання благодійних ендавментів в Україні / І. Шпуганич // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2017. – № 28. – С. 100-103.
15. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №№ 37-38. – Ст. 2004.
16. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. №2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 13-17. – Ст. 112.
17. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 р. №5073-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 252.
18. Цивільний кодекс України Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

ПАСЕЧНИК О.В.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАЙКУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ,
РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ І РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА**

У статті розглядаються актуальні питання правового регулювання страйку за законодавством України, Республіки Білорусь і Республіки Молдова. Здійснюється порівняльно-правовий аналіз нормативного закріплення права на страйк у конституціях, трудових кодексах (Кодексі законів про працю України), спеціальних законах зазначених країн. Встановлено, що законодавством України, законодавством Республіки Білорусь і законодавством Республіки Молдова передбачені різні моделі юридичного забезпечення права на страйк. У законодавстві України правова регламентація страйку здійснюється Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», іншими законами, підзаконними нормативно-правовими актами. У законодавстві Республіки Білорусь і законодавстві Республіки Молдова юридичне забезпечення права на страйк здійснюється передусім нормами чинних трудових кодексів, іншими нормативно-правовими актами.

З'ясовуються поняття страйку та правові підстави його оголошення за Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», Трудовим кодексом Республіки Білорусь і Трудовим кодексом Республіки Молдова. Визначаються форма, мета та характерні ознаки страйку, закріплені у зазначених законодавчих актах. Формулюються пропозиції про вдосконалення актів чинного законодавства України, проекту Трудового кодексу України в частині законодавчого закріплення права на страйк і механізму його реалізації з урахуванням позитивного законодавчого досвіду зазначених зарубіжних країн. Зокрема, запропоновано частину першу ст. 44 Конституції України і частину першу ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» викласти у такій редакції: «Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних прав та інтересів». Обґрунтовано необхідність доповнення переліку основних прав працівника у ст. 2 Кодексу законів України про працю правом на страйк, а також закріплення в чинному Кодексі, проекті Трудового кодексу України норм про порядок здійснення зазначеного права.

Ключові слова: законодавство Республіки Білорусь, законодавство Республіки Молдова, законодавство України, основні трудові права, працівники, право на страйк, трудове законодавство.

В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования забастовки по законодательству Украины, Республики Беларусь и Республики Молдова. Осуществляется сравнительно-правовой анализ нормативного закрепления права на забастовку в конституциях, трудовых кодексах (Кодексе законов о труде Украины), специальных законах указанных стран. Установлено, что законодательством Украины, законодательством Республики Беларусь и законодательством Республики Молдова предусмотрены различные модели юридического обеспечения права на забастовку. В законодательстве Украины правовая регламентация забастовки осуществляется Законом Украины «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)», другими законами, подзаконными нормативно-правовыми актами. В законодательстве Республики Беларусь и законодательстве Республики Молдова юридическое обеспечение права на забастовку осуществляется пре-

жде всего нормами действующих трудовых кодексов, то нормативно-правовыми актами. Выясняются понятие забастовки и правовые основания его объявления по Закону Украины «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)», Трудовым кодексом Республики Беларусь и Трудовым кодексом Республики Молдова. Определяются форма, цель и характерные признаки забастовки, закрепленные в указанных законодательных актах. Формулируются предложения о совершенствовании актов действующего законодательства Украины, проекта Трудового кодекса Украины в части законодательного закрепления права на забастовку и механизма его реализации с учетом положительного законодательного опыта указанных зарубежных стран. В частности, предложено часть первую ст. 44 Конституции Украины и часть первую ст. 18 Закона Украины «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» изложить в следующей редакции: «Те, кто работает, имеют право на забастовку для защиты своих экономических и социальных прав и интересов». Обоснована необходимость дополнения перечня основных прав работника в ст. 2 Кодекса законов Украины о труде право на забастовку, а также закрепление в действующем Кодексе, проекте Трудового кодекса Украины норм о порядке осуществления указанного права.

Ключевые слова: законодательство Республики Беларусь, законодательство Республики Молдова, законодательство Украины, основные трудовые права, право на забастовку, работники, трудовое законодательство.

The article deals with topical issues of the legal regulation of the strike under the legislation of Ukraine, the Republic of Belarus and the Republic of Moldova. The comparative legal analysis of the normative fixing of the right to strike in the constitutions, labor codes (the Labor Code of Ukraine), and the special laws of these countries is carried out. It is established that the legislation of Ukraine, the legislation of the Republic of Belarus and the legislation of the Republic of Moldova provide for different models of legal support for the right to strike. In the legislation of Ukraine, the legal regulation of the strike is implemented by the Law of Ukraine "On the procedure for the resolution of collective labor disputes (conflicts)", other laws, by-laws. In the legislation of the Republic of Belarus and the legislation of the Republic of Moldova legal acts. The concepts of the strike and the legal grounds for its announcement under the Law of Ukraine "On the Procedure for Settlement of Collective Labor Disputes (Conflicts)", the Labor Code of the Republic of Belarus and the Labor Code of the Republic of Moldova are clarified. The form, purpose and characteristics of the strike, as set out in the aforementioned acts, are determined. The proposals on improvement of the acts of the current legislation of Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine regarding the legislative consolidation of the right to strike and the mechanism of its implementation taking into account the positive legislative experience of these foreign countries are formulated. In particular, the first part of Art. 44 of the Constitution of Ukraine and part one of Art. 18 of the Law of Ukraine "On the procedure for the resolution of collective labor disputes (conflicts)" to read in the following wording: "Those who work have the right to strike to protect their economic and social rights and interests." The necessity of supplementing the list of basic rights of the employee in Art. 2 of the Code of Laws of Ukraine on Labor Right to Strike, as well as enshrining in the current Code, the draft Labor Code of Ukraine the rules on the exercise of the said right.

Key words: basic labor rights, labor legislation, legislation of the Republic of Belarus, legislation of the Republic of Moldova, legislation of Ukraine, right to strike, workers.

Вступ. Актуальним питанням сучасної науки трудового права є розробка ефективного галузевого механізму забезпечення одного з основних трудових прав працівників – права на страйк. У законодавстві більшості європейських країн право на страйк закріплене у конституціях, трудових кодексах, спеціальних законах здебільшого як засіб вирішення колективного трудового спору (колективного трудового конфлікту). Водночас механізм здійснення права на страйк за законодавством різних країн має свої національні особливості, вивчення та узагальнення яких представляє інтерес для національного законодавця з точки зору можливості та доцільності імплементації позитивного законодавчого досвіду у національну юридичну практику.

Окремі аспекти нормативного закріплення та механізму реалізації права на страйк досліджені у наукових працях Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака,

М.І. Іншина, В.Л. Костюка, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, Г.І. Чанишевої, Н.М. Швець, О.М. Ярошенка та ін.

Водночас до цього часу у вітчизняній науці трудового права ще не було здійснено спеціального комплексного дослідження юридичного забезпечення права на страйк за законодавством України, Республіки Білорусь та Республіки Молдова.

Постановка завдання. Метою даної статті є здійснення порівняльно-правового аналізу правового регулювання страйку за законодавством України, Республіки Білорусь і Республіки Молдова, а також формулювання пропозицій про вдосконалення актів чинного законодавства України, проекту Трудового кодексу України в цій сфері з урахуванням позитивного законодавчого досвіду зазначених зарубіжних країн.

Результати дослідження. Правове регулювання страйку здійснюється в Україні, Республіці Білорусь і Республіці Молдова на законодавчому рівні. Передусім слід відзначити, що право на страйк як одне з основних трудових прав закріплене у конституціях зазначених держав. У ст. 44 Конституції України вперше у національному законодавстві було проголошено право працюючих на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів [1]. Конституцією передбачено, що порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до участі або не участі у страйку. Заборона страйку можлива тільки на підставі закону.

Конституційні засади права на страйк закріплені у ст. 41 Конституції Республіки Білорусь від 15 березня 1994 року [2], відповідно до частини третьої якої громадяни мають право на захист своїх економічних і соціальних інтересів, включаючи право на об'єднання в професійні спілки, укладення колективних договорів і право на страйк.

У ст. 45 Конституції Республіки Молдова [3] закріплене право на страйк. Відповідно до частини першої зазначеної статті визнається право на страйк. Страйки можуть проводитися тільки з метою захисту професійних інтересів працівників економічного і соціального характеру. Законом можуть встановлюватися умови здійснення права на страйк, а також відповідальність за незаконне проведення страйку (ч. 2 ст. 45).

Отже, у ст. 44 Конституції України та ст. 45 Конституції Молдова право на страйк проголошене як самостійне конституційне право. Водночас у частині третій ст. 41 Конституції Республіки Білорусь право на страйк закріплене як складова права громадян на захист своїх економічних і соціальних інтересів. Звертає на себе увагу також та обставина, що у ст. 41 Конституції Республіки Білорусь ідеться про право на страйк громадян, у той час як у ст. 44 Конституції України закріплене право тих, хто працює, на страйк, а зі змісту ст. 45 Конституції Республіки Молдова випливає, що зазначене право визнається за працівниками. Останні дві законодавчі моделі конституційного закріплення суб'єктів права на страйк мають пріоритет перед конституційною моделлю Республіки Білорусь, яка обмежує коло суб'єктів зазначеного права лише громадянами, що не відповідає міжнародним стандартам.

У ст. 2 КЗпП України [4] серед основних трудових прав працівників закріплене право на вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) у встановленому законом порядку, однак нормами Кодексу дане право юридично не забезпечено, з чим не можна погодитися. Також зі змісту ст. 2 КЗпП України випливає, що право на страйк є складовою права на вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», що не узгоджується зі ст. 44 Конституції України, в якій право працюючих на страйк проголошене як самостійне конституційне право працівників. Отже, чинний КЗпП України не відповідає Конституції України як в частині закріплення права страйку серед основних прав працівника, так і в частині юридичного забезпечення даного права.

Право на страйк як самостійне основне трудове право закріплене у ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», у частині першій якої відтворено положення частини першої ст. 44 Конституції України про те, що ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Потрібно звернути увагу на те, що і у ст. 44 Конституції України, і у ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» ідеться про захист економічних і соціальних інтересів, що видається не зовсім вірним. Адже у першу чергу необхідно говорити про захист економічних і соціальних прав працівників, а вже потім про захист їх інтересів. У зв'язку з цим видається доцільним викласти частину першу ст. 44 Конституції України

і частину першу ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» у такій редакції: «Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних прав та інтересів».

Прогалину щодо регулювання здійснення права на страйк не усунуто і в проекті Трудового кодексу України [5], в якому вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) присвячено тільки одну статтю 337 «Колективний трудовий спір» Книги шостої «Колективні трудові відносини». В даній статті закріплено бланкетну норму про те, що порядок функціонування системи заходів з вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) та взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними, визначається законом. Норми про страйк взагалі відсутні в цій статті. Водночас слід відзначити перевагу проекту Трудового кодексу України над чинним КЗпП України в частині закріплення права на страйк, яке у ст. 20 «Основні права працівника» законопроекту передбачене як самостійне право, що відповідає ст. 44 Конституції України. Хоча як і чинним КЗпП України, проектом ТК України право на страйк юридично не забезпечене.

У ст. 11 «Основні права працівників» Трудового кодексу Республіки Білорусь [6] закріплене право працівників на захист економічних і соціальних прав та інтересів, включаючи право на об'єднання у професійні спілки, укладення колективних договорів, угод і право на страйк. При цьому слід відзначити, що дане право закріплене другим одразу після права на працю, що свідчить про важливе значення, що надається білоруським законодавцем цьому праву з-поміж інших основних прав працівників.

Відповідно до підп. м) частини першої ст. 9 «Основні права та обов'язки працівника» Трудового кодексу Республіки Молдова [7] працівник має право на вирішення індивідуальних трудових спорів і колективних трудових конфліктів, у тому числі право на страйк, у порядку, встановленому цим Кодексом та іншими нормативними актами.

Таким чином, у ТК Республіки Білорусь і ТК Республіки Молдова на відміну від КЗпП України право на страйк передбачене у переліку основних прав працівника.

Законодавство України, Республіки Білорусь і Республіки Молдова відрізняються різними моделями юридичного забезпечення права на страйк. Правова регламентація страйку у законодавстві України здійснюється Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року [8], іншими законами, підзаконними нормативно-правовими актами (актами Національної служби посередництва і примирення). Серед інших законів слід назвати закони України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року, «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 року, «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року та ін. Зокрема, останні законодавчі акти містять норми про заборону страйків у передбачених законом випадках. Так, відповідно до частини першої ст. 13 Закону України «Про ринок електричної енергії» [9] страйки на підприємствах електроенергетики забороняються у випадках, якщо вони можуть призвести до порушення сталості ОЕС України.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (розділ III «Страйк»). Відповідно до частини другої ст. 18 Закону порядок здійснення права на страйк встановлюється цим Законом. З метою приведення частини другої ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» у відповідність до частини другої ст. 44 Конституції України видається необхідним викласти частину другу ст. 18 Закону у такій редакції: «Порядок здійснення права на страйк встановлюється цим Законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей».

На відміну від законодавства України юридичне забезпечення права на страйк у законодавстві Республіки Білорусь і законодавстві Республіки Молдова здійснюється передусім чинними трудовими кодексами. Тобто в основних кодифікованих законодавчих актах цих країн досить докладно здійснюється правова регламентація страйків, що слід визнати перевагою порівняно із національним законодавством.

Правова регламентація страйку здійснюється статтями 388-399 ТК Республіки Білорусь. Відповідно до частини другої ст. 388 ТК Республіки Білорусь страйк може проводитися не пізніше трьох місяців після відхилення пропозицій примирної комісії, а якщо сторони зверталися до посередника або (та) у трудовий арбітраж – після відхилення пропозицій посередника або (та) незгоди з рішенням трудового арбітражу, за виключенням випадку, коли воно має для сторін обов'язкову силу.

Заслужують на увагу положення ТК Республіки Молдова про трудову юрисдикцію. Відповідні норми закріплені у Розділі XII «Трудова юрисдикція» ТК Республіки Молдова. Згідно зі ст. 348 предметом трудової юрисдикції є вирішення індивідуальних трудових спорів і колективних трудових конфліктів з питань ведення колективних переговорів, укладення, виконання, зміни, призупинення дії або припинення колективних та індивідуальних трудових договорів, колективних угод, передбачених цим Кодексом, а також вирішення колективних конфліктів, що виникають на різних рівнях між соціальними партнерами і стосуються економічних, соціальних, професіональних і культурних інтересів працівників.

Правова регламентація страйків здійснюється нормами глави IV «Страйк» (ст. ст. 362-370) Розділу XII «Трудова юрисдикція» ТК Республіки Молдова.

У розділі III «Страйк» Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» містяться норми про поняття страйку (ст. 17), право на страйк (ст. 18), рішення про оголошення страйку (ст. 19), керівництво страйком (ст. 20), укладення угоди про вирішення колективного трудового спору (конфлікту), контроль за її виконанням (ст. 21), визнання страйку незаконним (ст. 22), рішення про визнання страйку незаконним (ст. 23), випадки, за яких забороняється проведення страйку (ст. 24), вирішення трудового спору (конфлікту) у випадках заборони проведення страйку (ст. 25), забезпечення життєздатності підприємства під час страйку (ст. 26), гарантії для працівників під час страйку (ст. 27) та наслідки участі працівників у страйку (ст. 28).

У ст. 388 ТК Республіки Білорусь закріплені поняття страйку, правові підстави його проведення, можливість обмеження реалізації права на страйк та заборону надання матеріальної допомоги учасникам страйку за рахунок політичних партій, рухів, інших громадських об'єднань, які переслідують політичні цілі, а також іноземних юридичних і фізичних осіб. Далі йдеться про рішення про проведення страйку (ст. 389), повідомлення про страйк (ст. 390), заборону примусу до участі в страйку або відмови від участі в ньому (ст. 391), обов'язки сторін під час страйку (ст. 392), відкладання або призупинення страйку (ст. 393), припинення страйку (ст. 394), незаконний страйк (ст. 395), правове становище працівників під час страйку (ст. 396), відповідальність за участь у незаконному страйку, за створення перешкод для виконання своїх трудових обов'язків працівникам, які не беруть участь у страйку, за примус до участі у страйку або відмови від участі в ньому (ст. ст. 397-399).

У ст. 362 ТК Республіки Молдова визначаються поняття страйку, правові підстави його оголошення, порядок прийняття рішення про оголошення страйку та строк доведення його до роботодавця. Наступними статтями (ст. ст. 363-366) регламентується організація страйку на підприємстві, територіальному, галузевому, національному рівнях. Статтею 367 встановлюється місце проведення страйку. Призупинення страйку у судовому порядку передбачене ст. 368. Про обмеження участі у страйку йдеться у ст. 369, а відповідальність за організацію незаконного страйку – ст. 370.

Визначення поняття страйку у Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», ТК Республіки Білорусь і ТК Республіки Молдова суттєво не відрізняються. Відповідно до частини першої ст. 17 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» страйк – це тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту).

Згідно з частиною першою ст. 388 ТК Республіки Білорусь страйк – тимчасова добровільна відмова працівників від виконання трудових обов'язків (повністю або частково) в цілях вирішення колективного трудового спору.

У частині першій ст. 362 ТК Республіки Молдова страйк визначається як добровільна відмова працівників від виконання трудових обов'язків (повністю або частково) в цілях вирішення колективного трудового конфлікту, розпочатого відповідно до чинного законодавства.

Отже, у перелічених статтях передбачаються форма страйку (припинення роботи або відмова працівників від виконання трудових обов'язків), його основні ознаки – тимчасовість, добровільність (у ст. 17 Закону України зазначається ще й про колективний характер страйку), мета страйку – вирішення колективного трудового спору (колективного трудового конфлікту). У частині першій ст. 362 ТК Республіки Молдова слушно зазначається про вирішення колективного трудового конфлікту, «розпочатого відповідно до чинного законодавства». Тільки в Законі

України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» зазначається про те, що страйк застосовується як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору (конфлікту) (ч.2 ст. 17).

При цьому на відміну від ст. 388 ТК Республіки Білорусь і ст. 362 ТК Республіки Молдова у визначенні поняття страйку, закріпленого у частині першій ст. 17 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», ідеться про припинення роботи працівниками «підприємства, установи, організації (структурного підрозділу)». На нашу думку, останні слова доцільно виключити із частини першої ст. 17 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», адже цим самим Законом передбачене оголошення галузевого або територіального страйку.

Висновки. Конституційні засади вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) закріплені у ст. 44 Конституції України, ст. 41 Конституції Республіки Білорусь, ст. 45 Конституції Республіки Молдова. При цьому у ст. 44 Конституції України та ст. 45 Конституції Молдова право на страйк проголошене як самостійне конституційне право, а у ст. 41 Конституції Республіки Білорусь право на страйк закріплене як складова права громадян на захист своїх економічних і соціальних інтересів.

Оскільки право на страйк здійснюється працівниками передусім для захисту своїх соціальних та економічних прав, видається доцільним викласти частину першу ст. 44 Конституції України і частину першу ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» у такій редакції: «Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних прав та інтересів».

Стаття 2 «Основні права працівників» чинного КЗпП України не відповідає ст. 44 Конституції України, в якій проголошується право тих, хто працює на страйк, що відсутнє у переліку основних прав працівників у ст. 2 КЗпП України, в якій закріплене право на вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). У цьому проект Трудового кодексу України має перевагу над чинним КЗпП України: у ст. 20 «Основні права працівника» законопроекту право на страйк передбачене як самостійне право, що відповідає ст. 44 Конституції України. Проте як і чинним КЗпП України, зазначене право проектом Трудового кодексу України юридично не забезпечене.

На відміну від ст. 2 КЗпП України у ст. 11 ТК Республіки Білорусь і ст. 9 ТК Республіки Молдова право на страйк передбачене у переліку основних прав працівника, хоча й не як самостійне основне трудове право, а як складова інших основних трудових прав: у ст. 11 ТК Республіки Білорусь як складова права працівників на захист економічних і соціальних прав та інтересів, а у ст. 9 ТК Республіки Молдова як складова права працівника на вирішення індивідуальних трудових спорів і колективних трудових конфліктів.

З метою приведення у відповідність до частини другої ст. 44 Конституції України частини другої ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» видається необхідним викласти останню у такій редакції: «Порядок здійснення права на страйк встановлюється цим Законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей».

Законодавством України, законодавством Республіки Білорусь і законодавством Республіки Молдова передбачені різні моделі юридичного забезпечення права на страйк. У законодавстві України правова регламентація страйку здійснюється Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», іншими законами, підзаконними нормативно-правовими актами (нормативними наказами Національної служби посередництва і примирення). У законодавстві Республіки Білорусь і законодавстві Республіки Молдова юридичне забезпечення права на страйк здійснюється передусім нормами чинних трудових кодексів, іншими нормативно-правовими актами. Правова регламентація страйків в основних кодифікованих законодавчих актах цих країн заслуговує на увагу вітчизняного законодавця і має бути імплементована в національну юридичну практику.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята та п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus>.

3. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.

4. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом №322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

5. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 р., текст законопроекту до другого читання від 24.07.2017 р., включено до порядку денного 2149-VIII від 03.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

6. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 года. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 1999. № 80. 2/70.

7. Трудовой кодекс Республики Молдова от 28 марта 2003 года. URL: <http://lex.justice.md/ru/326757>.

8. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 03 березня 1998 р. № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 227.

9. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 27-28. Ст. 312.

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

УДК

ГЕРМАНОВ О.П.

**ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧНОГО СКЛАДУ ПРАВОПОРУШЕНЬ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

У статті на підставі положень наукових та навчальних джерел, а також з урахуванням нормативно-правових актів проаналізовано юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин. Визначено поняття «юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин». Виокремлено обов'язкові елементи юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин. Охарактеризовано сутність зазначених елементів та їх складових (додаткових, факультативних).

Ключові слова: об'єкт, об'єктивна сторона, правопорушення у сфері земельних відносин, суб'єкт, суб'єктивна сторона, юридичний склад правопорушення.

В статті на основі положень наукових та навчальних джерел, а також з урахуванням нормативно-правових актів проаналізовано юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин. Визначено поняття «юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин». Виокремлено обов'язкові елементи юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин. Охарактеризовано сутність зазначених елементів та їх складових (додаткових, факультативних).

Ключевые слова: объект, объективная сторона, правонарушения в сфере земельных отношений, субъект, субъективная сторона, юридический состав правонарушения.

The article analyzes the legal composition of offenses in the field of land relations based on the provisions of scientific and educational sources, as well as taking into account the normative legal acts. The concept of "legal structure of offenses in the field of land relations" is defined. The compulsory elements of the legal structure of offenses in the field of land relations are singled out. The essence of these elements and their components (additional, optional) is characterized.

Key words: legal structure of the offense, object, objective party, subject, subjective aspect, offenses in the field of land relations.

Юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин є сукупністю тих обов'язкових елементів, виокремлення яких дозволяє вести мову про існування специфічної групи правопорушень (власне, правопорушень у сфері земельних відносин) та кваліфікувати їх належним чином. М.В. Окерешко справедливо зауважує, що «кожне правопорушення являє собою певний юридичний факт, який має властиве тільки йому поєднання властивостей і особливостей. Зафіксувати ці особливості в правовій формі можливо лише шляхом формулювання типових, універсальних ознак, властивих даному виду правопорушень, абстрагуючись від деталей, що мають другорядне значення. Для цих цілей правовою наукою розроблена категорія «склад правопорушення», що є на сьогоднішній день теоретичною конструкцією, ще не закріпленою в чинному законодавстві. Дана конструкція дозволяє не тільки кваліфікувати діяння як правопорушення, а й дає підстави для притягнення порушника до юридичної відповідальності» [1, с. 81].

© ГЕРМАНОВ О.П. – здобувач кафедри адміністративного та митного права (Університет митної справи та фінансів)

Аналізуючи юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин, варто визначитись із його поняттям. Так, В.К. Колпаков наголошує на тому, що «вчення про склад правопорушення посідає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці та має велике практичне значення» [2]. Вчений-адміністративіст обґрунтовує це тим, що «по-перше, воно сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правозастосовним органам правильно кваліфікувати правопорушення та вживати адекватних їм заходів впливу; по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчання юристів і правовому вихованню громадян» [3, с. 123]. О.В. Белікова вважає, що «будь-яке протиправне, винне діяння, за здійснення якого чинним законодавством України передбачена адміністративна відповідальність, може бути визнане правопорушенням тільки за наявності у відповідному діянні певних ознак (елементів) складу адміністративного правопорушення» [4, с. 22].

В навчальних джерелах з адміністративного права можна знайти позицію, що юридичний склад адміністративного проступку – це «сукупність ознак єдності об'єктивних і суб'єктивних характеристик, які потрібні для визначення такого діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона)» [5, с. 293]. Т.О. Коломоєць зазначає, що склад адміністративного проступку – це «сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення» [6, с. 282]. В.В. Коваленко стверджує, що склад адміністративного правопорушення становить «сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності» [7]. Отже, *юридичний склад правопорушень у сфері земельних відносин – це сукупність основних суб'єктивних та об'єктивних ознак, які характеризують діяння саме як правопорушення у сфері земельних відносин і є необхідними, належними і достатніми для притягнення особи до адміністративної відповідальності*. Відповідно до положень науково-практичного коментарю КпАП України, «адміністративне правопорушення з погляду його складу може бути проаналізоване у такий спосіб. Структура цього складу містить: 1) об'єкт правопорушення (суспільні відносини в тій чи іншій сфері, на нормальний розвиток яких посягає правопорушення); 2) об'єктивну сторону (конкретні дії, що виразилися в порушенні встановлених правил); 3) суб'єкт правопорушення (конкретна осудна фізична особа, що досягла 16-річного віку); 4) суб'єктивну сторону складу (є ставленням особи до вчиненого нею діяння, тобто вину у формі умислу або необережності). Всі перераховані ознаки визначають у сукупності склад адміністративного правопорушення (проступку)» [8]. Так, враховуючи наукові позиції адміністративного права і процесу, варто визначити, що до складу правопорушення у сфері земельних відносин входять чотири обов'язкові елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Тому слід проаналізувати сутність і зміст цих обов'язкових елементів.

У навчальних та доктринальних джерелах, як правило, об'єктом правопорушень визначають «суспільні відносини, на які здійснюється посягання» [9, с. 230]. А.В. Гуржій та Ю.О. Мельник стверджують, що об'єктом адміністративного правопорушення «не можуть бути суспільні відносини, які регламентуються правовими нормами, але охороняються санкціями інших юридичних галузей (кримінального, цивільного, трудового права). Порушення цих відносин не є адміністративним проступком, що автоматично виключає наявність його складу та, відповідно, об'єкта» [10, с. 15]. Так, об'єкт правопорушення складають суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом і на які здійснюється протиправне посягання.

У теорії адміністративного права і процесу запропоновано виокремлювати загальний, родовий та безпосередній об'єкти адміністративних правопорушень. Слід зауважити, що існує наукова позиція, відповідно до якої «загальний об'єкт – суспільні відносини, яким правопорушення завдає шкоди. Для таких відносин характерні, по-перше, нормативна врегульованість різних галузей права і, по-друге, їх охорона за допомогою адміністративних санкцій. Такий об'єкт є спільним для усіх видів адміністративних правопорушень» [11, с. 355]. Так, Т.О. Коломоєць зазначає: «якщо загальний об'єкт адміністративного правопорушення як сукупність суспільних відносин, які охороняються нормами адміністративного законодавства, на кваліфікацію не впливає, то родовий та безпосередній об'єкти є тими елементами, від чіткого й повного визначення яких залежить точне встановлення ознак конкретного правопорушення, обумовлення його місця в Особливій частині КпАП України» [6, с. 282]; родовий об'єкт складають «групи тотожних, однорідних суспільних відносин, які в сукупності складають загальний об'єкт і містяться в Особливій частині КпАП України» [6, с. 283]; безпосередній об'єкт – це «конкретні суспільні відносини,

що охороняються законом, яким і спричиняється шкода певним правопорушенням» [6, с. 283]. Таким чином, підтримуючи загальну адміністративно-правову тенденцію, слід виокремлювати загальний, родовий та безпосередній об'єкти правопорушень у сфері земельних правовідносин.

Досить слушно наголошує І.В. Федорчак на тому, що «одним із найважливіших елементів складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин є об'єкт протиправного посягання. Саме із встановлення об'єкта протиправного посягання розпочинається здійснення кваліфікації адміністративного правопорушення. Встановлення об'єкта адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин має важливе значення для виявлення характеру і ступеня суспільної небезпеки цього протиправного посягання, його правильної кваліфікації, відмежування від суміжних правопорушень» [12, с. 159]. Ю.В. Корнєєв, аналізуючи склад земельного правопорушення, вважає, що «об'єкт земельного правопорушення поділяється на загальний та безпосередній. Загальним об'єктом земельного правопорушення виступають суспільні земельні відносини, що регулюються та охороняються нормами права. Безпосереднім об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері використання та охорони земель, а також земельні права та законні інтереси власників земельних ділянок і землекористувачів, інших суб'єктів земельних правовідносин» [13]. О.С. Літошенко дублює таку позицію і зазначає, що, «загальним об'єктом земельного правопорушення виступають суспільні земельні відносини, що регулюються та охороняються правом; безпосереднім об'єктом є суспільні відносини у сфері використання та охорони земель (земельний правопорядок), а також земельні права та законні інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів» [14]. В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич та М.В. Шульга висловлюють думку, що «серед об'єктів правопорушень у сфері земельних відносин слід виділяти: 1) суспільні земельні відносини; 2) права і законні інтереси власників, землекористувачів, у тому числі орендарів, та інтереси українського народу; 3) суспільні відносини у сфері використання та охорони земель; 4) земельний правопорядок» [15, с.372].

Таким чином, об'єктом правопорушення у сфері земельних відносин є сукупність тих суспільних відносин, на які відбувається посягання і яким завдається шкода. Загальний об'єкт правопорушень у сфері земельних відносин становлять (що вже обумовлено самою назвою цієї групи правопорушень) власне земельні відносини, тобто суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Родовий об'єкт правопорушень у сфері земельних відносин залежить від конкретної групи суспільних відносин, на які здійснюється посягання. Враховуючи положення КпАП України, яким врегульовано питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, можна виокремити такі родові об'єкти правопорушень (за назвами глав КпАП України): 1) суспільні відносини у сфері охорони природи; 2) суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів; 3) суспільні відносини у сфері сільського господарства, 4) суспільні відносини у сфері порушення ветеринарно-санітарних правил; 5) суспільні відносини у сфері транспорту, в галузі шляхового господарства і зв'язку; 6) суспільні відносини у сфері встановленого порядку управління. Безпосередній об'єкт правопорушень у сфері земельних відносин стосується конкретної сфери суспільних відносин, які охороняються законом, і ним можуть бути: суспільні відносини у сфері раціонального землекористування та охорони земель (ст. 52, 53, 54 КпАП України); суспільні відносини у сфері володіння та користування земельними ділянками (ст. 53-1 КпАП України); суспільні відносини у сфері землеустрою, державного управління земельними ресурсами, державного контролю за використанням та охороною земель, моніторингу земель та земельного оподаткування (ст. 53-2, 53-3 КпАП України); суспільні відносини у сфері володіння, користування, розпорядження земельною ділянкою (ст. 53-4, 53-5 КпАП України); суспільні відносини у сфері ведення державного земельного кадастру (ст. 53-6 КпАП України); суспільні відносини у сфері землеустрою (ст. 55, 56 КпАП України); суспільні відносини, що складаються у сфері охорони надр (ст. 57, 58 КпАП України); суспільні відносини, що складаються у сфері використання земель державного лісового фонду (ст. 63, 69 КпАП України); суспільні відносини у сфері використання земель автомобільного транспорту (ст. 141, 142 КпАП України) тощо.

В той же час, варто додати, що при вчиненні правопорушення шкода може завдаватися не одній групі суспільних відносин, а декільком, тому можна вести мову про виокремлення декількох об'єктів правопорушення (їх називають «головним» [6, с. 283] або «основним» [16, с. 84] та «додатковим» [6, с. 283; 16, с. 84]). При чому, в розрізі додаткового об'єкта виокремлюють обов'язковий та факультативний об'єкти, де «додатковий обов'язковий об'єкт – це такий об'єкт, який у складі адміністративного правопорушення є завжди, а тому його виявлення є необхідною умовою для правильної кваліфікації діяння [17, с. 196]», а додатковий факультативний об'єкт – це

«суспільні відносини, на які правопорушник може посягнути (а може і не посягнути) одночасно з посяганням на основний об'єкт даного адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин» [12, с. 162].

Складовою частиною об'єкта адміністративного правопорушення є предмет (речі, предмети матеріального світу, гроші, цінні папери, з приводу яких виникають суспільні відносини [6, с. 283-284]). І.В. Федорчак вважає, що «предметом адміністративного правопорушення є речі матеріального світу, впливаючи на які, правопорушник здійснює посягання на безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин» [12, с. 162]. Наприклад, при псуванні сільськогосподарських та інших земель, забрудненні їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (ст. 52 КпАП України) предметом такого правопорушення буде земельна ділянка.

Наступним елементом юридичного складу адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин є об'єктивна сторона. А.В. Хрідочкін зазначає, що «об'єктивна сторона – досить складне правове поняття, як правило, з ним пов'язують зовнішній бік протиправного посягання на суспільні відносини, охоронювані законом» [18, с. 74]. Об'єктивна сторона складу земельного правопорушення – це «система передбачених правовою нормою ознак, що характеризують його зовнішню сторону. Об'єктивну сторону правопорушення становлять конкретні дії (наприклад, зайняття земельної ділянки) або бездіяльність (наприклад, невиконання заходів щодо охорони земель) правопорушника, який посягає на земельні інтереси учасників земельних відносин, тобто власне протиправне діяння, а також шкідливі наслідки діяння, причинний зв'язок між протиправним діянням та його шкідливими наслідками, що настали, час, місце, умови, способи та засоби вчинення земельного правопорушення. Саме протиправне діяння є обов'язковою ознакою земельного правопорушення, всі інші ознаки – факультативними» [13]. За дослідженням О.О. Літошенко, об'єктивну сторону правопорушень у сфері земельних відносин становлять «конкретні протиправні діяння правопорушника, які можуть набувати форми як активних дій (самовільне зайняття земельної ділянки, знищення межових знаків тощо), так і бездіяльності (невиконання заходів щодо охорони земель, забруднення сільськогосподарських земель тощо)» [14]. І.В. Федорчак слушно зауважує, що «до обов'язкових ознак адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин належить діяння у формі дії або бездіяльності. Без діяння правопорушника не може бути вчинене жодне адміністративне правопорушення. Діяння завжди або безпосередньо вказується в диспозиції статті Особливої частини КпАП України, або однозначно впливає з її змісту і, таким чином, виступає обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. Тому встановлення ознак такого діяння (дії чи бездіяльності) правопорушника є обов'язковим у кожній справі про адміністративне правопорушення у сфері земельних правовідносин» [19, с. 137-138]. Таким чином, можна стверджувати, що об'єктивна сторона правопорушень у сфері земельних відносин є зовнішньою стороною правопорушення і має свій прояв у діянні, яке є конкретно протиправною поведінкою особи. Така поведінка може виражатися у формі дії або бездіяльності. Ці дві форми за змістом мають протилежне значення, тому що дія передбачає активну, свідому, суспільно шкідливу, протиправну поведінку суб'єкта, яка направлена на порушення встановленої заборони, правила, правової норми (наприклад, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень тощо). Окрім того, слід брати до уваги, що «рефлекторні дії, що відбуваються поза контролем свідомості та не виражають волю особи, не можуть утворити дію як ознаку об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин, а думки, наміри, почуття людини, які не знайшли зовнішнього прояву, також не визнаються дією» [20, с. 360]. Бездіяльністю ж є суспільно шкідлива, протиправна, пасивна поведінка суб'єкта, яка полягає в утриманні від вчинення конкретної дії, яку він повинен був і міг виконати в конкретних умовах (наприклад, нежиття заходів по боротьбі з бур'янами, невиконання природоохоронного режиму використання земель, невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту тощо). До того ж, варто враховувати, що «обов'язковою умовою адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин особи за бездіяльність є наступне: 1) наявність у неї обов'язку діяти певним чином; 2) наявність у даних конкретних умовах реальної можливості діяти в такий спосіб» [19, с. 138]. Таким чином, обов'язковою ознакою об'єктивної сторони правопорушень у сфері земельних відносин є наявність діяння

у формі дії чи бездіяльності, проте у навчально-наукових джерелах виокремлюють ще низку додаткових, факультативних ознак. Так, до факультативних ознак об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин належать: «суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок між діянням і суспільно небезпечними наслідками, місце, час, обстановка, спосіб вчинення правопорушення. Ці ознаки, фактично притаманні адміністративному правопорушенню як явищу реальної дійсності, далеко не завжди вказуються в законі про адміністративну відповідальність як ознаки конкретного складу адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин» [19, с. 138]. Так, об'єктивна сторона правопорушень у сфері земельних відносин має обов'язкові ознаки (діяння у формі дії чи бездіяльності), без існування яких можна вести мову про відсутність складу правопорушення і, власне, самого правопорушення; та необов'язкові або факультативні (суспільно шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб вчинення правопорушення), які залежать від конкретної ситуації і можуть розглядатися в окремих випадках.

У цьому контексті, ведучи мову про суспільно шкідливі наслідки, варто зазначити, що ними є та шкода (майнова чи немайнова), яка завдана внаслідок вчинення правопорушення. Така шкода може бути завдана тим суспільним відносинам, які охороняються законом. В залежності від ознаки завданої шкоди, в теорії адміністративного права виокремлюють два види складів правопорушень: «матеріальні (з обов'язковим настанням матеріальних шкідливих наслідків) та формальні (без настання шкідливих матеріальних наслідків) [6, с. 288-289]». Більшість юридичних складів правопорушень у сфері земельних відносин є формальними, тобто значення має саме протиправна поведінка. Хоча в окремих статтях КпАП України є вказівка на шкідливі наслідки («псування» – ст. 52, «знищення або пошкодження» – ст. 53, «знищення» – ст. 56 тощо), однак на кваліфікацію діяння вони майже не впливають. Причинно-наслідковий зв'язок між адміністративним правопорушенням у сфері земельних правовідносин, і наслідком, що настав, означає наявність взаємозалежності протиправних дій і кінцевого результату правопорушення. Такий зв'язок має значення для з'ясування всіх обставин справи та визначення умов, що призвели до такого наслідку. В той же час, варто звернути увагу на те, що «шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові лише в матеріальних складах» [6, с. 284]. А, враховуючи те, що склади правопорушень у сфері земельних відносин у своїй більшості є формальними, то і причинно-наслідковий зв'язок не завжди підлягає встановленню при кваліфікації. Способом вчинення адміністративного правопорушення є сукупність тих прийомів, методів, дій, з використанням яких вчиняється правопорушення. Спосіб вчинення правопорушення становить форму прояву протиправної дії чи бездіяльності. КпАП України у диспозиціях статей, якими визначається адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин, не містить вказівок на спосіб вчинення таких правопорушень. Місцем вчинення адміністративного правопорушення є певна територія, де вчиняється протиправна поведінка і настають його суспільно шкідливі наслідки. Наприклад, місце вчинення адміністративного правопорушення є важливим при знищенні межових знаків (ст. 56 КпАП України), тому що відповідно до Закону України від 19.06.2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель», знищення межових знаків – це «дії громадян, які призвели до втрати в натурі (на місцевості) меж земельної ділянки, внаслідок чого виникає потреба у проведенні додаткових геодезичних робіт з їх відновлення» [21]. Саме визначення меж земельної ділянки на певній місцевості і впливатиме на кваліфікацію діяння. Час вчинення адміністративного правопорушення – це певний темпоральний проміжок, протягом якого відбувається протиправна поведінка і настають суспільно шкідливі наслідки. Наприклад, час вчинення адміністративного правопорушення має значення при кваліфікації дій, передбачених ст. 53-6 КпАП України, де порушенням законодавства про Державний земельний кадастр визнається, окрім іншого, і порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру. Обставинкою вчинення правопорушення у сфері земельних правовідносин слід визнати конкретні об'єктивно-предметні умови, в яких вчиняється земельне правопорушення. Так, наприклад ст. 55 КпАП України «Порушення правил землеустрою» передбачено адміністративну відповідальність за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою. Таким чином, затверджені умови проекту землеустрою можна розглядати в якості обставини вчинення правопорушення.

Звертаючи увагу на суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, варто зауважити, що досить поширеною науковою позицією у навчальній літературі є така: «суб'єктом адміністративного правопорушення визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку» [22, с. 181]. Це підтверджується і

ст. 12 КпАП України, де передбачено, що «адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку» [23]. Слід помітити, що у КпАП України мова йде про «особу», без зазначення її статусу або приналежності, однак інші положення (зокрема, ст. 10-13, 16-20 КпАП України) містять підстави стверджувати, що мова йде про фізичних осіб. Тобто, відповідно до таких формулювань загальними умовами, за наявності яких особу можна вважати суб'єктом адміністративного правопорушення є: 1) це фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства, адже, відповідно до ст. 16 КпАП України, іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України); 2) досягнення встановленого віку (16-річного, окрім того треба враховувати, що відповідно до ст. 13 КпАП України, до осіб віком від 16-ти до 18-ти років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КпАП України); 3) осудність особи (адже відповідно до ст. 20 КпАП України, не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану).

Звертаючись до галузевих доктринальних досліджень, варто помітити, що Ю.В. Корнєєв вважає, що «самостійним елементом земельного правопорушення є суб'єкт правопорушення, тобто особа, яка його вчинила і повинна за це нести відповідальність» [13]. О.С. Літошенко зазначає, що суб'єктами земельних порушень можуть бути «як окремі громадяни, так і посадові особи, а також органи державної влади та місцевого самоврядування» [14]. На думку О.В. Стукаленко, аналіз спеціальних ознак суб'єктів адміністративних проступків у сфері земельних відносин дає підстави акцентувати, що важливого значення при цьому набувають не всі спеціальні ознаки (наприклад, стать, освіта, релігія, вік тощо), а лише ті, які свідчать про службове становище особи або про особливості трудової діяльності – посадова особа, а також ознаки, що характеризують зв'язок суб'єкта проступку з предметом правопорушення (землевласник, землекористувач, орендар, концесіонер та інші) [24, с. 70]. Ст. 14 КпАП України передбачено, що «посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків» [23]. Таким чином, нормативно визначено посадових осіб як можливих суб'єктів таких правопорушень. Так, посадові особи можуть бути суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, визначених ст. 52, 53, 53-1, 53-2, 53-3, 53-4, 54 тощо. Ст. 53-6 КпАП України містить положення щодо відповідальності державних кадастрових реєстраторів. Статус таких осіб визначений ст. 9 Закону України від 07.07.2011 р. «Про Державний земельний кадастр» [25].

Окремо слід зауважити, що КпАП України передбачено можливість притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин і суб'єктів підприємницької діяльності (прямо називається у ст. 52 КпАП України), однак вони можуть притягатися до відповідальності лише у тому випадку, коли правопорушення вчинено у процесі здійснення ними підприємницької діяльності. В іншому випадку (якщо вчинення проступку не є наслідком підприємницької діяльності), порушники можуть бути притягнуті до відповідальності як фізичні особи.

Варто зазначити, що суб'єктом адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин можуть бути не лише фізичні, а й юридичні особи. Хоча про це прямо не зазначено у КпАП України, однак посилання на відповідальність юридичних осіб можна знайти у інших нормативно-правових актах, зокрема у Земельному кодексі України (ст. 211), у Законі України від 19.06.2003 р. «Про охорону земель» (ст. 56) [26], Законі України від 14.10.1994 р. «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [27], Законі України від 24.02.1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (ст. 46) [28] тощо. Д.М. Лук'янець, виокремлюючи юридичних осіб як суб'єктів адміністративних правопорушень, акцентує на їх особливостях: відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик; участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників; наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури; специфічні параметри оцінки діяльності юридичних осіб [29, с. 18]. Проте такі особливості не усувають можливості застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення загалом – це «сукупність ознак, які характеризують суб'єктивне (психічне) ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його негативних наслідків, а саме вина, мотив і мета правопорушення» [5, с. 295]; або «психічна діяльність особи, пов'язана із вчиненням нею суспільно шкідливого діяння» [6, с. 287]; або «внутрішній бік проступку, психічні процеси, які відбуваються в свідомості суб'єкта, що характеризують його волю, викривають думки, наміри» [6, с. 287]. Вина є основною і обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного правопорушення, в тому числі і у сфері земельних відносин. Виною є психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке може виявлятися у формі умислу або необережності. Мотив і мета вчинення адміністративного правопорушення є факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу правопорушення. Мотив – це усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час вчинення правопорушення (корисливість, жадоба, помста, кар'єризм тощо), а мета – це протиправний результат, наслідок, якого прагне досягти особа вчиненням адміністративного правопорушення (модель майбутнього).

О.С. Літошенко вважає, що «суб'єктивна сторона земельного правопорушення характеризується обов'язковою наявністю вини у формі умислу (навмисне самовільне захоплення земельної ділянки) або необережності (забруднення земель тощо)» [14]. В той же час, науковець звертає увагу на те, що «визначення суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, суб'єктом якого виступає юридична особа є одним з основних проблемних питань конструкції адміністративної відповідальності юридичної особи, адже однією з ознак суб'єктивної сторони правопорушення є вина, тобто психічне ставлення правопорушника до своїх дій та їх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності, а питання вини юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності на сьогоднішній день сучасною наукою в достатній мірі не вивчено» [30, с. 25-26].

О.І. Миколенко та О.В. Дуліна зазначають, що «суб'єктивна сторона адміністративних проступків в сфері земельних відносин виражається, як правило, у формі умислу. Так, адміністративні проступки у сфері земельних відносин можуть вчинятися як:

- умисно (у формі прямого та непрямого умислу): порушення правил використання земель (ст. 53 КпАП України); самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КпАП України); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2 КпАП України); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3 КпАП України);
- тільки у формі прямого умислу: незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КпАП України);
- умисно і з необережності: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КпАП України); порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53-5 КпАП України); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6 КпАП України); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КпАП України); порушення правил землеустрою (ст. 55 КпАП України); знищення межових знаків (ст. 56 КпАП України)» [31, с. 72-73].

Враховуючи проведений аналіз нормативно-правових актів, доктринальних положень, варто зазначити, що юридичним складом правопорушень у сфері земельних відносин є сукупність основних суб'єктивних та об'єктивних ознак, які характеризують діяння саме як правопорушення у сфері земельних відносин і є необхідними, належними і достатніми для притягнення особи до адміністративної відповідальності. До складу правопорушення у сфері земельних відносин входять чотири обов'язкові елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Вірне визначення цих чотирьох елементів, а також окремих їх складових впливає на кваліфікацію вчиненого діяння, законного визначення справедливого адміністративного стягнення та забезпечення прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Окерешко М.В. Поняття і склад адміністративного правопорушення вчиненого лікарем у сфері охорони здоров'я населення. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 80–84.
2. Колпаков В.К. Склад адміністративного проступку: поняття та види. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. 2014. № 1. С. 8–12.
3. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Теорія адміністративного проступку. Монографія. Харків: Харків юридичний, 2016. 344 с.

4. Белікова О.В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія: право*. 2013. № 3 (41). С. 22–28.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
8. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Каложний Р.А., Комзюк А.Т., Погрібний О.О. та ін. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/131-ra-kaljuzhnij-naukovo-praktichnij-komentar-kupap/3404-rozdil-ii-administrativne-pravoporushennja-i-administrativna-vidpovidalnist-i-zagalna-chastina-glava-2-administrativne-pravoporushennja-i-administrativna-vidpovidalnist.html>.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
10. Гуржій А.В., Мельник Ю.О. Об'єкт правопорушення як критерій структуризації адміністративно-деліктного законодавства. *Юридична наука*. 2015. № 4. С. 14-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2015_4_4.
11. Курс адміністративного права України : підруч. / Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. [2-ге вид., перероб. і допов.]. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
12. Федорчак І. В. Адміністративно-правова характеристика об'єкта адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 1. С. 158-163. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2014_1_29.
13. Корнєєв Ю. В. Земельне право. 2-ге вид. перероб. та доп. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 248 с.
14. Літошенко О.С. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1 (263). С. 63–67.
15. Семчик В.І., Кулинич П.Ф., Шульга М.В. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
16. Шкарупа К.В. Адміністративна відповідальність за невиконання законних вимог державного виконавця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 230 с.
17. Шепетько С.А. Об'єктивні ознаки адміністративного делікту юридичної особи. *Митна справа*. 2012. № 1 (79), ч. 2, кн. 1. С. 195–199.
18. Хрідочкін А.В. Об'єктивні ознаки складу адміністративного правопорушення у сфері інтелектуальної власності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 31. С. 73–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_31_20.
19. Федорчак І.В. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 137–140.
20. Земляна І.В. Об'єктивна сторона адміністративного делікту у сфері земельних правовідносин в АР Крим. *Митна справа*. 2013. № 3. Ч. 2. Кн. 2. С. 359–363.
21. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
22. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 525 с.
23. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n68>.
24. Стукаленко О.В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2008. 210 с.
25. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
26. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
27. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>.

28. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.
29. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.
30. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 199 с.
31. Миколенко О.І., Дуліна О.В. Суб'єкт адміністративної відповідальності в доктрині сучасного адміністративного права (на прикладі адміністративних правопорушень в сфері земельних відносин) : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 200 с.

УДК 343.3.7

МУРИХІН С.В.

СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНИХ ЗЛОЧИНІВ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

У роботі досліджуються проблеми встановлення сутності екологічної безпеки як родового об'єкту екологічних злочинів. Автором охарактеризовано систему екологічних злочинів за безпосередніми об'єктами суспільно небезпечного посягання і виділено: злочини міжнародного характеру (їх безпосереднім об'єктом є екологічна безпека людства; злочини, об'єктом посягання яких є порушення порядку здійснення дозвільно-ліцензійних, контрольно-наглядових проваджень; злочини у сфері ядерної та радіаційної безпеки; злочини у сфері біологічної безпеки; злочини, що порушують режим обігу інформації про стан навколишнього природного середовища; злочини проти порядку використання окремих диференційних природних об'єктів та їх ресурсів. Автором наголошено, що порушення вимог екологічної безпеки має бути визначено як родовий об'єкт злочинів проти довкілля (екологічних злочинів). Автором обґрунтовано, що встановлення такої системоутворюючої ознаки екологічних злочинів має бути основою для подальшої систематизації кримінально-правового законодавства у частині здійснення узагальненого розуміння «екологічний злочин», родовим об'єктом якого має бути визначено порушення стану екологічної безпеки як складової національної безпеки, і відповідно безпосередніми об'єктами злочинного посягання має бути встановлено порушення порядку здійснення дозвільно-ліцензійних, контрольно-наглядових проваджень; ядерна та радіаційна безпека; біологічна безпека; доступ до екологічної інформації; режим поводження з техногенними відходами; порядок використання диференційованих природних об'єктів та їх ресурсів. Автором визначено екологічні злочини як винне суспільно небезпечне діяння, що посягає на суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища, стандартів екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, заборона вчинення яких встановлена чинним кримінально-правовим законодавством і карається застосуванням заходів кримінально-правової відповідальності.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічні злочини, національна безпека, об'єкт злочину, природні об'єкти, природні ресурси.

В работе исследуются проблемы установления сущности экологической безопасности как родового объекта экологических преступлений. Автором охарактеризованы систему экологических преступлений по непосредственными объектами общественно опасного посягательства и выделено: преступления международного характера (их непосредственным объектом является экологическая безопасность

человечества; преступления, объектом посягательства которых является нарушение порядка осуществления разрешительно-лицензионных, контрольно-надзорных производств; преступления в сфере ядерной и радиационной безопасности; преступления в сфере биологической безопасности; преступления, нарушающие режим обращения информации о состоянии окружающей природной среды; преступления против порядка использования отдельных дифференциальных природных объектов и их ресурсов. Автором отмечено, что нарушения требований экологической безопасности должно быть определено как родовый объект преступлений против окружающей среды (экологических преступлений). Автором обосновано, что установление такой системообразующей признаки экологических преступлений должно быть основой для дальнейшей систематизации уголовно-правового законодательства в части осуществления обобщенного понятия «экологическое преступление», родовым объектом которого должно быть определено нарушение состояния экологической безопасности я составляющей национальной безопасности, и соответственно непосредственными объектами преступного посягательства должно быть установлено нарушение порядка осуществления разрешительно-лицензионных, контрольно-надзорных производств; ядерная и радиационная безопасность; биологическая безопасность; доступ к экологической информации; режим обращения с техногенными отходами; порядок использования дифференцированных природных объектов и их ресурсов. Автором определены экологические преступления как виновно общественно опасное деяние, посягающее на общественные отношения в сфере охраны окружающей природной среды, стандартов экологической безопасности, рационального использования природных ресурсов, запрет на совершение которых установлена действующим уголовно-правовым законодательством и наказывается применением мер уголовно-правовой ответственности.

Ключевые слова: *национальная безопасность, объект преступления, природные объекты, природные ресурсы, экологическая безопасность, экологические преступления.*

The paper examines the problems of establishing the essence of environmental security as a generic object of environmental crimes. The author described the system of environmental crimes for direct objects of socially dangerous encroachment and highlighted: crimes of an international nature (their immediate object is the environmental safety of mankind; security; crimes in the field of biological security; destroying the mode of circulation of information about the state of the environment; crimes against the order; use of individual differential natural objects and their resources. The author notes that violations of environmental safety requirements must be defined as a generic object of crimes against the environment (environmental crimes). such systemic signs of environmental crimes should be the basis for the further systematization of criminal law legislation in terms of the generalized concept of "environmental crime", a generic object of which is to be determined security violation of environmental condition I component of national security, and accordingly direct objects criminal attacks to be a violation of the order of permissive-licensed, supervisory production; nuclear and radiation safety; biological safety; access to environmental information; mode of treatment of man-made waste; order of use of differentiated natural objects and their resources. The author identified environmental crimes as a guilty socially dangerous act that infringes on public relations in the field of environmental protection, environmental safety standards, rational use of natural resources, the prohibition of which is established by the current criminal law and punishable by the use of criminal law measures.

Key words: *environmental crime, environmental safety, national security, natural objects, natural resources, object of crime.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах забезпечення раціонального використання природних ресурсів є одним із пріоритетних завдань, вирішення яких потрібно від держави і суспільства. В умовах виснаженості природних ресурсів і стрімкого науково-технічного прогресу неминучим наслідком є зростання антропогенного навантаження на навколишнє середовище, що

не сприяє вирішенню проблем забруднення навколишнього середовища. Сучасний стан забруднення навколишнього середовища, в тому числі в інтенсивному використанні природних ресурсів, дозволяє зробити висновок, що вирішення екологічних проблем перестає бути проблемою окремих держав, а вимагає активізації міждержавного, міжнародного співробітництва.

Темпи зміни параметрів природних ресурсів біосфери, породжені цією екологічною кризою, опинилися в сотні і тисячі разів вище темпів природної еволюції. Почалася загальна глобальна деградація природного середовища. За даними експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я, 80% захворювань людей обумовлені несприятливим станом навколишнього середовища і незадовільними умовами життя в промислових центрах [1].

Зростання рівня енергоємних виробництв, збільшення швидкостей пересування людини, звернення інформації - це все вимагає збільшення обсягів використання природних ресурсів, відповідно, проблема дотримання вимог їх раціонального використання з площини приватно-правових відносин стає одним із пріоритетних завдань сучасної держави, тому повинна належати до сфери публічно-правового регулювання.

Вищезазначене поставило перед сучасними державами необхідність вирішення проблеми формування концепції сталого розвитку, за умови її поступового впровадження вирішити існуючі проблеми надмірного споживання природних ресурсів.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження сутності категорії екологічних злочинів, встановлення кримінологічних критеріїв застосування кримінальних покарань має базуватися на висновках представників науки кримінології, кримінального та екологічного права, зокрема, В.І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А.П. Гетьмана, Ю. А. Дорохіної, О.М. Костенко, Т.В. Корнякової, Н.Р. Малишевої, В.О. Навроцького, О. М. Поліщука, Г.С. Поліщук, О.В. Мельник, Ю.С. Шемшученка та ін.

При цьому в межах зазначених дослідженнях недостатньо уваги приділено дослідженню кримінологічному та кримінально-правовому аспектам визначення системи екологічних злочинів.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні сутності екологічних злочинів та їх системи.

Виклад основного матеріалу. Визначення категорії «екологічний злочин» вимагає з'ясування сутності двох його складових. При розумінні терміну «екологічний» варто виходити з встановлення сутності категорії «екології». Сучасний підхід до визначення категорії «екологія» пов'язується зі здійсненими науковими розробками, що належать Е. Геккелю, який у 1866 році обґрунтував доцільність її розуміння як «науки про відносини живих організмів та спільнот, що ними утворюються, між собою та з навколишнім середовищем» [2, с. 244]. Починаючи з 70-х рр. ХХ ст. екологія набуває більш широкого розуміння, набуваючи ознак соціальної науки, при цьому акцент робиться на розумінні її як науки, що досліджує взаємовідносини людини і природи, що вимагає встановлення шляхів вирішення різних філософських, соціологічних, економічних, географічних та інших проблем. Виділяються наукові підходи, сутність яких зводиться до встановлення тенденції «екологізації» сучасної науки, в тому числі і кримінально-правової [2, с. 244].

Отже, розуміння предикату «екологічний» полягає у комплексному підході до визначення взаємовідносин людини і природи, людини і навколишнього природного середовища як у аспектах позитивного впливу (наприклад, укладення договорів оренди земельної ділянки, земельної концесії тощо), так і негативного (вчинення суспільно небезпечних діянь).

У кримінально-правовій науці існує декілька підходів до розуміння категорії «екологічний злочин». Варто виділити позицію авторського колективу підручника «Курс кримінології. Особлива частина», що полягає у розумінні «екологічного злочину» як злочину, що посягають на екологічну безпеку, а також опосередковано на життя і здоров'я людей [3, с. 151]. Синонімічною категорією до категорії «екологічний злочин» належить категорії «злочини проти довкілля», «злочини проти навколишнього природного середовища» [4, с. 71]. При цьому відповідно до норм чинного законодавства України під «охороною навколишнього природного середовища» розуміється «регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною» [5].

Аналіз доктринальних досліджень свідчить, що екологічні злочини розуміються, як:

– суспільно небезпечне винне кримінально-каране діяння, що передбачене кримінально-правовим законодавством, що посягає на суспільні відносини, пов'язані зі збереженням спри-

ятливого навколишнього природного середовища, раціональному використанню природних ресурсів та забезпеченню вимог екологічної безпеки держави як складової національної безпеки країни [6, с. 197];

– суспільно небезпечне діяння, що посягає на навколишнє природне середовище та його компоненти, раціональне використання яких є гарантією забезпечення та реалізації прав та свобод людини, що полягає у безпосередньому протиправному використанні природних об'єктів як соціальної цінності, що спричинює шкоду суспільним інтересам [7, с. 60];

– кримінально каране суспільно небезпечне діяння, що посягає на екологічний правопорядок та екологічну безпеку, в наслідок якого заподіюється істотна шкода охоронюваним законом правам та інтересам [8, с. 42-48];

– винне суспільно небезпечне діяння, що посягає на соціально-економічні відносини, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, що заборонено кримінально-правовим законодавством та передбачає застосування заходів кримінально-правової відповідальності [9, с. 71].

Характерними ознаками екологічних злочинів Ю. В. Турлова виділяє : 1) заподіяння (або загроза заподіяння) шкоди навколишньому природному середовищу, яка розуміється як погіршення життєздатності, якості, цілісності, взаємозв'язків та інших об'єктивних критеріїв погіршення навколишнього середовища та його окремих екосистем (об'єктів тваринного та рослинного світу, атмосферного повітря, земельних комплексів, водних об'єктів тощо); 2) підвищену суспільну небезпеку, яка виявляється у заподіянні шкоди у теперішньому часі, так і у майбутньому, для майбутніх поколінь людства; 3) об'єктивна функціональність, що пов'язується з визначенням мотивів вчинення екологічних злочинів, які полягають у задоволенні приватних потреб людини чи соціальних груп людей, корпорацій тощо; 4) соціально-конструктивний характер, що проявляється у побудові певних усталених моделей злочинної діяльності (браконьєрство, вирубка лісу, незаконне рибальство, порушення нормативів забруднення атмосферного повітря, розорювання земель, затоплення земель, неконтрольоване розміщення техногенних відходів) [2, с. 244-245].

При цьому вчена, визначаючи співвідношення категорій «екологічний злочин» та «екологічна злочинність», останню розуміє як «соціальне явище», що характеризується підвищеним ступенем суспільної небезпеки, об'єктивно існує, триває у часі, об'єктом посягає якої є навколишнє природне середовище чи його окремі об'єкти, що створює загрозу порушення біологічних основ існування теперішніх та майбутніх поколінь людей [2, с. 246].

Розуміння сутності екологічних злочинів є можливим шляхом з'ясування критеріїв їх класифікації.

Так, залежно від безпосередніх об'єктів суспільно небезпечного посягання у літературі виділяються : 1) злочини міжнародного характеру (їх безпосереднім об'єктом є екологічна безпека людства (ст. 441 КК України «Екоцид»); 2) злочини, об'єктом посягання яких є порушення порядку здійснення дозвільно-ліцензійних, контрольно-наглядових проваджень (ст. 236 КК України «Порушення правил екологічної безпеки», що полягає у «порушенні порядку здійснення оцінки впливу на довкілля, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів, якщо це спричинило загибель людей, екологічне забруднення значних територій або інші тяжкі наслідки»; злочин, передбачений ст. 253 КК України «Проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля», об'єктивна сторона якого полягає у розробці і здачі проектів, іншої аналогічної документації замовнику службовою чи спеціально уповноваженою особою без обов'язкових інженерних систем захисту довкілля або введення (прийом) в експлуатацію споруд без такого захисту, якщо вони створили небезпеку тяжких технологічних аварій або екологічних катастроф, загибелі або масового захворювання населення або інших тяжких наслідків); 3) злочини у сфері ядерної та радіаційної безпеки (ст.ст. 265 КК України «Незаконне поводження з радіоактивними матеріалами», 265-1 КК України «Незаконне виготовлення ядерного вибухового пристрою чи пристрою, що розсіює радіоактивний матеріал або випромінює радіацію», 267 КК України «Порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами», 267-1 КК України «Порушення вимог режиму радіаційної безпеки», 274 КК України «Порушення правил ядерної або радіаційної безпеки»); 4) злочини у сфері біологічної безпеки (ст. 326 КК України «Порушення правил поводження з мікробіологічними або іншими біологічними агентами чи токсинами»); 5) злочини, що порушують режим обігу інформації про стан навколишнього природного середовища (ст.ст. 237 КК України «Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруд-

нення», 238 КК України «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення» КК України); 6) злочини у сфері поводження з відходами (ст. 268 КК України «Незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини») [10, с. 108].

До системи екологічних злочинів, окрім вище зазначених видів, варто віднести, злочини проти порядку використання окремих диференційних природних об'єктів та їх ресурсів (ст. 239 КК України «Забруднення або псування земель», ст. 239-1 КК України «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель», ст. 239-2 КК України «Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах», ст. 240 КК України «Порушення правил охорони або використання надр», ст. 241 КК України «Забруднення атмосферного повітря», ст. 242 КК України «Порушення правил охорони вод», ст. 243 КК України «Забруднення моря», ст. 244 КК України «Порушення законодавства про континентальний шельф України», ст. 245 КК України «Знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу», ст. 246 КК України «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу», ст. 247 КК України «Порушення законодавства про захист рослин», ст. 248 КК України «Незаконне полювання», ст. 249 КК України «Незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом», ст. 250 КК України «Незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом», ст. 251 КК України «Порушення ветеринарних правил», ст. 252 КК України «Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду»).

Вище зазначена класифікація екологічних злочинів дозволяє зробити висновок про спрямування таких суспільно небезпечних діянь на заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу, і відповідно, спрямовані на порушення стандартів екологічної безпеки.

Варто зазначити, що відсутність законодавчого визначення категорії «екологічних злочинів» ускладнює розуміння її сутності. Так, у статті 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлюється сукупність адміністративних правопорушень та злочинів проти довкілля, не визначаючи їх сутності. Зокрема, видами екологічних правопорушень відповідно до чинного законодавства України є: порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; порушення норм екологічної безпеки; порушення вимог законодавства про оцінку впливу на довкілля, у тому числі поданням завідомо неправдивого звіту з оцінки впливу на довкілля чи висновку з оцінки впливу на довкілля; неврахування у встановленому порядку результатів оцінки впливу на довкілля та невиконання екологічних умов, визначених у висновку з оцінки впливу на довкілля; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; перевищення лімітів та порушення інших вимог використання природних ресурсів; самовільне спеціальне використання природних ресурсів; нежиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; невиконання розпоряджень органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, та вчиненні опору їх представникам; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин та відходів; невиконання вимог охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України; відмова від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення; приниження честі і гідності працівників, які здійснюють контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища, посягання на їх життя і здоров'я; порушення природоохоронних вимог під час провадження діяльності, пов'язаної з поводженням з генетично модифікованими організмами; порушення вимог законодавства України при здійсненні стратегічної екологічної оцінки.

Очевидним є висновок про те, що застосовані формулювання у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» лише частково корелюються з формулюваннями складів злочинів, визначених у Кримінальному кодексі України, що свідчить про певну декларативність норм законодавчого акту.

Хаотичність підходів до визначення системи екологічних злочинів спостерігається не лише за чинним кримінально-правовим законодавством України, а і відповідно до норм кримінально-правового законодавства зарубіжних країн та норм міжнародного законодавства. Так, відповідно до Кримінального кодексу Російської Федерації родовим об'єктом екологічних злочинів визначено громадська безпека та громадський порядок. У Кримінальному кодексі Республіки Білорусь екологічні злочини називаються «злочинами проти екологічної безпеки та природного середовища», у Кримінальному кодексі Республіки Польща вони називаються «злочинами проти навколишнього середовища».

Відповідно до рішення XI Конгресі ООН з запобігання злочинності та кримінального правосуддя (18-25 квітня 2005 року, м. Бангкок) встановлено, що екологічні злочини належать до економічних злочинів і належать до однієї категорії злочинів, родовим об'єктом яких є порушення прав споживачів та порушення режиму оподаткування діяльності учасників правовідносин.

Вирішення проблеми досягнення комплексності підходів до розуміння категорії «екологічні злочини» нещодавно вбачалося у розробленні та прийнятті Екологічного кодексу України [11; 12]. Однак наразі Екологічний кодекс перебуває на стадії розробки. За основу його розробки свого часу було взято Модельний екологічний кодекс, що був прийнятий на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (Постанова № 27-8 від 16 листопада 2006 року) [13], який у статті 1 «Основні поняття» визначає відповідні терміни, зокрема «екологічна політика», «екологічний контроль», «екологічне нормування», «екологічна шкода» та ін.

Однак і в межах цього концептуального нормативного акту не визначено категорію «екологічний злочин», при цьому встановлюється як одна із гарантій забезпечення прав і свобод людини здійснення профілактики та попередження екологічної злочинності, та невідворотність покарання за екологічні злочини (ч. 8 ст. 2 Модельного екологічного кодексу країн-учасниць Співдружності незалежних держав) [13].

Варто наголосити, що категорія «екологічний злочин» є відносно новою для кримінально-правової науки, і вперше починає застосовуватися, починаючи з 80-х років минулого століття як синонімічна категорія до понять «злочин у сфері охорони природи», «злочин у сфері охорони навколишнього природного середовища». Енциклопедичним є визначення категорії «екологічний злочини» як як передбачені кримінальним законом суспільно небезпечні винні діяння, що посягають на екологічну безпеку, тобто на об'єкти природи, раціональне використання та охорону яких забезпечують нормальні умови життєдіяльності людей і задоволення їхніх матеріальних потреб [14]. Ю. А. Турлова наголошує на недоцільності ототожнення у наведеній дефініції екологічної безпеки з об'єктами природи. Сутність категорії «екологічний злочин» не розкривається належним чином авторським колективом «Популярної юридичної енциклопедії», де зазначається, що ним є протиправне діяння (дія або бездіяльність), що порушує встановлений в Україні екологічний правопорядок, при цьому сутності останнього не розкривається ані на законодавчого рівні, ані у науковій літературі [15, с. 129; 16, с. 44].

Заслужовує на увагу визначення екологічного злочину, запропоноване Г.С. Поліщуком. Вченим наголошується увага на доцільності розуміння екологічних злочинів як передбачених кримінальним законодавством суспільно небезпечні діяння, що посягають на суспільні відносини у сфері охорони конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також у сфері охорони, використання, збереження та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й усунення негативного впливу господарської та іншої діяльності людини на навколишнє природне середовище, збереження генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій» [17, с. 323]. Звичайно, що екологічні злочини за своєю сутністю є злочинами і тому мають відповідати загальним ознакам злочину, визначених у ч. 1 ст. 11 Кримінального кодексу України, а саме : суспільно-небезпечність діяння, кримінальна протиправність, винність, вчинення суб'єктом злочину (тобто фізичними, осудними особами, які досягли віку кримінальної відповідальності за злочини даної категорії).

Висновки. З врахуванням зазначеного можливим є визначити екологічні злочини як винне суспільно небезпечне діяння, що посягає на суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища, стандартів екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, заборона вчинення яких встановлена чинним кримінально-правовим законодавством і карається застосуванням заходів кримінально-правової відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Екологія як один з чинників впливу на здоров'я людини. *Нова екологія*. URL: <http://www.novaecologia.org/voeco-697.html>.
2. Турлова Ю. А. Феномен екологічної злочинності: питання кримінологічної дефініції. Держава і право. Юридичні і політичні науки. Випуск 66. С. 239–246.
3. Курс кримінології. Особлива частина : підручник / під заг. ред. доктора юридичних наук, професора Джужи О.М. – К., 2001.
4. Турлова Ю. В. Поняття «екологічні злочини» : до проблеми визначення. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридична. Випуск 6. Том 3. 2015. С. 69–72.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. ст. 546.
6. Жевлаков Э.Н. Экологические преступления : понятие, виды, проблемы ответственности : дис. ... д.ю.н.. М., 1991.
7. Дубовик О. Л., Жалинский А. Э. Причины экологических преступлений. М., 1998.
8. Баранівський В.Ф. До проблеми сучасного розуміння поняття «злочини проти навколишнього природного середовища». *Юридична наука*. 2015. № 6. С. 42–48.
9. Турлова Ю.А. Поняття «екологічні злочини» : до проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 6. Т. 3. С. 69–72.
10. Турлова Ю.А. Система екологічних злочинів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 103–109.
11. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38–39. Ст. 248.
12. Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні: Постанова Верховної Ради України від 20 лютого 2003 року № 565 р.
13. Модельный экологический кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств : принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 27–8 от 16 ноября 2006 года). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/997_g03.
14. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ю.С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енцикл., 1998. URL: <http://leksika.com.ua/19980614/legal>.
15. Популярна юридична енциклопедія / [І.С. Чиж, В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, Е.Ф. Демський, С.Е. Демський, О.В. Лавринович, В.Ф. Погорілко]. К. : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
16. Баранівський В.Ф. До проблеми сучасного розуміння поняття «злочини проти навколишнього природного середовища». *Юридична наука*. 2015. № 6. С. 42–48.
17. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / за ред. Є.М. Моїсєєва, Ю.І. Римаренка, В.Я. Тація, Ю.С. Шемшученка. К.: Атіка, 2007. Т. IV. *Кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі засади поліцейської діяльності*. 968 с.

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

УДК 342.9

ЖЕЛТОБРЮХ І.Л.

**ПЕРІОДИЗАЦІЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ
ТА СТОРІН АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

У роботі досліджені загальні тенденції розвитку наукової думки про адміністративний процес, визначені і охарактеризовані історичні періоди та етапи досліджень адміністративного процесу. Зазначається, що кожен новий етап в розвитку науки адміністративного права і процесу базується на дослідженнях, які були зроблені минулими поколіннями. Наука адміністративного права і процесу безперервно рухається далі, залишаючи при цьому частку досягнень попередньої епохи. Якщо ж нові знання про адміністративне право протирічать окремим консервативним концепціям та догмам (наприклад, з питань визначення адміністративного процесу), то ці концепції та догми не відкидаються повністю, а зберігаються у вигляді альтернативних паралельно існуючих наукових підходів по відношенню до оновленої теорії адміністративного права. Робиться висновок, що розвиток наукової думки про адміністративний процес складається з двох періодів: 1) з кінця XIX ст. до кінця 90-х років XX ст.; 2) з 1991 року до сьогодення. Констатується, що кожен із зазначених періодів має свої етапи, які характеризуються певними особливостями: а) етап з кінця XIX ст. до кінця 50-х років XX ст.; б) етап з початку 60-х до кінця 80-х років XX ст.; в) етап з 1991 по 2004 роки; г) етап з 2004 року по сьогодні. Лише останній етап розвитку наукової думки про адміністративний процес характеризується тим, що, по-перше, за окремими науковими напрямками почали досліджуватися проблеми управлінського (неконфліктного, неюрисдикційного), деліктного та судового адміністративного процесів, по-друге, відбувся поступовий розподіл адміністративних матеріальних, процедурних та процесуальних норм, що дало можливість адміністративний процес пов'язувати виключно із правосуддям, яке здійснюється адміністративними судами, а адміністративну процедуру – з правотворчою і правозастосовною діяльністю органів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, історія розвитку науки, сторони адміністративного процесу.

В работе исследованы общие тенденции развития научной мысли о административный процесс, определены и охарактеризованы исторические периоды и этапы исследований административного процесса. Отмечается, что каждый новый этап в развитии науки административного права и процесса базируется на исследованиях, которые были сделаны прошлыми поколениями. Наука административного права и процесса непрерывно движется дальше, оставляя при этом долю достижений предшествующей эпохи. Если же новые знания об административном праве противоречат отдельным консервативным концепциям и догмам (например, по вопросам определения административного процесса), то эти концепции и догмы не откидываются полностью, а сохраняются в виде альтернативных параллельно существующих научных подходов по отношению к обновленной теории административного права. Делается вывод, что развитие научной мысли о административный процесс состоит из двух периодов: 1) с конца XIX в. к концу 90-х годов XX в.; 2) с 1991 года до сегодняшнего дня. Констатируется, что каждый из указанных

періодов має свої етапи, які характеризуються певними особливостями: а) етап з кінця XIX в. до кінця 50-х років XX в.; б) етап з початку 60-х до кінця 80-х років XX в.; в) етап з 1991 по 2004 роки; г) етап з 2004 року по сьогодні. Тільки останній етап розвитку наукової думки про адміністративний процес характеризується тим, що, по-перше, по окремих наукових напрямках почали досліджуватися проблеми управлінського (неконфліктного, неюрисдикційного), деліктного і судового адміністративного процесів, по-друге, відбувся поступовий розподіл адміністративних матеріальних, процедурних і процесуальних норм, що дозволило адміністративний процес зв'язувати виключно з правосуддям, яке здійснюється адміністративними судами, а адміністративну процедуру – з правотворчою і правозастосовною діяльністю органів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративне судопроизводство, адміністративний процес, історія розвитку науки, сторони адміністративного процесу.

In this paper the general tendencies of development of scientific thought about the administrative process are investigated, the historical periods and stages of studies of the administrative process are defined and characterized. It is noted that each new stage in the development of the science of administrative law and process is based on research that has been done by past generations. The science of administrative law and process is continually moving on, leaving a fraction of the achievements of the previous era. However, if new knowledge of administrative law contradicts individual conservative concepts and dogmas (for example, on the definition of an administrative process), then these concepts and dogmas are not completely discarded, but retained in the form of alternative parallel existing scientific approaches to the updated theory of administrative law. It is concluded that the development of scientific thought about the administrative process consists of two periods: 1) from the end of the nineteenth century. by the end of the 1990s; 2) from 1991 to the present. It is stated that each of these periods has its own stages, which are characterized by specific features: a) the stage from the end of the XIX century. by the end of the 1950s; b) the stage from the early 60's to the late 80's of the XX century; c) the stage from 1991 to 2004; d) the stage from 2004 to the present. Only the last stage of the development of scientific thought about the administrative process is characterized by the fact that, firstly, the problems of management (non-conflict, non-jurisdictional), tort and judicial administrative processes began to be investigated in certain scientific fields, and secondly, there was a gradual division of administrative and administrative material procedural rules, which made it possible to associate the administrative process exclusively with justice, which is carried out by administrative courts, and the administrative procedure – with law-making and enforcement activities of the public administration.

Key words: administrative justice, administrative process, history of science development, sides of administrative process.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Кожен новий етап у розвитку науки адміністративного права і процесу базується на дослідженнях, які були зроблені минулими поколіннями у різні часові періоди. Запозичуючи досягнення попередньої епохи, наука адміністративного права і процесу безперервно рухається далі. Якщо ж нові знання про адміністративне право протирічать окремим консервативним концепціям та догмам (наприклад, з питань визначення адміністративного процесу), то ці концепції та догми не відкидаються повністю, а зберігаються у вигляді альтернативних паралельно існуючих наукових підходів по відношенню до оновленої теорії адміністративного права [1, с. 130-134].

Зазначене обумовлює необхідність аналізу етапів розвитку наукової думки в Україні щодо визначення змісту та сторін адміністративного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Історія розвитку наукової думки в Україні щодо змісту адміністративного процесу, його учасни-

ків та адміністративно-процесуальної правосуб'єктності досліджувалися в працях О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Т. О. Гуржій, Є. Ф. Демського, І. О. Картузової, Т. О. Коломосьця, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, А. Ю. Осадчого, М. М. Тищенко та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом з тим, існування в сучасній доктрині адміністративного права різних концепцій адміністративного процесу негативно позначається на розвитку адміністративного процесуального законодавства України та визначенні змісту адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сторін у адміністративному судочинстві.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити загальні тенденції розвитку наукової думки про адміністративний процес.

2. Визначити періоди і етапи розвитку наукової думки про адміністративний процес та надати їм загальну характеристику.

Виклад основного матеріалу. Не дивлячись на те, що в європейських країнах адміністративні суди почали функціонувати з середини XIX століття, в тому числі і на землях сучасної України, термін «адміністративний процес» до середини XX століття не вживався в науковій літературі (використовувався термін «адміністративне судочинство» чи «адміністративна юстиція»). Наприклад, Ю. Панейко (03.04.1886 – 18.08.1973 р.р.) в своїх працях розрізняє форми адміністративної і судової діяльності [2, с. 103] та зазначає, що адміністративне судочинство означає підпорядкування адміністративної влади судово-адміністративному контролю [2, с. 368]. При цьому підкреслюється, що судово-адміністративний контроль повинен бути організаційно відділений від публічної адміністрації з дотриманням гарантій судової незалежності та із визнанням рівності сторін в адміністративному процесі. В кінці 20-х та на початку 30-х років XX століття в Україні проводилася і певна правотворча діяльність у цій сфері. Були розроблені проекти Судоустрою (1931 р.), Адміністративного кодексу (1932 р.) і Закону про суди в адміністративних справах (1932 р.) [3]. Більшість же представників адміністративного права у першій половині XX століття переймалися переважно питаннями, пов'язаними з обґрунтуванням місця адміністративного права в загальній системі права (зокрема, визначалися предмет, цілі, завдання, суб'єкти адміністративно-правового регулювання, тощо).

Термін «адміністративний процес» виник в юридичній науці у радянські часи та претендував на роль категорії радянського адміністративного права. Обумовлено це було «протестом» частини науковців щодо офіційної доктрини теорії права, яка стверджувала в 50-х роках минулого століття, що класичними для розуміння сутності юридичного процесу є цивільний та кримінальний процеси, а тому всі інші правові явища організаційного характеру регламентуються матеріальними норми права, або ж різновидом матеріальних норм, які називали «організаційні норми», «організаційно-матеріальні норми» і ін. Якщо дотримуватись такого підходу до змісту «юридичного процесу», то виходить, що «законодавчий процес» не є юридичним процесом, а тому виникають і сумніви щодо використання в назві цього поняття терміну «процес». Отже традиційний підхід до визначення юридичного процесу, як діяльності суду щодо вирішення спорів та розгляду правопорушень, породжував низку теоретичних проблем у інших галузях права, де існували організаційні норми (відмінні від матеріальних норм), які не були чітко виділені у самостійну групу в системі норм права. Саме тому, частина науковців поступово почала критикувати традиційний підхід до визначення поняття «юридичний процес» (окрім представників теорії права це робили вчені з інших галузей права – адміністративного, цивільного, трудового, тощо) та запропонувала розширити зміст юридичного процесу. Відповідна аргументація щодо розширення тлумачення змісту поняття «юридичний процес» містилася в працях Т. О. Абової, Д. М. Бахраха, В. М. Горшеньова, О. К. Застрожної, Н. Б. Зейдер, П. Ф. Єлісєйкіна, О. І. Кім, Ю. М. Козлова, О. Є. Луньова, М. Я. Масленнікова, П. Є. Недбайло, В. С. Основіна, В. М. Протасова, Н. Г. Салішевої, В. Д. Сорокіна, С. С. Студенікіної, В. М. Щеглова, Л. С. Явич та ін. При цьому, одні науковці обмежилися визначенням юридичного процесу як правозастосовної діяльності уповноважених на те суб'єктів щодо розгляду спорів і правопорушень та застосування на цій підставі заходів примусу. Тобто аргументувалася думка, що юридичний процес пов'язаний не тільки із здійсненням правосуддя, а й з будь-якою іншою юрисдикційною діяльністю [4; 5; 6]. Інші ж науковці вважали, що юридичний процес пов'язаний із будь-якою правозастосовною діяльністю, яка пов'язана із застосуванням матеріально-правових норм [7; 8; 9]. Тобто порядок прийняття актів управління теж розглядався як вид юридичного процесу та, на думку цієї групи науковців, регламентувався процесуальними нормами.

З 1991 року, а саме з моменту проголошення незалежності України, в нашій державі бурхливо почали розвиватися адміністративні правовідносини організаційного характеру, що позитивно вплинуло на розвиток наукової думки про адміністративний процес. А прийнятий у 2005 році КАСУ взагалі став каталізатором досліджень: адміністративного судочинства як однієї із форм юридичного процесу; адміністративної процедури та її співвідношення з адміністративним процесом; процесуальних форм адміністративного судочинства, тощо. Цей період можна розділити на два етапи – до та після впровадження в Україні адміністративної юстиції.

Перший етап (з 1991 по 2004 роки) характеризується тим, що велика кількість науковців спробувала продовжити життя багатьох концепцій адміністративного процесу, які виникли в межах радянського адміністративного права, але з врахуванням нових умов як у сфері суспільного життя, так і у сфері державотворення.

В цьому сенсі слід згадати монографію В. М. Протасова «Основи загальноправової процесуальної теорії», яка була написана у 1991 році [4]. Ця робота була написана на межі розпаду Радянського Союзу, а тому автор є яскравим представником, так званого, перехідного періоду, коли вже не було суттєвих обмежень у світоглядній сфері, але мислення продовжувало функціонувати з огляду на старі догми і установки, що сформувалися в рамках радянської правової науки. Разом з тим, монографія представляла собою поглиблений аналіз проблем процесуальної теорії і є «бу-кварем» для здобувачів вищої освіти ступеня доктора юридичних наук.

О. В. Фатхутдінова в своїй кандидатській дисертації «Теоретико-правові проблеми юридичного процесу» продовжила розвивати концепцію «широкого розуміння юридичного процесу» (2000 р.), згідно з якою будь-яка правова процедура є елементом структури юридичного процесу [10]. Такий підхід приводив до того, що серед учасників процесуальних відносин взагалі та адміністративно-процесуальних відносин зокрема, можна було виділити не тільки суд, сторін провадження, спеціаліста, експерта тощо, а й, наприклад, юридичну особу, яка звернулася до органів публічної адміністрації для отримання ліцензії на здійснення банківської діяльності.

Обов'язково слід згадати праці М. М. Тищенко, який у 1998 році публікує монографію «Громадянин в адміністративному процесі» [11], а у 2001 році у співавторстві з О. М. Бандуркою – монографію «Адміністративний процес» [12]. М. М. Тищенко є яскравим представником широкого розуміння адміністративного процесу, а тому поділяв провадження, як елемент структури адміністративного процесу, на два види – юрисдикційні і неюрисдикційні провадження [12, с. 19-20].

У 2003 році вийшла у світ монографія В. Г. Перепелюка «Адміністративний процес. Загальна частина» [13]. Автор зосередився на обґрунтуванні змісту управлінського процесу, характеристики його суб'єктів, розкритті особливостей адміністративно-процесуальних відносин та аналізі структури проваджень, що складають адміністративний управлінський процес. В той же час, на нашу думку, праця В. Г. Перепелюка мала і певні недоліки. По-перше, автор уникнув дискусії, яка точилася у той час у науковій літературі стосовно змісту юридичного процесу, одразу ж заявивши про те, що правозастосовна діяльність є тим головним і єдиним критерієм, який дозволяє розмежувати юридичний процес і інші організаційні форми діяльності, що існують у сфері державного управління [13, с. 5-14], по-друге, до адміністративного управлінського процесу автор відносить провадження у справах про адміністративні правопорушення, про що свідчить розділ, присвячений адміністративному доказуванню та доказам в адміністративному процесі [13, с. 204-228].

У 2003 році була надрукована монографія В. С. Стефанюка «Судовий адміністративний процес» [14]. Автор, визнаючи поділ юридичного процесу на два види – управлінський і судовий, зосередився на характеристиці тоді ще неіснуючого судового адміністративного процесу. Він сам відмічає: «Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що ... подано детальний теоретичний огляд проблем поняття і складових судового адміністративного процесу, ґрунтуючись на нормативно-правових реаліях України та ряду інших зарубіжних країн з одночасним прогнозуванням розвитку таких реалій» [14, с. 10]. Положення монографії були корисні, в першу чергу, для розвитку національного законодавства, адже нагадували текст законопроектів.

У 2003 році з'явилися перші комплексні публікації щодо розуміння адміністративної процедури та її співвідношення з поняттям «адміністративний процес». Так В. П. Тимошук у монографії «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України», посилаючись на досвід країн світу доводив необхідність правової регламентації діяльності органів державної влади та місцевого самоуправління з чітким виділенням у цій сфері адміністративних процедур [15]. Ця праця, доречі, і стала одним із факторів, які активізували

в подальшому діяльність законодавця з питань розробки і прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. На жаль і сьогодні це питання в правотворчій сфері остаточно не вирішене.

Другий етап (з 2005 року по сьогодні) розвитку наукової думки в незалежній Україні характеризується тим, що окрім дослідження загальних проблеми адміністративного процесу як виду юридичного процесу, більш предметно почали досліджуватися адміністративне судочинство та процесуальні відносини, що складаються в рамках адміністративного судочинства.

Питанням адміністративного процесу, починаючи з 2005 року, присвячено велику кількість дисертацій, монографій, наукових статей, підручників та навчальних посібників. Не будемо всі їх характеризувати, адже в цьому немає потреби. Хочемо зупинитися лише на знакових працях, які мають високий рівень теоретичного підґрунтя та вплинули на розвиток науки адміністративного процесуального права України.

В цьому сенсі обов'язково слід згадати праці О. В. Кузьменко, а саме її докторську дисертацію «Адміністративний процес у парадигмі права» (2006) [16] та монографію «Теоретичні засади адміністративного процесу» (2005) [17]. Автор, по-перше, дотримувалась широкого розуміння адміністративного процесу, а саме, визначала адміністративний процес як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [16, с. 349], по-друге, розглядала адміністративну процедуру лише як прояв процесуальної форми адміністративного процесу, що, правда, сам термін «процесуальна форма» не використовувався, але використані О. В. Кузьменко підходи до визначення поняття «адміністративна процедура» дають підставу нам самостійно зробити такий висновок [16, с. 181].

Грунтовними працями з питань співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» є монографія О. І. Миколенка «Теорія адміністративного процедурного права» [18] та його дисертація «Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України» [19]. Автор, частково продовжуючи думки В. М. Протасова, стверджує, що правовідносини та правові норми за змістом слід поділяти на два види – матеріальні та процедурні. В свою чергу, процедурні правовідносини та правові норми за рівнем правової регламентації О. І. Миколенко поділяє на дві групи – організаційні та процесуальні. Таким чином, автор аргументує думку, згідно з якою адміністративний процес є лише видом більш загального поняття «адміністративна процедура» [18, с. 171-172].

Поступово в наукових працях сформувалося три напрями досліджень адміністративного процесу:

1) проблеми управлінського адміністративного процесу (наприклад, С. В. Форостяна і ін.) [20].

2) проблеми адміністративно-деліктного процесу (наприклад, Є. О. Сорочко і ін.) [21];

3) проблеми судового адміністративного процесу (наприклад, К. С. Клименко і ін.) [22].

Зрозуміло, що кожен з окреслених вище напрямів характеризував і характеризує адміністративний процес по-своєму. В таких правилах суттєво різняться між собою зміст процесуальних відносин, ознаки, суб'єкти і структура управлінського, деліктного і судового адміністративних процесів.

Разом з тим, слід відзначити, що, починаючи з 2007 року, більш наполегливо свою точку зору в навчально-методичній літературі щодо адміністративного процесу почали висловлювати представники вузького (традиційного) розуміння юридичного процесу. Наприклад, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник запропонували розмежувати між собою адміністративну процедуру та адміністративний процес в залежності від суб'єкта, що здійснює правозастосовну діяльність. У зв'язку з цим, правозастосовна діяльність, на їх думку, в адміністративному праві реалізується, по-перше, через адміністративну процедуру (така діяльність реалізується органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) і через адміністративний процес (така діяльність реалізується виключно судом в рамках адміністративного судочинства) [23, с. 45-56].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Підсумовуючи аналіз історичного розвитку наукової думки щодо визначення змісту та сторін адміністративного процесу, можна зробити наступний висновок:

1) у розвитку наукової думки щодо визначення змісту адміністративного процесу можна виділити два періоди – до незалежності України та після. Кожен з зазначених періодів має свої етапи, які характеризуються певними особливостями;

2) **перший період розвитку** наукової думки щодо визначення змісту адміністративного процесу (з кінця XIX ст. до кінця 90-х років XX ст.) поділяється на два етапи:

перший етап (з кінця XIX ст. до кінця 50-х років XX ст.) характеризується тим, що термін «адміністративний процес» не вживався в науковій літературі (використовувався термін «адміністративне судочинство»), до того ж представники адміністративного права переймалися питаннями, пов'язаними з обґрунтуванням його місця в загальній системі права (зокрема, визначалися предмет, цілі, завдання, суб'єкти адміністративно-правового регулювання, тощо) та визначенням повноважень публічної адміністрації;

другий етап (з початку 60-х до кінця 80-х років XX ст.) характеризується тим, що за відсутності в радянській правовій системі адміністративної юстиції поняття «адміністративний процес» почало набувати специфічного змісту, іноді охоплюючи собою юрисдикційну діяльність щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а іноді – всю правозастосовну діяльність органів державної влади;

3) **другий період розвитку** наукової думки щодо визначення змісту адміністративного процесу (з 1991 року до сьогоднішнього дня) теж поділяється на два етапи:

перший етап (з 1991 по 2004 роки) характеризується тим, що велика кількість науковців продовжувала досліджувати адміністративний процес за допомогою наукових підходів та інструментарію, які сформувався ще за часів Радянського Союзу;

другий етап (з 2004 року по сьогодні) характеризується тим, що, по-перше, за окремими науковими напрямами почали досліджуватися проблеми управлінського (неконфліктного, неюрисдикційного), деліктного та судового адміністративного процесів, по-друге, відбувся поступовий розподіл адміністративних матеріальних, процедурних та процесуальних норм, що дало можливість адміністративний процес пов'язувати виключно із правосуддям, яке здійснюється адміністративними судами, а адміністративну процедуру – з правотворчою і правозастосовною діяльністю органів публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Миколенко О. І. Наступництво в науці адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки.* № 2 (частина 1). 2012. С. 129–134.
2. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладом професора Юрія Панейка) / Укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : ВД «Дакор», 2016. 464 с.
3. Адміністративне право і процес УНР в екзилі : невідома правнича спадщина України / Укладачі: І.С. Гриценко, В.М. Бевзенко, С.О. Коваль, А.І. Бевз і ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Дакор, 2015. 500 с.
4. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М. : Юридическая литература, 1991. 144 с.
5. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР: монография. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
6. Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М. : Юридическая литература, 1966. 167 с.
7. Советское административное право : учебник / А. П. Алехин, В. В. Бесчеревных, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, Г. А. Кузьмичева [и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юрид. лит., 1985. 544 с.
8. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М. : Юрид. лит., 1972. 240 с.
9. Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М. : Госюриздат, 1961. 172 с.
10. Фатхутдінова О. В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Фатхудинова ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2000. 166 с.
11. Тищенко Н. М. Гражданин в административном процессе: монография. Харьков : Право, 1998. 192 с.
12. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник [для вищих навч. закл]. К. : Літера ЛТД, 2001. 336 с. (рос. мовою).
13. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.
14. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Х. : Консум, 2003. 464 с.
15. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. К. : Факт, 2003. 496 с.

16. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... доктор. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Кузьменко ; Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2006. 401 с.
17. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атіка, 2005. 352 с.
18. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
19. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2011. 444 с.
20. Форостяна С. В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 208 с.
21. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 203 с.
22. Клименко К. О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України, Ірпінь, 2008. 194 с.
23. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. К. : Прецедент, 2007. 531 с.

УДК 34:93

ЗОЛОТУХІНА Л.О.

ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У науковій статті автором досліджується особливості реалізації публічного інтересу як об'єкту адміністративних правовідносин. Автором під адміністративними правовідносинами визначено врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління. Автором підкреслено, що спеціальним об'єктом адміністративних правовідносин виступає публічний інтерес, задоволення якого визначає змістовне функціональне спрямування діяльності органів публічного управління. Автором підкреслено, що належне забезпечення реалізації публічного інтересу визначає рівень ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, характеризує рівень розвитку суспільства. Автором акцентовано увагу на тому, що задоволення публічного інтересу визначає пріоритет діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, об'єкт, публічний інтерес, структура, сфера реалізації.

В научной статье автором исследуются особенности реализации публичного интереса как объекта административных правоотношений. Автором под административными правоотношениями определено урегулированы административно-правовыми нормами общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере публичного управления. Автором подчеркивается, что специальным объектом административных правоотношений выступает публичный интерес, удовлетворение которого определяет содержательное функциональное

направление деятельности органов публичного управления. Автором подчеркивается, что надлежащее обеспечение реализации публичного интереса определяет уровень эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, характеризует уровень развития общества. Автором акцентировано внимание на том, что удовлетворение публичного интереса определяет приоритет деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: административные правоотношения, объект, публичный интерес, структура, сфера реализации.

In a scientific article, the author explores the peculiarities of the realization of public interest as an object of administrative legal relations. The author defines administrative relations under public relations that arise, change and end in the sphere of public administration. The author emphasizes that the special object of administrative relations is the public interest, the pleasure of which determines the substantive functional activity of the public administration authorities. The author emphasizes that the proper provision of the realization of public interest determines the level of efficiency of functioning of public authorities and local self-government, characterizes the level of development of society. The author focuses attention on the fact that the satisfaction of public interest determines the priority of the activities of public authorities and local self-government.

Key words: administrative legal relations, object, public interest, sphere of implementation, structure.

Постановка проблеми. У будь-якому соціальному середовищі існують взаємозв'язки між його членами, при цьому майже всі вони так чи інакше врегульовані нормами права. Теорія правовідносин, визначення їх сутності та змісту залишається предметом наукових досліджень. Визначення у Конституції України 1996 року найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь та гідність стало вирішальним поштовхом до активізації процесів розбудови публічно-сервісної держави. Досягнення результату побудови функціонування держави на засадах «служіння людині» є неможливим без перегляду концептуальних засад адміністративного права як галузі права, норми якої спрямовані на врегулювання управлінські відносини в країні. Саме адміністративне право здатне своїми засобами нормативно-правового регулювання побудувати ефективну модель взаємодії держави та людини, визначити ефективні механізми виконання функцій та завдань системи публічного управління. Отже, беззаперечним є факт того, що адміністративно-правові відносини мають публічно-правовий характер. Реалізація адміністративно-правових відносин нерозривно пов'язано з категорією публічного інтересу.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження категорії публічного інтересу залишається питанням надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. І. Васильєва, О. В. Гончарук, Б. М. Дронів, С. П. Погребняк, Р. В. Сивий, В. М. Селіванов, В. В. Галунько, Р. А. Калюжний, М. П. Кунцевич, Ю. О. Легеза, С. В. Савченко, О. М. Вінник, Є. В. Курінний, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. Я. Курбатов, С. Т. Гончарук та ін. Однак в дослідженнях представників адміністративної науки однозначності підходів до встановлення сутності адміністративних правовідносин, їх структури, розуміння об'єкта не простежується. Визначення сутності адміністративних правовідносин і встановлення розуміння публічного інтересу як їх об'єкту аргументувало мету даної наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Свого часу академік В. В. Копейчиков обґрунтував, що правовідносини необхідно розуміти «врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що забезпечуються державою» [1, с. 152]. В радянські часи юридична наука виходила з того, що правові відносини є відмінними від матеріальних, виробничих відносин, і відіграють роль «надбудови» [2, с. 52]. Звичайно, такий підхід не відповідає вимогам сучасної юридичної науки, адже економічні відносини також мають бути врегульовані і нормами права. Правове регулювання проникає у всі сфери суспільного життя, носить характер загального універсального інструмента, здатного забезпечити ефективність соціального розвитку [3, с. 92].

Ефективність правового регулювання суспільних відносин знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку з гармонійним розвитком будь-якого суспільства, справедливого задоволення приватних та публічних інтересів.

До характерних ознак правовідносин М.І. Матузов відносить такі : 1) спеціальна підстава виникнення, зміни або припинення , якою є правова норма; 2) спеціальний зміст правовідносин, який складає суб'єктивні права та обов'язки суб'єктів правовідносин; 3) вольовий характер правовідносин; 4) реалізація змісту правовідносин забезпечується державою та відповідними правовими правовідносинами; 5) при існуванні загального нормативного регулятора – правових норм – правовідносини мають персоніфікований характер впливу [4, с. 479].

На такий обов'язковий ознаці правовідносин, як можливість забезпечення реалізації змісту правовідносин засобами державними примусу наполягають як радянські вчені (М. С. Строгович [1, с. 51-62], Р. О. Халфіна [5] та ін.), так і представники сучасної юридичної науки (П. М. Рабінювич [6, с. 58], В. М. Протасов [7, с. 122] та ін.).

Більшість вчених розглядає правовідносини як форму трансформації суспільних відносин. Правовідносини є формою суспільних відносин, їх необхідною умовою, гарантією їх ефективності врегулювання [8, с. 7].

Цікавим є підхід Н. В. Варламової, яка обґрунтовано довела, що закон не є підставою для виникнення, зміни та припинення правовідносин, а закон (правова норма) є найбільш ефективним засобом їх реалізації [9, с. 47]. Вчена підкреслює, що закон є виразом правової норми, яка вже є сформованою у суспільстві і лише завдяки ньому набуває зовнішньої форми [9, с. 47].

Загальновизнаним є підхід, що структура правовідносин є трьохелементною, і містить у собі такі складові – суб'єкт (-и), об'єкт та зміст (сукупність прав та свобод суб'єктів, якими він (вони) наділяються з приводу реалізації діяльності, пов'язаної з об'єктом правовідносин) [1, с. 156; 6, с. 127 та ін.]. Існування такого підходу не виключає і інших наукових концепцій. Зокрема, В. М. Протасов визначав, що правовідношення за своєю сутністю є абстрактним явищем, яке не має окремо виражених елементів [7, с.35]. Такий висновок вченого базується на розумінні правовідносин як явища, яке є більш ширшим, ніж простий зв'язок між суб'єктами з приводу об'єкта взаємодії. Однак такий підхід не відповідає потребам практики, і фактично був підтриманий лише в межах філософського розуміння сутності суспільного розвитку. Так, Л.С. Явич, наполягав на неможливості визначення сутності правовідносин без з'ясування їх чіткої структури, елементи якої взаємодіють один із іншим [10, с. 210-211].

Адміністративно-правові та адміністративно-процесуальні правовідносини є різновидами правовідносин, які мають свою унікальну структуру, зміст та ознаки. З'ясування сутності адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних правовідносин дозволить визначити особливості публічного інтересу як їх унікального об'єкту.

Більшість представників адміністративної науки обстоюють підхід, що під адміністративно-правовими відносинами розуміється відносини, врегульовані нормами адміністративного права (Д. М. Бахрах [11, с. 20], В. В. Галунько [12, с. 5], В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко [13, с. 165] та ін.).

Реалізація адміністративно-правових відносин, на думку В. В. Галунька, відбувається за допомогою адміністративно-правових норм. В межах конструкції адміністративно-правової норми можливим є визначити можливість форму поведінку суб'єкта відносно об'єкта правовідносин, визначити, який суб'єкт є правомочний, який є зобов'язаний, і встановити критерії належності поведінки учасників правовідносин [14, с. 143-146]. В цьому аспекті варто погодитися з думкою В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, що правовідносини – це результат правового регулювання [15, с. 172-175].

Часто в основу розуміння адміністративних правовідносин покладається наявність управлінського елементу як складової визначення його змістовного наповнення [16, с. 70; 17, с. 57]. О. І. Харитонова розкриває сутність адміністративних правовідносин як визначених адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що формуються у сфері «державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку», при цьому нею зроблено акцент, що обов'язковим учасником таких правовідносин є суб'єкт владних повноважень [18, с. 193].

Отже, основним змістом адміністративних правовідносин складають права та обов'язки суб'єктів, що виникають у сфері соціального управління. Під соціальним управлінням необхідно розуміти сукупність громадських взаємозв'язків, належне функціонування яких є змістовним наповненням діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, а також громадських об'єднань [19, с. 6].

Усталеного розуміння категорії «управління» у гуманістичних дослідженнях не вироблено. Варто навести міркування В. Б. Авер'янова щодо встановлення природи «управління». Так, ним зазначалось, що управління це системний вплив керуючих суб'єктів на сумісну діяльність учасників правовідносин задля їх впорядкування, координації та досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності на засадах високої ефективності та належного рівня оперативності [20, с. 243]. Досліджуючи категорію «державного управління» як різновиду соціального управління вчений обґрунтував його примусовий характер організації впливу на учасників суспільних правовідносин [20, с. 14–15]. Такий підхід був характерним для розвитку науки адміністративного права в радянські часи [21, с. 3] і фактично був успадкований і впроваджувався на початку 2000-х років вже за часів незалежності України.

Останнім часом на виконання вимог Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом [22] активно впроваджується ідея реалізації концепції публічного управління як основи побудови управлінських (адміністративних) правовідносин в суспільстві. До особливостей забезпечення адміністративно-правового регулювання управлінських відносин С. Т. Гончаруком визначається наявність суб'єкта владних повноважень як обов'язкового учасника таких правовідносин, владно-управлінський характер впливу між учасниками правовідносин [23, с. 191–198].

Варто визначити підхід до розуміння відмінностей між категоріями «публічне управління» та «державне управління», встановлений Ю. О. Легезою. Так, в основу розуміння категорії «державне управління» вченою покладено жорсткий імперативний характер державного впливу на учасників правовідносин, тоді як розбудова механізму публічного управління своїм базисом повинна мати гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, досягнення балансу приватних та публічних інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість урядування, в тому числі, реалізація системи електронного урядування та електронного судочинства тощо [24, с. 61–62]. Р. С. Мельник у своїх дослідженнях сутності публічного управління звертає увагу на його політичній природі, визначає діяльність органів виконавчої влади як засіб реалізації його завдань [25, с. 10].

Ефективність правового регулювання адміністративних правовідносин виявляється у ефективності діяльності системи суб'єктів публічного управління.

Отже, ознаками адміністративних правовідносин є наступні властивості. По-перше, правове регулювання адміністративних правовідносин здійснюється адміністративно-правовими нормами. По-друге, сферою розвитку адміністративних правовідносин є сфера державного управління, а в сучасних умовах – публічного управління. По-третє, зв'язок адміністративних правовідносин з публічним управлінням означає, що їх об'єктом є публічний інтерес і необхідність його задоволення. По-четверте, наявність спеціального суб'єктного складу, де одним із учасників правовідносин є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт публічного управління). Віднести до обов'язкових суб'єктів наявність лише орган виконавчої влади не відображає сутності адміністративних правовідносин, адже серед суб'єктів владних повноважень виділяються такі органи, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України («державний орган суддівського урядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України» (ч. 1 ст. 92 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [26])), Вища рада правосуддя України («колегіальний, незалежний конституційний орган державної влади та суддівського урядування» (ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [27])), Рахункова палата («державний колегіальний орган» (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» [28])), Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України» («науково-виробнича установа Державної служби геології та надр України, яка збирає, зберігає, аналізує та надає у користування інформацію, що утворилася в процесі геологічного вивчення та використання надр») [29] та ін.). Наявність таких суб'єктів владних повноважень, які є учасниками адміністративних відносин, є ще одним аргументом необхідності відмови від широкого використання категорії «державне управління» і переходу до такої форми організації регулювання суспільного життя як «публічне управління». П'ятою ознакою адміністративних правовідносин є спеціальна процедура захисту прав та інтересів їх учасників, в тому числі специфічний характер відповідальності суб'єктів владних повноважень.

Висновок. Наведені підходи щодо розуміння сутності адміністративних правовідносин свідчать про певну їх єдність. З врахуванням вище зазначеного, під адміністративними правовідносинами розуміється врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління. Спеціальним об'єктом адміністративних правовідносин виступає публічний інтерес, задоволення якого визначає змістовне функціональне спрямування діяльності органів публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / А. М. Колодій [та ін.] ; ред. В. В. Копейчиков ; Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 317 с.
2. Строгович М.С. Вопросы теории правоотношений. *Советское государство и право*. 1964. № 6. С. 51–62.
3. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М.: Юрид. лит., 1980. 176 с.
4. Теория государства и права: Учебник /Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малька. М.: Юрист, 1997. 642 с.
5. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. М. : Юридическая литература, 1974. 316 с.
6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. К.: Атіка, 1999. 236 с.
7. Протасов В.Н. Теория права и государства. Вопросы и ответы / В.Н. Протасов. М. : Новый Юрист, 1999. 240 с.
8. Андрієв В. М. Сутність і зміст правовідношення *Форум права*. 2007. № 1. С. 4–8.
9. Варламова Н.В. Правоотношение: философские и юридические подходы / Н.В. Варламова. *Правоведение*. 1991. № 4. С. 43–53.
10. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. Л. : ЛГУ, 1976. 287 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вуз. / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1997. – 368 с.
12. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини : алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]. Серія: Право*. 2017. № 1. С. 4–10.
13. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
14. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. – Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
15. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
16. Алексин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М. : ЗЕРЦАЛО, 1998. 672 с.
17. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
18. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.
19. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
20. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
21. Советское административное право : учебник / под ред. Р.С. Павловского. Киев : Вища школа, 1986. 416 с.
22. ASSOCIATION AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part / Official Journal of the European Union // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://publications.europa.eu/resource/ellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1.
23. Гончарук Н.Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку / Н.Т. Гончарук, Л.В. Прудіус; за ред. О.В. Покатаєвої. *Право та державне управління: збірник наукових праць*: [у 2-х т.]. Запоріжжя : КПУ, 2017. Т. 2. № 4. С. 191–198.
24. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 512 с.
25. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.
26. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 31, ст. 545.

27. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 7–8, ст. 50.

28. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 36, ст. 360.

29. Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geoinf.kiev.ua/index.htm>.

УДК 342.922

КОМИССАРОВ С.А.

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ПРОСТУПОК ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ»

Стаття присвячена аналізу дефініції «проступок проти публічного порядку». З різних позицій науки адміністративного права розкрито похідні поняття «проступок», «делікт», «адміністративне правопорушення» та «публічний порядок», їх співвідношення та розкрито генезу впровадження їх у законодавство у різні історичні періоди. Підкреслено, що якщо історичний процес запровадження в законодавство поняття «проступок» є наслідком, головним чином, необхідності виокремлення злочинів серед інших протиправних діянь, то виникнення поняття «адміністративне правопорушення» в законодавстві західноєвропейських країн пов'язане із становленням і розвитком адміністративного судочинства (адміністративної юстиції). Запропоновано, що проступком проти публічного порядку необхідно визнати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на публічний порядок і за яку законом передбачено відповідальність. При цьому наведено власне бачення проблеми розмежування та співвідношення термінів «правопорушення» і «проступок» – слід урахувати такі обставини: по-перше, проступок – категорія похідна від правопорушення; по-друге, визначальним фактором щодо розмежування й формулювання цих понять мають стати відповідні положення Конституції України. Встановлено, що при наданні характеристики проступку проти публічного порядку слід абстрагуватись від поняття «адміністративний проступок», «адміністративний делікт» та перейти до поняття «публічний проступок», «публічний делікт». Наголошено, що у цьому випадку це не звичайна зміна понять, а перехід від однієї моделі абстрагування до іншої, коли формуються не просто поняття цілісного правового явища, а шляхом аналізу відділяються його ідеальні структурні складові (елементи), що дасть змогу більш чітко висвітлити правову природу та соціальну сутність цього виду проступку. Запропоновано прийняття в державі єдиного законодавчого акту у сфері охорони публічного порядку, та виведення відповідних норм, що регулюють охорону публічного порядку, з-під дії положень Кодексу України про адміністративні правопорушення як таких, що не містять у своїй основі безпосередньо адміністративні управлінські відносини.

Ключові слова: проступок, публічний порядок, публічна безпека, правопорушення, адміністративне законодавство.

Статья посвящена анализу дефиниции «проступок против общественного порядка». С разных позиций науки административного права раскрыто производные понятия «проступок», «деликт», «административном правонарушении» и «публичный порядок», их соотношение и раскрыто генеза внедрение их в законодательство в разные исторические периоды. Подчеркнуто, что если исторический процесс

внедрения в законодательство понятие «проступок» является следствием, главным образом, необходимости выделения преступлений среди других противоправных деяний, то возникновение понятия «административное правонарушение» в законодательстве западноевропейских стран связано со становлением и развитием административного судопроизводства (административной юстиции). Предложено, что проступком против общественного порядка необходимо признать противоправной, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, посягающее на общественный порядок и за которое законом предусмотрена ответственность. При этом приведены свое видение проблемы разграничения и соотношения терминов «правонарушения» и «проступок» – следует учитывать следующие обстоятельства: во-первых, проступок – категория производная от правонарушения; во-вторых, определяющим фактором по разграничению и формулировке этих понятий должны стать соответствующие положения Конституции Украины. Установлено, что при предоставлении характеристики проступка против общественного порядка следует абстрагироваться от понятия «административный проступок», «административный деликт» и перейти к понятию «публичный проступок», «публичный деликт». Отмечено, что в данном случае это не обычная смена понятий, а переход от одной модели абстрагирования к другой, когда формируются не просто понятие целостного правового явления, а путем анализа отделяются его идеальные структурные составляющие (элементы), что позволит более четко осветить правовую природу и социальную сущность этого вида проступка. Предложено принятие в государстве единого законодательного акта в сфере охраны общественного порядка, и вывод соответствующих норм, регулирующих охрану общественного порядка, из-под действия положений Кодекса Украины об административных правонарушениях как таковых, не содержащих в своей основе непосредственно административные управленческие отношения.

Ключевые слова: проступок, публичный порядок, общественная безопасность, правонарушения, административное законодательство.

The article is devoted to the analysis of the definition of “public misconduct”. From various positions of the science of administrative law derivative concepts of “misdemeanor”, “tort”, “administrative offense” and “public order”, their correlation and the genesis of their introduction into law in different historical periods have been revealed. It is emphasized that if the historical process of introducing into the legislation the concept of “misdemeanor” is a consequence, mainly, of the need to distinguish crimes among other illicit acts, then the emergence of the concept of “administrative offense” in the legislation of Western countries is associated with the formation and development of administrative judiciary. It has been suggested that a misdemeanor against public order must be recognized as illicit, guilty (intentional or negligent) act or omission which encroaches on public order and for which the law provides responsibility. It gives its own vision of the problem of demarcation and the relation between the terms “offense” and “misdemeanor” – the following circumstances should be taken into account: first, the misdemeanor is a category derived from the offense; secondly, the relevant provisions of the Constitution of Ukraine should become a decisive factor in the delineation and formulation of these concepts. It is established that in characterizing the misdemeanor against public order, one should abstract from the concept of “administrative misconduct”, “administrative tort” and move to the concept of “public misconduct”, “public tort”. It is emphasized that in this case it is not the usual change of concepts, but the transition from one model of abstraction to another, when not only the concepts of holistic legal phenomenon are formed, but by analysis its ideal structural components (elements) are separated, which will allow to clarify the legal nature more clearly and the social nature of this type of misconduct. It is proposed to adopt in the country a single legislative act in the field of public order protection, and to remove the relevant rules governing the protection of public order, from the effect of the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which do not include directly administrative management relations.

Key words: misdemeanor, public order, public safety, offenses, administrative law.

Постановка проблеми. Зростання кількості порушень публічного порядку на фоні спаду виробництва та підвищення безробіття, погіршення криміногенної та економічної ситуації у нашій державі, що відбувається на фоні так званої «гібридної війни» Російської Федерації проти України, породжують у громадян невпевненість, невіру в те, що державні органи спроможні забезпечити нормальні умови для життя, праці та відпочинку. Таке становище потребує кардинальних заходів щодо реформування як законодавчої бази, так і філософії діяльності державних органів, основою якої повинно стати надання якісних послуг з обслуговування населення. У процесі такого реформування українського суспільства важливе місце посідає втілення запланованих реформ, що є життєво необхідним унаслідок змін в економічному, соціальному та політичному житті країни, що відбувається у останні роки. На цьому фоні особливої актуальності набуває питання вирішення проблеми щодо боротьби з проступками, окреме місце серед яких посідають проступки, що посягають на публічний порядок, які, з одного боку, є дуже близькими до низки злочинних діянь, а з іншого – характеризуються латентністю, що у свою чергу вказує на їх особливий статус щодо вироблення системи з їх профілактики та протидії.

І якщо стосовно злочинної діяльності на перший план, поруч з осудом суспільства, все ж таки виходить покарання, то стосовно особи, яка вчинила той або інший проступок, в тому числі і адміністративний, головним завданням діяльності, як правоохоронних органів, так і суспільно-політичних інститутів виступає виховання громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У останній час у науковій періодиці точаться дискусії стосовно застосування та співвідношення термінів «публічна безпека», «публічний порядок», «громадський порядок», «громадська безпека» тощо. Окремі аспекти окресленої наукової проблеми у різні часи досліджувалися в працях В.В. Доненка, В.О. Заросила, І.В. Зозулі, М.В. Лошицького, В.В. Малікова, А.А. Манжули, Р.С. Мельника, А.М. Подоляки, С.В. Петкова, О.Ю. Прокопенка, О.Ф. Кобзаря та багатьох інших вітчизняних науковців.

Незважаючи на наявність наукових досліджень, пов'язаних із зазначеними вище поняттями, вважаємо, що питанню проступків проти публічного порядку приділена не достатня увага.

Метою статті є проведення дослідження теоретичних аспектів визначення дефініції «проступок проти публічного порядку» в умовах реалізації в Україні реформи правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Розкриття терміну «проступок проти публічного порядку» неможливе без аналізу його складових, зокрема дефініції «проступок». Загалом, проступок як певну категорію можна розглядати з різних точок зору. Наприклад, у загально-соціальному значенні проступок розглядається як антисоціальна або шкідлива для суспільства дія, яка спрямована на знищення основ цивілізованого життя та порушує норми, що зафіксовані правовими кодексами держави [1, с. 20]. Історія законодавства про проступки не є тривалою. Виділення проступків проти публічного порядку в окрему категорію публічних проступків, так само, як відокремлення окремого виду правової відповідальності – публічно-правової, це здебільшого продукт розвитку права у XX ст. Так, у дорядянський період у законодавстві не було чітких відмінностей між злочином і проступком. Обидва ці поняття розглядалися як злочини, що розрізняються ступенем суспільної небезпеки [2, с. 32-36]. З іншого боку, як відзначають учені, не було розмежувань і в предметній відмінності застосовуваних поліцейськими органами заходів примусу: всі дії поліції, спрямовані на попередження, припинення і розкриття злочинів і проступків проти публічного порядку, належали до розряду примусу [3, с. 63] (тоді як у сучасному розумінні ці заходи можуть охоплюватися кримінальним правом і процесом, кримінально-виконавчим правом).

Зауважимо, що якщо історичний процес запровадження в законодавство поняття «проступок» є наслідком, головним чином, необхідності виокремлення злочинів серед інших протиправних діянь, то виникнення поняття «адміністративне правопорушення» в законодавстві західноєвропейських країн пов'язане із становленням і розвитком адміністративного судочинства (адміністративної юстиції). Інститут адміністративної юстиції як правова реальність є результатом реалізації ідей Великої французької революції 1789–1794 рр. Саме вони сформували розуміння необхідності контролювати дії адміністрації. Мета такого контролю – забезпечити відповідальність адміністрації за рішення, які порушують права громадян та інших суб'єктів громадянського суспільства. Інструментом, за допомогою якого: встановлюються юридичні обмеження щодо вільного розсуду адміністрації у прийнятті управлінських рішень; здійснюється захист громадянина перед адміністрацією, – стає адміністративна юстиція (адміністративні суди, адміністративні трибунали тощо). Рішення адміністрації, які порушують права громадян (та інших суб'єктів громадянського суспільства), починають розумітися як «адміністративні правопорушення» [4, с. 22].

Натомість, у СРСР із самого початку поняття «адміністративне правопорушення» та «проступок» нормативно ототожнювались, що підтверджується положенням ст. 7 Основ законодавства РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, прийнятих 23.10.1980 р., які містять дефініцію терміну «адміністративне правопорушення (проступок)» [5]. Цей підхід залишився і в чинному законодавстві, так, ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначає, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на публічний порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [6, с. 34].

На сьогодні для наукових і практичних цілей створені різні класифікації правопорушень (деліктів). Делікт (лат. *delictum* – провина, проступок) – це правопорушення, тобто незаконна дія, проступок, злочин. У римському праві – заподіяння шкоди іншій особі, її сім'ї або майну, порушення правового припису або заборони» [7, с. 55]. Правопорушення розрізняються між собою за ступенем суспільної небезпеки (шкідливості), яка, у свою чергу, визначається цінністю об'єкта протиправного посягання, змістом протиправного діяння, часом, засобами, розміром та характером заподіяної шкоди, формою та ступенем вини правопорушника, інтенсивністю протиправних дій, їх мотивацією, особистими характеристиками правопорушника тощо. Також проводиться класифікація за об'єктами посягання, за суб'єктами, за процедурами їх розгляду тощо [8, с. 26].

О.Ф. Скаун та С.В. Петков наводять такий приклад розподілу (класифікації) правопорушень за ступенем небезпеки (шкідливості):

1) злочини – це передбачене кримінальним законом суспільне небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), яка полягає у посяганні на суспільний лад держави, її політичну й економічну системи, власність, особу, політичні, трудові, майнові та інші права і свободи громадян, а так само інше суспільно небезпечне діяння, передбачене кримінальним законом, яке полягає в посяганні на правопорядок (наприклад, убивство людини) [9, с.458]. Злочини розрізняються між собою за об'єктами посягання, за суб'єктами, за поширеністю, за ознаками об'єктивної і суб'єктивної сторін та іншими критеріями, внаслідок чого можна виділити господарські злочини, військові злочини, службові (адміністративні) злочини [10, с.594];

2) проступки відрізняються від злочинів меншим ступенем суспільної небезпечності. Це незначні правопорушення, що завдають шкоди особі, суспільству і є підставою для притягнення особи, яка вчинила проступок, до передбаченої законом відповідальності. Якщо суспільно небезпечний проступок не передбачений кримінальним законом, він злочином не визнається. Якщо проступок має всі ознаки, перелічені в кримінальному законодавстві, але не має підвищеного ступеня суспільної небезпечності, він також не може бути визнаний злочином. Для особи, яка вчинила злочин і притягнена до відповідальності, законом як наслідок цього передбачена судимість, тоді як притягнення особи до відповідальності за проступок не передбачає судимості. Проступки можуть бути: конституційні, дисциплінарні, адміністративні, матеріальні, цивільно-правові [9, с. 458].

Необхідно констатувати той факт, що останнім часом запропоноване законодавством визначення проступку ставиться вченими під сумнів. Так, ототожнення на законодавчому рівні понять «адміністративне правопорушення» і «проступок» («адміністративний проступок») викликає заперечення вчених з адміністративного права. Сучасна потреба та процес реформування законодавства України взагалі й адміністративного законодавства, зокрема, також визначає необхідність вирішення проблеми визначення місця проступку серед інших правопорушень, особливо адміністративних. Це має не лише теоретичне (навчальне або пізнавальне), а й велике практичне значення, що потребує максимальної точності використання термінології в наукових дослідженнях та правотворчому процесі [11, с. 144]. Виходячи із цих міркувань, доцільно зупинитись на тлумаченні наведених вище понять та співвідносних з ними термінів, що, у свою чергу, передбачає як правовий, так і лінгвістичний аспект.

Проступки-делікти – це порушення, які завдають шкоди особистості, суспільству, державі та є підставою притягнення порушника до передбаченої відповідальності. Насамперед, слід зауважити, що в сучасній українській мові неоднозначно розкриваються поняття «проступок» та «правопорушення». Порушення – відхилення від правил, відступ від законів; порушувати – робити що-небудь у супереччя наказові, закону [12, с. 597-598]. Проступок – вчинок, що порушує які-небудь норми, правила поведінки, загальноприйнятий порядок; провина [12, с. 817]. Відтак порушення – це недотримання системи правил, тоді як проступок – невиконання певного виду конкретно визначеної норми, правила поведінки [13]. Правопорушення досліджується в соці-

ально-філософському та юридичному форматах та визначається як системне, багатогранне, антисоціальне явище; як вид конфліктної поведінки, сутність якого полягає в тому, що воно завдає шкоди суспільним відносинам, правам та інтересам особистості, суспільства й держави в цілому [14, с. 11].

В.С. Стефанюк висловлював думку про те, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком – протиправне діяння, за яке законодавством передбачено накладання адміністративних стягнень [15, с. 13]. С.В. Ківалов вважає, що поняття «адміністративне правопорушення» за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж поняття «адміністративний проступок», оскільки включає в себе всі протиправні дії, що наявні у сфері державного управління. Адміністративний проступок включає в себе тільки ті протиправні дії, за які настає адміністративна відповідальність [16, с. 129].

Вивчаючи проблеми понятійно-теоретичного аспекту адміністративного делікту, О.І. Остапенко вважає, що їх розв'язання неможливе без визначення категорійно-понятійного апарату адміністративного правопорушення (делікту) [17, с. 73, 83, 167]. Характеризуючи актуальність делікту, автор співвідносить його з поняттям «адміністративний проступок», ототожнюючи таким чином поняття «адміністративне правопорушення», «делікт» та «адміністративне правопорушення». Думку, схожу з позицією О.І. Остапенка щодо співвідношення понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», висловлює А.С. Васильєв, який зазначає, що адміністративна відповідальність застосовується щодо організаційно не підпорядкованих суб'єктів за порушення адміністративно-правових обов'язків, які утворюють склад особливого правопорушення – адміністративного проступку. Досліджуючи поняття і склад підстав відповідальності, автор у своїй праці використовує виключно поняття «адміністративний проступок» [18, с. 196].

Продовженням такого підходу є думка, висловлена колективом авторів, які вважають, що в КУпАП одночасно використовуються й ототожнюються два терміни і тим самим два поняття – «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок». Проте ці поняття не тотожні, оскільки адміністративне правопорушення передбачає порушення будь-якої адміністративно-правової норми – незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність. Адміністративний же проступок слід розглядати як вид адміністративного правопорушення, за яке встановлено адміністративну відповідальність [19, с. 15]. Схоже міркування висловлює і російський адміністративіст Д.М. Бахрах, підкреслюючи, що не всі порушення норм адміністративного права є адміністративним проступком. І водночас адміністративними санкціями охороняються численні норми конституційного, трудового, цивільного, земельного та інших галузей права. Адміністративний проступок, на його думку, – діяння, що порушує норми адміністративного та інших галузей права, які охороняються адміністративними стягненнями. Реалізація адміністративних санкцій не обов'язково супроводить адміністративний проступок, але можливість їх застосування є його обов'язковою властивістю [20, с. 349-350].

Л.О. Андреева, А.Г. Богданов зауважують, що для розмежування адміністративного правопорушення та проступку основним визначальним поняттям є суб'єкт правовідносин. Розрізняють загальний та спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності. Спеціальний суб'єкт – особи, які мають особливі права, здійснюють особливий вид діяльності (наприклад, посадові особи); особливий суб'єкт – особи, які несуть відповідальність в особливому порядку (наприклад, військовослужбовці). Проступок – факт реальної дійсності. Склад проступку – логічна конструкція, правове поняття про нього, яке відображає істотні властивості реальних явищ, тобто конкретних антисуспільних дій. Законодавець не створює ознак проступків, а лише відбирає з них істотні, відмінні та конструє склади. Логічна конструкція у праві і є обов'язковою частиною нормативної основи відповідальності [21].

Відтак, можемо зробити висновок, що поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» («проступок»): по-перше, розглядаються як синоніми; по-друге, перший термін підмінює другий. Таке розуміння співвідношення зазначених понять і закріплення їх у законодавстві, на нашу думку, є не досить виправданим, якщо врахувати два моменти:

1) Конституцією України (п. 22 ст. 92) закріплено лише термін «адміністративне правопорушення», а відповідно до ст. 8 Основного Закону України Конституція має найвищу юридичну силу, а відтак закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії [22];

2) у теорії права, насамперед, досліджується правова природа правопорушення, а вже через нього виводиться поняття проступку.

Висловлюючи власне бачення термінів «правопорушення» і «проступок», вважаємо, що при цьому слід урахувати такі обставини: по-перше, проступок – категорія похідна від правопорушення; по-друге, визначальним фактором щодо розмежування й формулювання цих понять мають стати відповідні положення Конституції України [23, с. 143].

Проступок та правопорушення, на нашу думку, слід розглядати як окреме та загальне, диференційовано закріплюючи в законодавстві систему відповідних адміністративних стягнень, порядок їх накладення та виконання юрисдикційними органами [24, с. 72]. Звичайно, як злочин, так і проступок можуть бути вчинені особою під час діяльності в будь-якій сфері. Але в першому випадку особа несе публічну відповідальність, а в другому – кримінальну.

Надана характеристика дає змогу перейти безпосередньо до висвітлення питання з'ясування правової сутності проступку проти публічного порядку. Одним з перших у новітній історії українського адміністративного права до характеристики проступку проти публічного порядку звернувся професор І.П. Голосніченко в монографії «Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права» (1991 р.). Свою увагу він зосередив на визначенні місця адміністративного проступку серед інших видів протиправної поведінки, розпочав дискусію щодо співвідношення суспільної небезпеки та шкідливості в ознаках адміністративного делікту, здійснив аналіз фактора небезпечності суб'єкта порушення як одного з критеріїв розмежування адміністративних проступків і злочинів. Поняття «шкідливість», на думку вченого, виступає в ролі родового щодо поняття «небезпечність». Проступки мають різний ступінь шкідливості, який може підвищуватись і сягати нової якості – суспільної небезпечності [25, с. 3-5]. Аналізуючи підстави публічної відповідальності за вчинення проступку проти публічного порядку, Д.М. Лук'янець доходить висновку, що фактичну підставу відповідальності становить проступок. У своєму дослідженні автор не розмежує ці два поняття – поперемінно їх використовує, характеризуючи ознаки, елементи складу правопорушення і проступку [26, с. 45-49].

Слід зауважити, що основним нормативним актом щодо регулювання відповідальності за проступки проти публічного порядку є КУпАП. У ньому вміщуються норми, що регулюють і охороняють матеріальні і процесуальні суспільні відносини у сфері публічної влади. У загальних положеннях закріплюються завдання та система законодавства про публічну відповідальність, компетенція і повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань про проступки, запобігання їм, виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, чинність законодавства та забезпечення режиму законності при провадженні у справах про проступки.

Висновки. Вважаємо, що при характеристиці проступку проти публічного порядку слід абстрагуватись від поняття «адміністративний проступок», «адміністративний делікт» та перейти до поняття «публічний проступок», «публічний делікт». У цьому випадку це не звичайна зміна поняття, а перехід від однієї моделі абстрагування до іншої, коли формуються не просто поняття цілісного правового явища, а шляхом аналізу відділяються його ідеальні структурні складові (елементи), що дасть змогу більш чітко висвітлити правову природу та соціальну сутність цього виду проступку.

Враховуючи вище викладене вважаємо, що проступком проти публічного порядку необхідно визнати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на публічний порядок і за яку законом передбачено відповідальність.

Отже, з урахуванням попередніх висновків щодо розуміння терміну «публічний порядок», необхідності прийняття єдиного законодавчого акту у відповідній сфері та, у зв'язку із цим, виведення відповідних норм, що регулюють охорону публічного порядку, з-під дії положень Кодексу України про адміністративні правопорушення [27] як таких, що не містять у своїй основі безпосередньо адміністративні управлінські відносини, ми робимо висновок про те, що проступок проти публічного порядку доцільно розглядати саме як вид публічного проступку.

Список використаних джерел:

1. Бачинин В.А. Философия права : краткий словарь. В.А. Бачинин, В.П. Сальников. СПб. : Лань, 2000. 400 с.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск : Изд-во Уральского ун-та, 1989. 204 с.
3. Агапов А.Б. Административная ответственность : учебник. М. : Статут, 2000. 250 с.
4. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. В.К. Колпаков. К. : ЮрінкомІнтер, 2008. 258 с.

5. Основы законодательства союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980) URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a803x554.htm.
6. Кодекс Украины об административных правонарушениях : научно-практический комментарий. А.С. Васильев, Е.В. Додин, О.П. Подцерковный и др. ; под общей ред. А.С. Васильева, А.И. Миколенко. Х., 2008. 1024 с.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1999. Т. 2. 744 с.
8. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 243 с.
9. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харьков : Консум, 2006. 656 с.
10. Петков С.В. Класифікація проступків за ознаками: теоретичні та практичні питання. Право та управління. 2012. № 2. С. 591–614.
11. Манжула А.В. Проступок: Історія виникнення поняття, ознаки та особливості прояву в законодавстві. Митна справа. 2011. № 4 (76). Ч. 2. С. 142–148.
12. Новый тлумачний словник української мови : в 4 т. Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. К. : Аконіт, 1998. Т. III: О-Р. 927 с.
13. Манжула А.А. Дефініція «проступок» як категорія публічно-правової відповідальності. Форум права. – 2011. – № 3. – С. 505–511.
14. Гогин А.А. Общая концепция правонарушений: проблемы методологии, теории и практики : автореф. дис. на соискание уч. степени д-ра юрид. наук : 12.00.01. Тольят. гос. ун-т. Тольятти, 2011. 40 с.
15. Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київськ. нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2000. 20 с.
16. Адміністративне право України : підручник. За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 896 с.
17. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Л. : Львівський ін-т внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. 312 с.
18. Васильев А.С. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособ. Харьков : Одиссей, 2003. 288 с.
19. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. За заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-ге вид., перероб. і доп. Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.
20. Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : НОРМА, 2002. 640 с.
21. Андреева Л.А., Богданов А.Г. К вопросу разграничения административного правонарушения и проступка. URL: <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/3542-2012-08-14-04-39-06>.
22. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
23. Манжула А.А. Правова основа відповідальності за вчинення проступків, що посягають на громадський порядок. Вісник Харківського національного університету ім. В.М. Карамзіна. Серія «Право». 2011. № 988. С. 140–145.
24. Манжула А.А. Адміністративна відповідальність за проступки, що посягають на громадський порядок: проблеми та перспективи їх вирішення. Право і безпека. 2011. № 4. С. 67–72.
25. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. Вища школа, 1991. 207 с.
26. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
27. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТУ
ПРОТИДІЇ БІОТЕРОРИЗМУ**

В даній статті проведено дослідження правового забезпечення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації, матеріально-правового та процесуального порядку. З'ясовано, що сьогодні в Україні діє низка чинних нормативно-правових актів щодо забезпечення адміністративно-правових режимів надзвичайної ситуації та надзвичайної екологічної ситуації, які застосовуються у боротьбі з біологічним тероризмом. Встановлено, що відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на введення на окремій адміністративній території дії адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації, не є стандартними, з огляду на наявність специфічних адміністративно-правових ознак, також і конституційно-правових. Було зазначено, що процедури оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації носять адміністративно-правовий, управлінський характер, однак є безпосередньо пов'язаним з обмеженням прав людини і громадянина. Зроблено акцент на процесуальному порядку оголошення відповідної адміністративної території зоною надзвичайної екологічної ситуації, зокрема, оголошення відповідної адміністративної території зоною надзвичайної екологічної ситуації здійснюється шляхом підписання Указу Президента України за ініціативою Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України, який в свою чергу затверджується Верховною Радою України. Подальша процедура передбачає затвердження Указу про оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації Парламентом в період до двох днів, з моменту внесення звернення Голови держави. Протягом цього ж терміну, відповідно до ст. 83 Конституції України Верховна Рада України збирається без скликання і голосує відповідно до звернення. Звернено увагу на необхідність невідкладного доведення до відома Парламенту Президентом держави факту видання указу про введення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації. Це говорить про наявність системи стримувань та противаг, що проявляється у неможливості прийняття указу про введення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації одноосібно. Зроблено висновок про необхідність спростування процедури введення в дію адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації в межах негайної протидії біологічному тероризму, за умов загрози надзвичайно швидкого поширення небезпечних штамів вірусів.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, зона надзвичайної екологічної ситуації, надзвичайна екологічна ситуація, надзвичайна ситуація, правове забезпечення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації.

В данной статье проведено исследование правового обеспечения административно-правового режима чрезвычайной экологической ситуации, материально-правового и процессуального порядка. Выяснено, что сегодня в Украине действует ряд действующих нормативно-правовых актов по обеспечению административно-правовых режимов чрезвычайной ситуации и чрезвычайной экологической ситуации, которые применяются в борьбе с биологическим терроризмом. Установлено, что соответствующие нормативно-правовые акты, направленные на введение в отдельной административной территории действия административно-правового режима чрезвычайной экологической ситуации, не являются стандартными, учитывая на-

личие специфических административно-правовых признаков, также и конституционно-правовых. Было отмечено, что процедуры объявления отдельной территории зоной чрезвычайной экологической ситуации носят административно-правовой, управленческий характер, однако является непосредственно связанным с ограничением прав человека и гражданина. Сделан акцент на процессуальном порядке объявления соответствующей административной территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, в частности, объявления соответствующей административной территории зоной чрезвычайной экологической ситуации осуществляется путем подписания Указа Президента Украины по инициативе Совета национальной безопасности и обороны Украины или по представлению Кабинета Министров Украины, который в свою очередь утверждается Верховной Радой Украины. Дальнейшая процедура предусматривает утверждение Указа об объявлении отдельной территории зоной чрезвычайной экологической ситуации парламентом в период до двух дней с момента внесения обращения Главы государства. В течение этого же срока, в соответствии со ст. 83 Конституции Украины Верховная Рада Украины собирается без созыва и голосует в соответствии с обращением. Обращено внимание на необходимость безотлагательного доведения до сведения Парламента Президентом государства факта издания указа о введении административно-правового режима чрезвычайной экологической ситуации. Это говорит о наличии системы сдержек и противовесов, которая проявляется в невозможности принятия указа о введении административно-правового режима чрезвычайной экологической ситуации единолично. Сделан вывод о необходимости опровержения процедуры введения в действие административно-правового режима чрезвычайной экологической ситуации в пределах немедленной противодействия биологическому терроризму, в условиях угрозы чрезвычайно быстрого распространения опасных штаммов вирусов.

Ключевые слова: административно-правовой режим, зона чрезвычайной экологической ситуации, правовое обеспечение административно-правового режима чрезвычайной экологической ситуации, чрезвычайная ситуация, чрезвычайная экологическая ситуация.

This article examines the legal support for the administrative and legal regime of an emergency environmental situation, substantive and procedural order. It has been found out that a number of current legal acts are in force in Ukraine today to ensure the administrative and legal regimes of emergency and environmental emergency that are applied in the fight against biological terrorism. It is established that the relevant normative legal acts aimed at introducing in a separate administrative territory the administrative and legal regime of an emergency environmental situation are not standard, due to the presence of specific administrative and legal features, as well as constitutional legal ones. It has been stated that the procedures for declaring a particular territory an area of emergency are administrative, administrative, but directly related to the restriction of human and citizen's rights. Emphasis is placed on the procedural procedure for declaring the respective administrative territory a zone of emergency ecological situation, in particular, declaring the respective administrative territory a zone of emergency ecological situation is carried out by signing the Decree of the President of Ukraine on the initiative of the National Security and Defense Council of Ukraine, or upon submission of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which in turn approves. The further procedure involves the approval of the Decree declaring a separate territory a zone of emergency ecological situation by Parliament within a period of up to two days, from the moment of the submission of the President's request. During the same period, in accordance with Art. 83 of the Constitution of Ukraine The Verkhovna Rada of Ukraine shall convene without convening and vote in accordance with the appeal. Attention was drawn to the need to immediately inform the President of the state of the fact of issuing a decree on the introduction of administrative and legal regime of emergency environmental situation. This indicates the existence of a system of checks and balances, which is manifested in the inability to adopt a decree on the introduction of administrative and legal regime of emergency environmental situation alone. The conclusion was made about the necessity to simplify the procedure for

the introduction of an administrative and legal regime of an ecological emergency within the limits of immediate counteraction to biological terrorism, in the face of the threat of extremely rapid spread of dangerous virus strains.

Key words: *administrative-legal regime, emergency ecological situation, emergency, legal support of administrative-legal regime of emergency ecological situation, zone of emergency ecological situation.*

Основний Закон покладає на нашу державу обов'язок забезпечення прав людини і громадянина, що також визначені рядом міжнародних нормативно-правових актів, зокрема Загальною декларацією прав людини [1]. Не виникає сумнівів, що до основних прав людини відносяться також екологічні права, а саме право на сприятливе навколишнє середовище, адже з огляду на те, що саме воно є єдиним можливим для життя середовищем існування людини як біологічного виду.

Сьогодні в Україні складається не найбезпечніша екологічна обстановка, виною якої є і розвиток науково-технічного прогресу, що дозволяє використовувати надзвичайно шкідливі хімічні речовини та сполуки, збільшення виробництва тих чи інших товарів, що потребує підвищення рівня енергії, що прямо залежна від використання мінеральних ресурсів, спалення яких завдає непоправимих наслідків природному середовищу. Глобальне потепління, емісія парникових газів, озонові дірки, забруднення земель, річок та повітря з часом роблять планету все менш пристосованою до життя. Окремим викликом екологічним правам людини виступає загроза біологічного тероризму, що може підступно вражати найбільш незахищені сфери суспільного, економічного та екологічного життя громадян.

Безпосереднім завданням держави та її органів сьогодні виступає забезпечення національної безпеки України, важливою частиною якої є екологічна безпека. Задля її реалізації держава створює та використовує механізми, спрямовані на попередження, припинення злочинних, протиправних проявів, а також на боротьбу з негативними екологічними наслідками, що були спричинені як від проявів біологічного тероризму, шляхом поширення небезпечних штамів вірусів, але і що були викликані природними катастрофами техногенного характеру. Одним з основних механізмів боротьби з наслідками проявів біологічного тероризму виступає запровадження адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації як інструменту протидії проявам біологічному тероризму.

Правове забезпечення надзвичайних адміністративно-правових режимів досліджувалося такими вченими-адміністративістами як: В. Авер'янов, О. Бандурка, А. Басов, Ю. Битяк, А. Васильєв, І. Голосніченко, В. Зуй, С. Ківалов, Т. Коломоєць, М. Корнієнко, А. Комзюк, С. Кузнichenko, Т. Мінка, С. Петков, М. Тищенко тощо. Говорячи про дослідження деяких аспектів забезпечення протидії терористичним проявам, в першу чергу біологічному тероризму слід згадати таких вчених-правників: О. Деміховська, В. Ємельянов, Я. Кондратьєв, В. Ліпкан, С. Нетесов, Ю. Новохатній, В. Світа, Л. Третьякова та ін. Проте, водночас слід зазначити, що дослідженню питань правового забезпечення адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації як інструменту протидії біотероризму достатньої уваги не приділялося, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Говорячи про правове забезпечення адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації як інструменту протидії біотероризму в першу чергу слід дослідити нормативно-правовий масив, яким регулюється його запровадження. Так, сьогодні в Україні діє низка чинних нормативно-правових актів щодо забезпечення адміністративно-правових режимів надзвичайної ситуації та надзвичайної екологічної ситуації, що застосовуються у боротьбі з біологічним тероризмом, а саме: Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»; Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2]; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації» від 26.01.2015 р. [4] та інші нормативно-правові акти, які приймаються на виконання вказаних законів.

Зазначеними нормативно-правовими актами визначаються ряд важливих положень, що стосуються: - правового регулювання відносин, виникаючих під час здійснення надзвичайних заходів, що спрямовані на захист життя та здоров'я людей та нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації; - визначення порядку встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, його організаційного, фінансового та мате-

ріально-технічного забезпечення, у тому числі відповідного режиму використання, охорони та відтворення природних ресурсів; -встановлення порядку залучення юридичних та фізичних осіб до участі у надзвичайних заходах на території зони та відшкодування вартості виконаних ними робіт [5] тощо.

Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», зокрема визначає поняття «зона надзвичайної екологічної ситуації» як оголошена місцевість, на адміністративній території якої вводиться особливий адміністративно-правовим режим за наявності відповідних умов, до яких відносить:

- суттєве перевищення рівню гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;
- спричинення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння суттєвої матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів;

- негативні зміни, що виникли у навколишньому природному середовищі на значній території, які не вбачається за можливе усунути без застосування надзвичайних заходів зі сторони держави, або ж такі, що значним чином обмежують чи виключають можливість проживання населення і провадження господарської діяльності на відповідній території;

- стрімке підвищення рівня захворюваності серед населення, що є наслідком негативних змін у навколишньому природному середовищі. Зоною надзвичайної екологічної ситуації може оголошуватися відповідна територія держави [5]. Оголошення відповідної адміністративної території зоною надзвичайної екологічної ситуації здійснюється шляхом підписання Указу Президента України за ініціативою Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України, який в свою чергу затверджується Верховною Радою України. Однак, слід зазначити, що процесуальний порядок оголошення «зони» є дещо складнішим, і складається з сукупності стадій. І в першу чергу відбувається підготовка даного адміністративно-правового акту.

Справді, зі стадії підготовки управлінського акту щодо оголошення окремої адміністративної території зоною надзвичайної екологічної ситуації починається сам процес прийняття акту, якому слідує його прийняття, набуття юридичної сили, продовження, та скасування. Вказані стадії можна визначити як адміністративно-правові процедури [6, с. 221].

Зосереджуючи увагу на першій стадії прийняття адміністративного акту підготовки, слід зазначити, що вона, в свою чергу включає ряд підстадій, а саме: готування акту, його прийняття та оприлюднення [7].

Однак серед правників існують також й інші думки, стосовно стадійності, зокрема науковці говорять про необхідність розуміння етапів прийняття акту з дещо абстрактнішої, розширеної точки зору, що включає в себе більш повний перелік стадій, або етапів прийняття. На думку вчених слід виокремлювати такі стадії:

- визначення необхідності та своєчасності винесення акту, діяльність щодо підготовки проекту акту;
- подання проектного документу до розгляду компетентним органом державної влади;
- обговорення та внесення коректив у проект адміністративного акту;
- винесення рішення щодо прийняття або відхилення управлінського акту з його подальшою реєстрацією;
- доведення адміністративного акту до відома компетентних органів [8, с.122].

Водночас слід зазначити, що нормативно-правові акти спрямовані на введення на окремій адміністративній території дії адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації не є стандартними, з огляду на наявність специфічних адміністративно-правових ознак, також і конституційно-правових з позиції обмеження прав людини на період дії надзвичайного стану, на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

При спробі комплексного дослідження правового забезпечення процесуального порядку оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації слід звернутися в першу чергу до чинного законодавства, що його закріплює.

Як вже зазначалося раніше оголошувати адміністративно-правовий режим надзвичайного стану, або режим надзвичайної екологічної ситуації, так саме, як і режим військового стану оголошуються безпосередньо головою держави, однак за відповідними процесуальними рішеннями, що йому передують. Про це прямо говорить норма Конституції України, а саме п.п. 20, 21 ст. 106 Конституції України [9], ч. 1 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного

стану» [2], ч. 1 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [5] ч. 1 ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10]. Оголошення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації Президентом відбувається у формі Указу.

Якщо голова держави достроково припиняє повноваження, право на оголошення адміністративно-правового режиму переходить до голови Уряду, до якого переходять обов'язки Президента України, до обрання нового про що говорить ст. 112 Основного Закону України. Внесення указу щодо запровадження надзвичайного екологічного стану, відповідно до ст. 106 Конституції України у разі відсутності Президента України потребує його підписання з боку Голови уряду та міністра, що буде відповідати за виконання акту.

Подальша процедура передбачає затвердження Указу про оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації Парламентом в період до двох днів, з моменту внесення звернення Голови держави. Протягом цього ж терміну, відповідно до ст. 83 Конституції України Верховна Рада України збирається без скликання і голосує відповідно до звернення. Це говорить про необхідність невідкладного доведення до відома Парламенту Президентом держави факту видання указу про введення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації.

Процесуальний порядок внесення указу про введення надзвичайного екологічного стану регулюється Положенням «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», що є затвердженим Указом Президента України № 346/93 від 20.09.1993 року з подальшими змінами та доповненнями [11]. Положення покладає зобов'язання підготовки проекту указів Президента України на: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи державної влади в межах власної компетенції, Голову Секретаріату Президента України, Радників Президента України, інші структурні підрозділи Секретаріату Президента України [11].

Окрім того, ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» передбачає альтернативу внесення пропозиції щодо оголошення адміністративного режиму надзвичайної екологічної ситуації на окремій території Радою національної безпеки і оборони України та Урядом України [5].

З огляду на проведення дослідження правового забезпечення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації, матеріально-правового та процесуального порядку слід вказати, що процедура оголошення окремої території зоною надзвичайної екологічної ситуації носить адміністративно-правовий, управлінський характер, однак є безпосередньо пов'язана з обмеженням прав людини і громадянина. Окрім того, проведення дослідження демонструє наявність системи стримувань та противаг, що проявляється у неможливості прийняття указу про введення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації одноосібно. З аналізу видно, що вказане рішення проходить ряд етапів та затвердження рядом державних інституцій у чітко визначеному характері.

Однак, на нашу думку, у випадку проявів біологічного тероризму, коли загроза надзвичайно швидкого поширення небезпечних штамів вірусів буде реальною, вищезазначена процедура буде лише сприяти розповсюдженню епідемії. З огляду на це, у рамках протидії небезпечним проявам біологічного тероризму слід розробити спрощену процедуру оголошення адміністративно-правового режиму надзвичайної екологічної ситуації на окремій адміністративній території.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року. № 1550-III /Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. №23. Ст. 176.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. № 1264-XII /Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1991. № 41. Ст. 546.
4. Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-p>.
5. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 липня 2000 року. № 1908-III /Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 42. Ст. 348.
6. Кузнichenko С. О. Процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. Форум права. 2009. № 2. С. 220–232.

7. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ним чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.

8. Бандурка А. М., Административный процесс: учеб. [для высш. учеб. завед.] / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. К. : Літера ЛТД, 2001. 336 с.

9. Конституції України / Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 28. Ст. 250.

11. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 22.11.2006. № 970/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.

УДК 007:304:08

ЛИСЕНКО В.В.

БЛОГ ЯК СКЛАДОВА СУЧАСНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

Статтю присвячено дослідженню поняття блогу як інформаційного ресурсу. Розкрито наукові підходи до визначення блогу як електронного щоденника, веб-сайту. Зазначено, що залежно від змісту інформації, яка розміщена в блозі, у автора можуть виникати права інтелектуальної власності, а також обов'язки щодо дотримання авторських прав інших осіб. Наведено класифікацію блогів за різними критеріями. Визначено основні функції блогосфери, серед яких інформаційна, комунікативна, освітня, охоронна, функція соціалізації та громадського контролю, оціночна.

Ключові слова: блог, блогосфера, веб-сай, автор, інформація, інформаційний ресурс.

Статья посвящена исследованию понятия блога как информационного ресурса. Раскрыты научные подходы к определению блога как электронного дневника, сайта. В зависимости от содержания информации, размещенной в блоге, у автора могут возникать права интеллектуальной собственности, а также обязанности по соблюдению авторских прав других лиц. Проведена классификация блогов на основании разных критериев. Определены основные функции блогосферы, среди которых: информационная, коммуникативная, образовательная, охрannая, функция социализации и общественного контроля, оценочная.

Ключевые слова: блог, блогосфера, веб-сай, автор, информация, информационный ресурс.

The article is devoted to the study of the concept of a blog as an information resource. Scientific approaches to the definition of a blog as an electronic diary, site are disclosed. Depending on the content of the information posted on the blog, the author may have intellectual property rights, as well as obligations to respect the copyrights of others. Blogs are classified according to different criteria. The main functions of the blogosphere, among which are: information, communication, educational, security, the function of socialization and public control, estimated.

Key words: blog, blogosphere, website, author, information, information resource.

Постановка проблеми. Одним із важливих прав, яке закріплено як в міжнародно-правових актах, так і в національному законодавстві, є право на інформацію. Відповідно до ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [1].

Європейська конвенція з прав людини і основоположних свобод закріплює за кожним право на свободу вираження поглядів [2].

Про важливість свободи вираження поглядів та інформації зазначається і в Декларації Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації», ухваленій Комітетом міністрів на 70-й сесії 29 квітня 1982 року, в якій з посиланням на ст.10 Європейської конвенції з прав людини йдеться про захист прав кожного, незалежно від кордонів, самовиражатися, шукати й одержувати інформацію та ідеї з будь-якого джерела, а також їх поширення [3].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про інформацію», кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. У ст. 22 вказаного закону зазначено, що масова інформація - інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб, а засоби масової інформації - засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації. В законі прописані гарантії діяльності засобів масової інформації та журналістів та відповідальність за порушення законодавства про інформацію, яке тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України [4].

В Законі України «Про доступ до публічної інформації» йдеться про те, що «будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації» [5].

Серед нормативно-правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, можна виділити також Закони: «Про друковані засоби масової інформації», «Про радіо і телебачення», «Про науково-технічну інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про інформаційні агентства», «Про рекламу», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України».

Попри широку законодавчу базу, яка регулює відносини, пов'язані з інформацією, на практиці залишається чимало питань, пов'язаних з правовим статусом суб'єктів таких відносин, їх прав та обов'язків, що обумовлено стрімким розвитком інформаційних технологій, зокрема й у сфері комунікацій. Поряд з професійними засобами масової інформації в сучасних умовах активними учасниками інформаційних відносин, що виникають в мережі Інтернет, виступають звичайні користувачі, які створюють власні блоги, що за кількістю відвідувачів не поступаються інформаційним сайтам. Розвиток інформаційного обміну завдяки блогерам обумовив формування блогосфери, як складової інформаційного простору.

Слід зазначити, що окремі проблеми блогосфери вже були предметом досліджень в наукових працях: І. Артамонової, Л. Городенко, С. Демченко, А. Досенко, О. Карпенка, Ю. Половинчак, В. Різуна, І. Тонкіх, О. Чекишева, Л. Ярошенко, Р. Крейга, К. Віліса, К. Пейна та ін.

Разом з тим, залишаються мало дослідженими проблеми правового регулювання блогерської діяльності в Україні, яка набуває все більшого значення в суспільстві, що на наш погляд потребує вдосконалення правових механізмів, які забезпечують свободу масової інформації в державі.

Метою статті є розкриття сутності блогу, блогосфери, блогінгу як важливої складової інформаційного простору в сучасному суспільстві.

За останні два десятиріччя в Україні започатковано та набуває розвитку нове напрямлення в інформаційній сфері, а саме блогінг, який став частиною сучасного медійного простору. В медійному просторі з'явилися нові терміни такі як блог, блогосфера, блогер.

Як слушно зазначає А.К. Досенко традиційні ЗМІ, що історично займали певну інформаційну нішу, сьогодні змушені її ділити з блогами і блогерами. Нові засоби масової комунікації в історично короткий термін виявили свій величезний потенціал та пріоритет, тому не випадково стали предметом дослідження багатьох учених із різних країн. Блоги й традиційні ЗМІ, які

змушені діяти в одному інформаційному полі, надалі будуть взаємодіяти, взаємодоповнювати одні одних, переймати схеми, принципи роботи, щоб удосконалювати свої [6].

О. Карпенко в науковій роботі «Блогер як медіа особа» зазначає, що все більш вагомим чинником змін розвитку суспільства в цілому, так і кожної людини стають інформаційні технології, підкреслюючи, що одним з найновіших явищ у сфері інформаційних технологій є WebLogs або блоги, тобто он-лайніві Інтернет-щоденники [7].

Блог (англ. blog, від «web log») – мережевий журнал або щоденник подій, який регулярно поповнюється текстами, фото або мультимедійними даними [8].

Блог – це веб-сайт, основний зміст якого регулярно поповнюють записи, зображення або мультимедіа. Записи, відсортовані в зворотньому хронологічному порядку, зазвичай доступні для читання та обговорення широкою аудиторією.

Як зазначають Чекмишев О.В. та Ярошенко Л.А., блог це особистий щоденник на власному чи на партнерському сайті, або окремий, у тому числі персональний, веб-сайт, основний зміст якого – особисті записи, автора, що додаються регулярно у зворотному хронологічному порядку (останній запис зверху) доступний для всіх користувачів зі специфічним інформаційним чи інформаційно-аналітичним жанром, який дає змогу регулярно поширювати в мережі Інтернет та соціальних мережах інформацію, аналітичні чи особистісно-емоційні коментарі, а також коментрі користувачів й зображення або мультимедіа [9].

Слід погодитись з І.Тонкіх, яка зазначає, що блоги – це, мабуть, на сьогодні найбільш популярна і перспективна форма інтерактивного зв'язку, який забезпечується за допомогою різних форм інтерактивності: обмін думками, рейтинги публікацій, оцінки, коментарі, за кількістю яких визначається резонанс публікації. Наявність можливості коментування та постійний зв'язок з аудиторією – одна з обов'язкових умов існування блогу, адже нецікавий блог втрачає відвідувачів і перестає існувати. Тривалість існування блогів у значній мірі залежить від цілей автора та від рівня їх усвідомлення [10].

Основні переваги блогу порівняно з традиційними веб-сайтами, полягають у такому: постійно оновлюваний контент; проста організація інформації в хронологічному порядку; сприйнятливість пошукових систем; підвищення іміджевого складника, створення інструменту маркетингу і PR; отримання додаткового трафіку та зворотного зв'язку; легка взаємодія з користувачем та побудова довірчих відносин із ним; ефективна платформа для створення спільнот; можливість стати авторитетним джерелом; постійно оновлюваний контент [11, с.899]; можливість отримання високого пасивного доходу; заводити корисні знайомства та висловлюватися публічно на будь-які теми; розширювати коло власних інтересів та покращувати талант письменника [12, с.110].

Як видно із запропонованих визначень блогу він розглядається в першу чергу як веб-сайт. На відміну від блогу, визначення веб-сайту отримало законодавче закріплення. Відповідно до Закону України «Про авторське право і суміжні права» веб-сайт – це сукупність даних, електронної (цифрової) інформації, інших об'єктів авторського права і (або) суміжних прав тощо, пов'язаних між собою і структурованих у межах адреси веб-сайту і (або) облікового запису власника цього веб-сайту, доступ до яких здійснюється через адресу мережі Інтернет, що може складатися з доменного імені, записів про каталоги або виклики і (або) числової адреси за Інтернет-протоколом [13].

Розкриття сутності блогу через веб-сайт має важливе практичне значення. Враховуючи, що блог, як об'єкт правовідносин, а також правовий статус блогерів не отримали законодавчого врегулювання, на практиці постають питання щодо охорони та захисту прав блогерів, а також захисту інформації, розміщеної в блозі. Залежно від джерела походження, змісту інформації, розміщена блогерами, може бути віднесена до новин або загальновідомої інформації, яка не підлягає охороні, або виступати результатом інтелектуальної, творчої діяльності. В останньому випадку питання щодо правомірності використання інформації може поставати у двох випадках. По-перше, це використання інформації автором блогу. Якщо блогер використовує інформацію, яка підлягає охороні як об'єкти права інтелектуальної власності, необхідним є дотримання вимог щодо правомірності поширення запозичених результатів творчої діяльності. По-друге, це охорона інформації, автором якої виступає сам блогер, оскільки вона також може бути визнана об'єктом авторського права та підлягати правовій охороні.

Залежно від того, яка інформація розміщена в блозі, їх розподіляють на: професійні (створюються фахівцями в певній галузі та присвячені окремій тематиці) та побутові (які можуть бути присвячені повсякденним питанням, хобі та уподобанням автора тощо).

Крім того, залежно від об'єктів, які складають основу блогу, їх розподіляють на текстові, фото, – відеоблоги.

За тематикою блоги можуть бути розподілені на: політичні, культурні, освітні тощо.

Залежно від можливості користувачів блогу залишати коментарі, активно долучатись до обговорень тематики статей, які розміщуються блогерами, вони поділяються на відкриті та з обмеженим доступом. Як зазначено в дослідженні блогів, проведеному в Іспанії, лише 56% блогів дозволяють читачам залишати публічні коментарі. При цьому 44% блогів не отримали ніяких коментарів у 2016 році, 48% отримали менше 50 коментарів і лише 8% отримали понад 100 коментарів [14].

Коментування блогів є специфічною формою публічної комунікації. Її учасники можуть бути знайомими у реальному житті, і в таких випадках їхній спосіб комунікації набуває рис відповідальних і довірчих (навіть якщо вони ховаються за ніками). Якщо учасники комунікації не є знайомими, проте не ховаються за ніками (наприклад, пред'являють іншим учасникам комунікації свій профіль у Facebook), така комунікація стає менш довірчою, проте лишається доволі відповідальною. Нарешті, комунікація, реальні учасники якої замасковані непізнаними ніками, не є ані відповідальною, ані довірчою [15, с. 138].

Професійні блоги, не лише користуються великим попитом серед відвідувачів, а й приносять чималі статки їх засновникам. Над професійним блогом за таких умов, як правило працює команда професіоналів, яка підтримує його наповнення та актуальність. Одним з блогів, який входить до 10 найбільш популярних в світі, які принесли їх засновникам чималі статки, є блог «Business Insider», заснований в 2009-му році Кевіном П. Райаном та присвячений інформації про бізнес. Всі аналітичні новини публікуються через годину після їх появи в ЗМІ, для чого 45 досвідчених журналістів постійно «моніторять» події. Редактори блогу - експерти в сфері аналітики: наприклад, головний редактор Генрі Блодгет раніше працював керуючим «Merrill Lynch», «Pierce» і «Fenner & Smith», а один з постійних авторів Ден Фроммер був співробітником «Forbes». Чиста вартість блогу за оцінкою Кевіна П. Райана – 3 мільйони доларів [16].

Активне поширення блогів обумовило формування нового інформаційного простору в мережі Інтернет – блогосфери.

Блогосфера (від англ. blogosphere) – комунікативний простір, який формують користувачі блогів; сукупність усіх блогів в мережі Інтернет та зв'язки між ними, що утворюють автори та коментатори [17].

Слід зазначити, що за відносно невеликий проміжок часу свого існування, блогосфера набула популярності в комунікативному просторі як окремий вид діяльності в інтернет-журналістиці, в якій активну роль відіграють не професійні журналісти, які визначають тематику і проблематику видань, а читачі, які визначають за великим рахунком життєдіяльність того чи іншого блогу шляхом відвідувань та коментарів встановлюючи рейтинг публікації.

Можна говорити про те, що блогосфера в інтернет-журналістиці виступає як особливий інформаційний і соціокультурний простір з певними технічними соціальними та іншими характеристиками, в якому активну роль приймає аудиторія, шляхом створення і поширення інформації, яка на їх розсуд є важливою. Із зазначеного простежується, що блогосфера містить в собі два основоположних для ЗМІ елементи:

по – перше це інформація, інтенсивність проходження якої через блоги не поступається інтенсивності проходження інформації в ЗМІ;

по-друге це аудиторія, спілкування в рамках блогу передбачає широкий тематичний спектр, адже дискусія можлива не тільки з приводу опублікованих матеріалів, а і на інші теми, носить зазвичай регулярний характер, коментаторами в блогах виступають постійні читачі які визначають життєдіяльність блогу за кількістю відвідувань та коментарів.

Анонімність дописувачів та можливість вільної комунікації з будь-яких питань характеризують цей простір. Демократизм блогосфери має позитивний бік (оперативність, щирість дописувачів і плюралізм думок), але також і негативний бік (поверховість, імпульсивність). І хоча змістовну наповненість блогосфери багато дослідників, та й користувачів, ставлять під сумнів – не можна недооцінити її значення як альтернативного вільного каналу поширення інформації, а також вільну трибуну висловлювання. Процеси соціокультурної трансформації суспільства не можна нині уявити поза розвитком блогосфери; адже саме вона значною мірою ці трансформації підштовхує, зумовлює і забезпечує [15, с. 139].

Таким чином блогосфера виконує декілька основних функцій, серед яких можливо виділити:

– інформаційна – є основоположною, оскільки поширення інформації є першочерговою метою створення блогів, які формують блогосферу;

– комунікативна – формування здібностей щодо спілкування в мережі, висловлювання власних позицій та думок, обмін досвідом тощо;

– освітня – залежно від тематики блогів, інформація може сприяти набуттю нових знань, навичок;

– охоронна – інформація може сприяти підвищенню правової обізнаності читачів блогу, стосуватись правових аспектів реалізації та захисту прав громадян, захисту від неправомірних дій фізичних, юридичних осіб, бездіяльності органів державної влади тощо;

– функція соціалізації та громадського контролю – відкритість для широкого загалу та можливість залучення до дискусій сприяє активізації користувачів блогів щодо висловлення власного бачення того чи іншого питання, формування громадської позиції, швидкого реагування на неправомірні дії;

– оціночна – розкриває ставлення суспільства до окремих подій, явищ.

Таким чином блог як інформаційний ресурс не лише акумулює інформацію, знання, досвід, а й виступає джерелом прибутку для його автора. В умовах сьогодення блоги є одним із найпоширеніших джерел інформації, який дозволяє не лише отримувати таку інформацію, а й висловлювати власні позиції та думки кожному бажаючому. На відміну від засобів масової інформації, які орієнтовані на поширення різних інформаційних об'єктів, блоги є більш відкритими до залучення користувачів до дискусії, обміну думками, досвідом.

Список використаних джерел:

1. Конституція України *Електронний ресурс*: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. *Електронний ресурс*: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Про свободу вираження поглядів та інформації: Декларація міністрів Ради Європи Прийнята 29.04.1982 р. *Електронний ресурс*: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992р. *N 2658-XII Відомості Верховної Ради України*. 1992. N 48. Ст.650.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32, ст. 314.
6. Досенко. А. К. Блогосфера як автокомунікативна технологія. *Наукові записки Інституту журналістики*. Том 57. 2014. Жовтень – грудень. С.229-229.
7. Карпенко О.І. Блогер як медіа особа. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2016. Серія «Право». Вип. 22. С.135-137.
8. Вікіпедія. *Електронний ресурс*: <http://bit.ly/1hyewX3>
9. Чекмишев О.В., Ярошенко Л.А. Основи якісного блогерства : *навч. посіб.*. Київ: ФОП А.М.Рудницька. 2014. с. 48.
10. Тонкіх І. Ю. Функції блогів на сайтах Український Інтернет-ЗМІ. *Діалог*. 2012. Вип. 15. С. 341-350.
11. Мозгова Г.В., Мугдусієва Н.К., Чернишева А.С. Контент-маркетинг в корпоративному блозі. *Економіка і суспільство*. Вип.10. 2017. С. 897-903.
12. Санін М.К., Барков Е.И. Эффективность блоггинга как маркетингового инструмента. *Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент»* № 2, 2016. С. 107-112.
13. Про авторське право і суміжні права: *Закон України. Електронний ресурс*: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>
14. E-Social Work in Spain: An analysis of the professional blogs Idanez, MJA (Aguilar Idanez, Maria Jose); Estany, BAM (Moneo Estany, Berta A.); Civera, MNC (Caparros Civera, Maria Neus) CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL T. 32 № 1 p. 21-34. 2019 DOI: 10.5209/CUTS.56448
15. Михайлова О. Блогосфера як інструмент соціокультурних трансформацій у сучасній Україні. *Наукові записки*. 2018. 4-5 (72-73), С. 130-141.
16. 10 самых популярных блогов в мире, принёсших своим создателям миллионы *Електронний ресурс*: <https://www.publy.ru/post/4306>
17. Blog Encyclopedia Britannica *Електронний ресурс*: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/869092/blog>.

**ДОБРОЧЕСНІСТЬ У ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ
ВИКОНАВЧОЇ ГІЛКИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ
ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА¹**

У статті досліджено доброчесність у гуманітарній сфері діяльності виконавчої гілки державної влади як індикатор ефективності та верховенства публічного права. Встановлено, що духовність для публічної адміністрації означає розширення відповідальності як відносно самих себе, так і стосовно інших громадян, їхніх спільнот. Зріз цієї якості у вигляді верховенства права та доброчесності актуальні для цієї адміністрації, її ефективності у гуманітарній сфері суспільних відносин в силу важливості та чутливості для прав людини тих питань, яких стосується управлінська діяльність. На рівні політики і комунікації виконавчої гілки державної влади з населенням актуальні гуманістичні цінності складають суть ідеологічної роботи. Експлікації домінуючої ідеології відбувається у вигляді зрозумілих ідеологем – доброчесності, верховенства права, загальнолюдських цінностей і законності, справедливості, рівності, єдності прав та обов'язків і т. п. Наголошено, що справжніми викликами для доброчесності публічної адміністрації стають вирішувані нею завдання у правових відносинах з охорони здоров'я, регулювання ринку фармацевтичних препаратів, соціальних забезпечення і захисту громадян, а також створення, підтримання у належному стані та розвитку соціальної інфраструктури.

Ключові слова: верховенство права, виконавча влада, гуманітарна сфера, держава, доброчесність, здоров'я, освіта, патент, соціальність.

В статье исследованы добродетельность в гуманитарной сфере деятельности исполнительной ветви государственной власти как индикатор эффективности и верховенства публичного права. Установлено, что духовность для публичной администрации означает расширение ответственности как в отношении самих себя, так и в отношении других граждан, их сообществ. Срез этого качества в виде верховенства права и добродетели актуальные для этой администрации, ее эффективности в гуманитарной сфере общественных отношений в силу важности и чувствительности для прав человека тех вопросов, которых касается управленческая деятельность. На уровне политики и коммуникации исполнительной ветви государственной власти с населением актуальные гуманистические ценности составляют суть идеологической работы. Экспликации доминирующей идеологии происходит в виде понятных идеологем – добродетели, верховенства права, общечеловеческих ценностей и законности, справедливости, равенства, единства прав и обязанностей и т. п. Отмечено, что настоящими вызовами для добродетельности публичной администрации становятся решаемые ею задачи в правовых отношениях по охране здоровья, регулированию рынка фармацевтических препаратов, социальных обеспечения и защиты граждан, а также создания, поддержания в надлежащем состоянии и развития социальной инфраструктуры.

Ключевые слова: верховенство права, исполнительная власть, гуманитарная сфера, государство, добродетельность, здоровье, образование, патент, социальность.

¹ Ця стаття частина наукових досліджень за темою: «Забезпечення ефективності та результативності реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»: науково-методичне обґрунтування», яка стала наслідком продовження підтриманих ЄС наукових розробок з питань прав людини і трансформацій публічного права у відкритому суспільстві.

The article reveals the righteousness in the humanitarian sphere of activity of the executive branch of state power as an indicator of efficiency and the rule of public law. At the present stage of civilizational development, people's needs are diversifying, and public administration is becoming more sophisticated in its activities, seeking to maximize these needs, eliminate unhealthy ambitions of citizens and ensure social progress. The differences between nations and the public administrations they form in these relationships are only compounded by the depth of the problems that inevitably accompany their development, including those caused by the external environment, and their correlation with their ability to successfully solve these problems. Priorities, shift of emphasis in the work of the government and other executive bodies of the state, specific and politically modified for any nation. It has been established that spirituality for public administration means an extension of responsibility both to themselves and to other citizens and their communities. A cut of this quality in the form of the rule of law and integrity is relevant to this administration, its effectiveness in the humanitarian sphere of public relations because of the importance and sensitivity for human rights of those issues that are related to public organizational, administrative, economic and other management activities. The practical implementation of these qualities is achieved through the use of mandatory rules for the functioning of the social system, which allows the use of talented people with disparate abilities in favor of social progress. At the level of politics and communication of the executive branch of state power with the population, actual humanistic values constitute the essence of ideological work. The explication of the dominant ideology comes in the form of clear ideologies - integrity, the rule of law, universal values and legitimacy, justice, equality, unity of rights and responsibilities, etc. It is emphasized that the real challenges to the integrity of public administration are resolved by its legal tasks. on health care, regulation of the pharmaceutical market, social security and protection of citizens, as well as the creation, maintenance and maintenance of social infrastructure. It is determined that, on the one hand, the proper work in these areas is conditioned by the needs of the person for the critical benefits for them, without which they do not survive and/or develop. The second aspect is the actual capacity to accumulate the required amount of funds by the consequences of the implementation of the economic block of functions. The third factor is options for the correct distribution of accumulated funds. Decisive in these relationships are solely virtuous motives and competence (including the ability to predict the development of conditions necessary for progress) as essential to the practical operation of the idea of the rule of law in public administration activities to withhold private interests at the expense of public interests, the satisfaction of which falls within its jurisdiction.

Key words: rule of law, executive power, humanitarian sphere, state, integrity, health, education, patent, sociality.

Постановка проблеми. На сучасному етапі цивілізаційного розвитку потреби людей урізноманітнюються, а публічна адміністрація стає більш вигадливою у своїй діяльності, намагаючись сприяти максимальному задоволенню цих потреб, елімінувати нездорові амбіції громадян та забезпечити соціальний прогрес. Розбіжності націй та сформованих ними публічних адміністрацій у цих взаємозв'язках вичерпуються тільки глибиною проблем, що неминуче супроводжують їхній розвиток, у т. ч. зумовлених зовнішньою кон'юктурою, та корелюючою їм їхньою здатністю успішно вирішувати ці проблеми. Пріоритети, зміщення акцентів у роботі уряду та інших органів виконавчої влади держави, специфічні та політично модифіковані для будь-якої нації [1, с. 173], доповнюють систему основних функцій цієї гілки публічної влади, усталеність яких історично обумовлена стандартними природними потребами суспільства – природного відтворення та переходу на більш високі щаблі цивілізаційного розвитку. Сфера гуманітарної політики одна з ключових соціальних просторів відповідальності публічної адміністрації, де доброчесність відіграє роль як запоруки успіху в них, так й допримусовим порогом правозастосування та інших форм правореалізації.

Мета статті – розкрити роль доброчесності для ефективності й верховенства права у гуманітарній сфері діяльності публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед українських вчених, роботи яких дотичні до порушеної у цьому дослідженні проблематики, необхідно згадати роботи теорети-

ків права А. Н. Алркабі, який дослідив питання поділу влади в умовах сучасного політичного процесу; О. В. Хоменко – особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної; В. Л. Ортинського, З. Р. Кисіля, М. В. Ковалів – управління в органах виконавчої влади України; А. А. Коваленка – становлення і розвиток виконавчої влади в Україні та інших. Низку корисних думок знаходимо у численних працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Н. А. Берлач, А. М. Бойка, С. К. Бостана, С. Д. Гусарева, О. О. Дудорова, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, Т. А. Коломоєць, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, С. Г. Стеценка, О. Д. Тихомирова, М. І. Хавронюка та ін. Із зарубіжних країн зазначену проблему досліджували Ф. Квіглей, зокрема цей вчений розкрив проблеми незалежного прокурорського нагляду за виконавчою владою держави; Н. Оберлендер, Р. Нейман – виконавчого процесу у виконавчій гілці державної влади; Е. Канту – розподілу повноважень серед органів публічної влади; Р. Кауфман – ролі виконавчої гілки державної влади у сприянні дотримання прав людини на міжнародному рівні; Р. Інгер – прийняття рішень виконавчою владою держави; Ш. Сіннар – інституціоналізації прав у роботі служби національної безпеки; Х. Мак-Ноттон – трансформації прав людини; Г. Сташевський – текстуралізм як спосіб правозастосування виконавчої влади держави; та ін.

Основний зміст роботи. Гуманітарна сфера діяльності являє собою суспільне буття як таке, що охарактеризоване (оцінене, осмислене, організоване) крізь призму пріоритетів людини і людських цінностей; це особливий «зріз» суспільної цілісності – перетину й забезпечення людських інтересів [2, с. 487], соціального і духовного життя особи й людських спільнот. Складовими елементами гуманітарної сфери, які відображають стан духовного життя людини й суспільства, стали, перш за все, фундаментальні галузі – освіта, наука, культура та їхні підгалузі: виховання, інформаційне середовище, фізкультура, спорт, дозвілля, туризм, релігія, етнічні відносини [3, с. 207]. Систематизований розвиток мислення, професійних, світоглядних і громадських якостей людини, його етичних, правових та інших цінностей відбувається завдяки роботі публічної адміністрації за напрямком освіти населення країни – організації системи необхідних матеріальних засобів і персоналу; формування соціального характеру [4, с. 40]. Повноцінне правове поле і доброчесність в освіті одні з найбільш актуальних завдань функціонування і прогресу цієї галузі як в трансформаційний період [5, с. 91], так й впродовж перманентних змін сталих політико-правових систем.

Публічне управління освітою передбачає створення і постійне вдосконалення мережі інститутів для передачі науково достовірних знань (умінь, навичок та іншого досвіду) від вчителя до учнів у всіх сферах знань, а саме: математичних, фізичних, хімічних, біологічних, юридичних, військових, фізичної культури і інших наук. Утвердження верховенства права і доброчесності управління у цій сфері визначається за параметрами ієрархічності – отримання людиною компетентності нижчого рівня є умовою для отримання компетентності вищого рівня; послідовності – рівні освіти людини проходить один за іншим, без можливості отримати наступний рівень до закінчення попереднього; наступності – освітні стандарти всіх рівнів узгоджені між собою, відповідність людини кожному попередньому стандарту гарантує його можливість опанувати кожний наступний стандарт; безперервності розвитку людини з моменту її народження і до часу досягнення пенсійного віку; якостей учня – завзятості, творчості, доброчесності та поваги до себе, наполегливості та моральної мужності, а також уміннями вирішувати проблеми та критично мислити, нестандартно та з усіх можливих кутів дивитися на речі, працювати самостійно та у команді, добре використовувати ресурси навколишнього світу [6, с. 1, 3]. Організаційним доповненням цих характеристик стає обов'язок публічної влади створити умови для забезпечення права на освіту – максимального розвитку людей на всіх етапах життя в дитячих садках (яслах), школах, коледжах, університетах, на робочому місці, а особливо – належного виконання батьками своїх соціальних обов'язків.

Охарактеризований напрям відтворення гуманітарних знань живиться за рахунок наукової діяльності, де на професійній й академічно доброчесній основі створюють нові знання. Розвиток тут гарантує гнучке, позбавлене крутійства, формалізму, зарегульованості, бюрократизму публічне адміністрування з домінуючим методом стимулювання інтелектуальної, творчої, духовної роботи – проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень. При цьому верховенство права і доброчесність прояви виключно духовності. Якщо наука та освіта мають переважно прагматичний характер та вичерпуються ресурсами ментального тіла людини, то духовно-культурний розвиток передбачає більш альтруїстичний сенс і сягає найвищих ступенів просвітлення особистості знанням нематеріального, часто сакрального змісту й важко вловимих високоенергетичних сутностей Божественного духу світла, добра, права і справедливості. Сло-

вом «духовність» маркуємо найтоншу матерію людської душі, її почуттів і емоцій, які передаються генетично, культивуються у соціумі виключно чуйними до навколишнього середовища людьми з цілісно і повноцінно розвинутим ментальним тілом. Адміністрування цього напрямку соціального життя виходить за межі виконання завдань з відтворення однакового набору знань у всіх громадян і їхнього примноження за допомогою наукових досліджень. Відповідальність розширюється за рахунок необхідності сприяти функціонуванню такої системи публічних і приватних організацій, які дозволяють талановитих людей з непересічними здібностями відчуттів найкращих фарб, звуків, слів та інших проявів навколишнього світу використовувати, відповідно до їхньої волі, на користь соціального прогресу. Духовна культура обумовлює доцільність та корисність усіх інших досягнень суспільства, вона є єдиною основою для формування homo juridicus та їхньої самоідентифікації з онтології фундаментальних питань, виживання в умовах кризи і прогресу кожної нації. Одним з важливих напрямків в рамках функції духовно-культурного розвитку є збереження пам'яток та інших артефактів культури, забезпечення перманентного прогресу національної мови. В умовах верховенства права та незначної корупції публічна адміністрація діє виважено, обгрунтовано і неспростовно, у т. ч. накопичуючи критичну масу аргументації своїх рішень/діянь за допомогою технологій мережевого інтерактивного анкетування в системі інтернет чи інших форм краудсорсингу відносно культурної спадщини, її національної цінності, збереження, наросування, збагачення і/або оновлення (наприклад, відносно пам'ятника В. Ульянову у м. Запоріжжя 12-17.03.2016).

Діяльність публічної адміністрації в сферах освіти, науки і духовної культури відображає систему концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на суспільне життя, яка відбиває інтереси, світогляд, ідеали, настрої людей. Антроповимірна успішність роботи організацій та їхніх працівників у цих сферах зумовлюють доброчесну основу для реалізації ідеологічної функції виконавчою гілкою державної влади, її здатність забезпечувати комплексне відображення знань, досвіду, цінностей, які транслиуються в суспільстві, передаються з покоління в покоління, визначають етнічну спільноту як націю, життєву унікальність (ідентичність) нації і обумовлюють її прогрес, у т. ч. за умови забезпечення загальнолюдських цінностей. Вираз основ ідеології нації та її держави відображається як зрозумілі ідеологеми (складники правової ідеології, що емоційно-чуттєво легко сприймаються та виступають першоосновою для осмислення позначуваних ними понять і явищ, як правило, виключно складного гносеологічного, онтологічного та аксіологічного змісту) у преамбулі, загальних положеннях конституції держави, а також в акцентах і специфіці визначення прав і свобод громадян та суспільства, їхніх гарантій, розподілу повноважень між гілками публічної влади. Наприклад, у більшості держав романо-германської правової сім'ї уряд і його члени є суб'єктами публічно-юридичної відповідальності на загальних підставах, оскільки імунітетом вони не наділені [7, с. 177] і мають мінімальні можливості уникнути відповідальності корупційним шляхом. Це стає об'єктивною підставою для ідеології доброчесності – поширення, рекламування, утвердження власним прикладом публічною адміністрацією підпорядкування приватних інтересів публічним інтересам, ефективного витрачання публічних фінансів, чесного і сумлінного ставлення до належного виконання своїх трудових обов'язків та реалізації прав, якими чиновник наділений в силу перебування на посаді.

Публічне адміністрування на вищеописаних рівнях соціалізації людини являє собою трансформації конкретних правових норм з відображенням у них ідеологічного повороту антропологічного зміщення від першочергового захисту державних інтересів до висунування на перше місце завдань охорони визнаних цивілізованим суспільством прав і свобод людини і громадянина, зокрема, першочергових з них – права на життя та здоров'я. Як напрямок гуманітарної функції охорона здоров'я стала однією з найважливіших сфер роботи сучасних держав, особливо в умовах високої техногенної напруги на людину. Зона відповідальності публічної адміністрації включає розробку та впровадження відповідних адміністративних норм для реалізації національних цілей політики в галузі охорони здоров'я та медичних послуг. Це основний правотворчий суб'єкт, що ухвалює нормативно-правові акти з питань реалізації заявлених законодавцем стандартів у галузі охорони здоров'я [8, с. 25]. Серед основних напрямків роботи у цій сфері виокремлюємо зменшення впливу несприятливих чинників на здоров'я людей; надання медичної допомоги всіх рівнів складності; регулювання фармацевтичного ринку та забезпечення лікарськими препаратами. Зміст першого напрямку роботи вичерпується дуже широким діапазоном профілактичних заходів, які перетинаються з екологічними та іншими подібними функціями. Серед важливих медичних засобів профілактики захворювань важливе місце займають щеплення. Виконання санітарних, протиепідемічних та гігієнічних завдань означає контроль публічної адміністрації над

умовами проживання, навчання, роботи та іншої соціальної активності людей. В рамках цього напрямку роботи виконавча влада також контролює якість води, сировини, продуктів харчування і всіх інших товарів. Цікавим прикладом може служити контроль держави над якістю будівельних робіт і матеріалів, наприклад, гранично допустимих норм вмісту Ra в гранітах, які використовувалися для будівництва житлових будинків. Цей напрямок далі доповнюється роботою в сфері надання медичних допомоги і послуг, для якої характерно поширення на усіх людей, впродовж усього їхнього життя та перманентно зростаючий діапазон та різноманітність її змісту. Цей напрямк адміністрування у галузі охорони здоров'я ще більш витратний, ніж перший. Організація цього виду діяльності належної ефективності супроводжується високими витратами фінансових ресурсів. У зв'язку з цим сфера медицини безпосередньо залежить від стану економіки країни, розвитку фінансових інститутів (зокрема, страхових компаній) і грошей, які виділяються для неї. При цьому країни з ринковою економікою саме в сфері охорони здоров'я виявляють все більшу схожість з соціалістичними країнами. Наприклад, як резонно зазначив Р. Кастро: «медицина на Кубі краще ніж в США, а жінки отримують більш справедливую заробітну плату» (21.03.2016 на зустрічі з Б.Обамою) [9]. З іншого боку високорозвинена медицина сама стає джерелом прибутків для нації, наприклад, за рахунок продажу надлишків високоякісних медичних послуг як це відбувається у Республіці Куба, США, ФРН, Державі Ізраїль. Ще більшим джерелом прибутку стає фармацевтичний сектор, робота публічної адміністрації у якому замикає функцію охорони здоров'я. Управління виробничо-технологічними процесами виготовлення лікарських засобів і субстанцій супроводжує як профілактику захворювань, так і їх лікування. Трансформація юридичних основ управління цим ринком нашоюхується на об'єктивні і суб'єктивні проблеми, а саме: високу вартість наукових розробок лікарських препаратів, прагнення фармацевтичних компаній максимізувати свої прибутки, транснаціональні масштаби роботи, монополізацію ринку за цілою низкою ліків, відсталістю патентного права в частині забезпечення інтересів прав людини як частини соціуму. Наприклад, монополізм Novo Nordisk, Sanofi-Aventis, Eli Lilly на ринку інсуліну [10, с. 73]; патентування, отримання національними фармацевтичними компаніями від урядів Таїланду, Бразилії в 2007 році ліцензій для виробництва лікарських препаратів, які необхідні для перешкоди виникнення епідемії the human immunodeficiency virus (HIV). Юридично такі дії викликали супротив як самих фармацевтичних компаній, патентоволодільців на такі лікарські препарати, так і держав місця їхньої фіскальної реєстрації. Хоча право публічної адміністрації цих країн розширювати антропологічну сферу дію патентного права було природним, обумовленим об'єктивними обставинами необхідності захисту права власних громадян, які масово страждали. При цьому діяння фармацевтичних компаній, патентоволодільців не просто обумовлювалися бажанням отримати прибуток, а були засновані на виключній зажерливості, прагненні до надприбутків ціною сотень тисяч людських життів. Асоціальність їхнього патентного права підтвердилася безрезультатністю багаторічних переговорів урядів і глав держав зазначених країн з фармацевтичними компаніями (Abbott Laboratories) про призначення економічно прийнятної ціни на Lopinavir / Ritonavir (Kaletra). Необхідність вжиття термінових заходів для рятування власних громадян була обумовлена поглибленням реальної загрози виникнення епідемії the human immunodeficiency virus (HIV), наприклад, в Бразилії з середини дев'яностих років XX століття. Водночас, принципи та інші норми міжнародного права зобов'язують державну владу забезпечити епідеміологічне благополуччя в країні, в тому числі дозволяють їй вживати заходів всупереч інтересам і правилам приватних осіб [11, с. 61-76], проте відповідно до власної совісті, ідеалів добра і справедливості, а також правових норм Статуту та інших документів ООН як уособлення ідеї верховенства права відносно людини, суспільства та у міжнаціональних відносинах. Зокрема, відповідно до ст. 4 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, схваленого ООН 16.12.1966, держава може встановлювати тільки такі обмеження прав, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві. Відносно наведеного прикладу ця норма стає однією з юридичних підстав не для охорони фармацевтичних патентів будь-якою ціною, а саме для ефективної охорони, її соціальної орієнтації, яка дозволяє особам-патентоволодільцям мати зиск з об'єктів промислової власності, але доступ громадськості до них ускладнений не більше, ніж це об'єктивно необхідно [12, с. 147].

Охарактеризовані напрямки поєднуються в межах похідної від економічного блоку функцій виконавчої влади держави діяльності із соціальних забезпечення і захисту громадян. Розгортання цього напрямку гуманітарної політики передбачає надання достатніх матеріальних засобів з публічних бюджетів та інших фондів в умовах соціальних ризиків та інших вразливих умов

буття, а саме під час: вагітності та пологів, дитинства і похилого віку, інвалідності, хвороби та ін. Також зміст завдань, які вирішуються належним виконанням функцій соціальних забезпечення і захисту громадян, передбачає розподіл публічних фінансів на потреби громадян у середній загальній, професійно-технічній та вищій освіті; житлі і субсидіях для оплати житлово-комунальних послуг, спорті, культурних заходах, пенсійному забезпеченні, грошових допомогах всіх видів, соціальному обслуговуванні, медичній допомозі та лікуванні, різного роду пільгах в умовах соціально вразливих обставин. Публічна адміністрація у цій сфері відповідальна за низку програм, розроблених для задоволення потреб людей. Як правило, через місцеві підрозділи соціальних служб, у т. ч. органів місцевого самоврядування, відбувається розподіл коштів на користь осіб похилого віку, включаючи виплату соціального забезпечення (наприклад, пенсій, виплат у зв'язку із втратою годувальника, працездатності тощо), додатковий дохід для забезпечення соціальних стандартів (мінімального щомісячного доходу нужденним особам), програми для людей похилого віку (підтримання здоров'я, доставки додому речей і надання послуг, догляд за дорослими, транспортні послуги; послуги омбудсмена в установках тривалої допомоги) тощо [8, с. 25]. Корупційний ризик обумовлений тут наступними взаємозв'язками: 1) обсяг коштів та специфіка адресатів соціальної допомоги (вразливість громадян внаслідок об'єктивних обставин життя) підвищують рівень вимог до доброчесності, порядності чиновників, які беруть участь у реалізації соціальної політики в державі; 2) у разі відсутності належної правової культури у таких посадових осіб та неправомірного використання публічних фінансів, адресати допомоги від держави нездатні або мають суттєво послаблені юридичні можливості як організаційно (знайти юриста/адвоката), так і фінансово (сплатити за юридичні послуги) захистити себе для отримання належних виплат/допомоги своєчасно і/або у повному обсязі. Як бачимо, ця функція виключно чутлива до доброчесності публічної адміністрації. Наприклад, за ч. 3 і 4 ст. 131-2 Конституції України (після змін від 02.06.2016 р.), виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена. Формально було виражено індивідуальність адвокатів до справ, щодо яких законом можуть бути визначені винятки, звісно не через фінансову прибутковість такого роду справ. Фактично категорія із захисту соціальних прав, поряд з представництвом інтересів особи у кримінальних справах, не стала ключовою для адвокатів, чим виявляється асоціальність спрямованості їхньої роботи. Відсутня доброчесність й верховенства права (зокрема, суб'єктивного соціально вразливого суб'єкта) у такому підході адвокатів й авторів відповідної норми закону. Підміна цих цінностей відбулася не інакше як за рахунок прагнення до отримання і накопичення коштів від надання допомоги по прибутковим справам, де клієнти не соціально вразливі громадяни (пенсіонери, матері, які самі залишилися виховувати дитину/дітей та ін.), і в умовах монополії та відсутності конкуренції з боку інших юристів-практиків, корпоративних юристів, юристів органів публічної влади, вчених, викладачів юридичних клінік ЗВО, юристів-аудиторів, аудиторів, паралегалів (paralegal) та інших правників не менш, а часто й більш, кваліфікованих за них. При цьому загальносоціально несуттєвою у силу поодинокості, хоча й однозначно позитивною і соціально схвальною стає робота деяких адвокатів pro bono із захисту соціальних прав громадян.

Перелік видів соціальної допомоги відрізняється в кожній країні, залежно від ступенів економічного розвитку та фактично наявних ресурсів, які публічна влада спромоглася акумулювати за наслідками господарської діяльності підприємців та найманих працівників. Наприклад, в разі надлишку трудових ресурсів в конкретному сегменті економіки, підприємці будуть знижувати рівень соціального захисту таких працівників, тому що для них перестає бути актуальним якісне відтворення робочої сили, яку вони використовують, і навпаки, дефіцит кадрів стимулює підприємців підвищувати соціальні стандарти для потрібних їм співробітників. Роль публічної адміністрації у цих взаємозв'язках ринку праці полягає в прогнозуванні, регулюванні і розподілі соціальної допомоги для тих працівників, які виявилися економічно найбільш уразливими в конкретний історичний період часу. Успішне здійснення соціальної політики в державі означає соціальну спрямованість економіки, тобто її антропоміричність, задоволення базових людських потреб відтворення і розвитку, відповідно до величезної кількості правових норм з питань соціального забезпечення. Ці норми дуже мінливі, тому що засновані на економічних досягненнях та інших соціальних трансформаціях суспільства. У підсумку специфіка сфери соціального забезпечення і норм, які врегульовують її суспільні відносини, за влучною думкою О. В. Прудивуса, характеризується на рівнях як правотворення, так і правозастосування тим, що об'єктивно наяв-

на критично мала кількість юристів, в тому числі чиновників публічної адміністрації і суддів, які здатні професійно застосовувати право соціального забезпечення і/або своєчасно трансформувати його, адекватно змінам у суспільстві.

Замикаючим напрямком роботи в системі гуманітарних функцій публічної виконавчої влади стає управління соціальною інфраструктурою. Розвиток соціальної інфраструктури включає щонайменш заклади освіти, здоров'я та безпечної питної води. Ці три важливі показники соціального розвитку мають важливе значення для досягнення якості життя людей у суспільстві. Доступ до навчальних закладів, особливо до базової або початкової освіти та професійно-технічної освіти, покращив би людський капітал, що сприяє підвищенню продуктивності та ефективності у всіх галузях економіки. Освіта також приносить користь кожній особі в суспільстві, покращує професійну гнучкість та соціальну мобільність, сприяє добровільній відповідальності за діяльність у сфері добробуту та створює здорове середовище для нації [13, с. 141]. Тому створення комплексу об'єктів (підприємств, установ, організацій та споруд) необхідно для функціонування суспільного виробництва і життєдіяльності населення, формування фізично і культурно розвинутого, соціально активного індивіда. Громадянам забезпечується належні побутові умови для життя, а саме: комфортне житло, всі види комунальних послуг (вода, каналізація, електрика, тепло, чисте повітря), побутове та соціальне обслуговування (в тому числі відділення банківських послуг), дороги (тротуари, алеї), об'єкти торгівлі та харчування, пасажирський транспорт, зв'язок (поштовий, телефонний, мобільний, інтернет) та інше. Побутова інфраструктура для населення обов'язково доповнюється об'єктами духовно-культурної соціалізації, а саме: всіма ланками інститутів освіти і культури (в тому числі музеями, бібліотеками, школами мистецтв, музичними та спортивними школами), рекреаційними (парками, фонтанами, оранжереями і ін.) і культовими об'єктами, установами охорони здоров'я, соціального забезпечення та ін. Викликами для доброчесності у питаннях створення, підтримання у належному стані та розвитку соціальної інфраструктури стають відносини з визначення найкращого підрядника, який фактично виконає ці дії відносно об'єктів інфраструктури, та оптимальної оплати його роботи за рахунок коштів публічних бюджетів чи фондів. Крім цього, часто предметом корупційних схем публічної адміністрації та підприємств у цій сфері стають питання надання земельних ділянок, будівель чи інших об'єктів, які виконують культурну, інфраструктурну і/або іншу соціальну роль, для використання з підприємницькою метою.

Висновки. Духовність для публічної адміністрації означає, що відповідальність розширюються як відносно самих себе, так і стосовно інших громадян, їхніх спільнот. Зріз цієї якості у вигляді верховенства права та доброчесності актуальні для цієї адміністрації, її ефективності у гуманітарній сфері суспільних відносин в силу важливості та чутливості для прав людини тих питань, яких стосується публічна організаційно-розпорядча, адміністративно-господарська та іншого роду управлінська діяльність. Його практичне впровадження відбувається за рахунок використання загальнообов'язкових правил функціонування соціальної системи (громадян, публічних і приватних організацій), що дозволяє використання талановитих людей з непересічними здібностями відчуттів найкращих проявів навколишнього світу, відповідно до їхньої волі, на користь соціального прогресу. На рівні політики і комунікації виконавчої гілки державної влади з населенням актуальні гуманістичні цінності складають суть ідеологічної роботи. Експлікації домінуючої ідеології відбувається у вигляді зрозумілих ідеологем – доброчесності, верховенства права, загальнолюдських цінностей і законності, справедливості, рівності, єдності прав та обов'язків і т. п. Справжніми викликами для доброчесності публічної адміністрації стають вирішувані нею завдання у правових відносинах з охорони здоров'я, регулювання ринку фармацевтичних препаратів, соціальних забезпечення і захисту громадян, а також створення, підтримання у належному стані та розвитку соціальної інфраструктури. З одного боку, належна робота за цими напрямками зумовлена потребами людини у критично важливих для них благах, без отримання яких вони не виживають і/або не розвиваються. Другим аспектом стають фактичні можливості з акумулювання потрібного обсягу коштів за наслідками реалізації економічного блоку функцій. Третій чинник являє собою варіанти правильного розподілу накопичених коштів. Вирішальними у цих взаємозв'язках стають виключно доброчесні мотиви і компетентність (у т. ч. вміння прогнозувати розвиток умов, необхідних для прогресу) як важливі сутності практичної дії ідеї верховенства права у діяльності публічної адміністрації з утримання від реалізації приватних інтересів за рахунок публічних інтересів, задоволення яких знаходиться в межах її компетенції і юрисдикції.

Список використаних джерел:

1. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления : монография. М. : Наука, 1987. 296 с.
2. Губернський Л., Андрущенко В., Михальченко М. Культура. Ідеологія. Особистість: методолого-світоглядний аналіз. К. : Знання України, 2002. 580 с.
3. Степанко О. В. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 3. С. 201-208.
4. Городняк І. В. Соціологія освіти : навчальний посібник. Львів : «Новий Світ-2000», 2011. 265 с.
5. Андрусишин Б. Освітнє право України: проблеми та перспективи. Юридичний журнал. 2011. № 1. С. 91-100.
6. Littky D. The Big Picture: Education Is Everyone's Business / D. Littky, S. Grabelle. – Alexandria : ASCD, 2012. 248 с.
7. Терещук М. М. Юридична відповідальність у публічному праві: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. К., 2018. 211 с.
8. Pozgar G. D. Legal Aspects of Health Care Administration / G. D. Pozgar; 11th ed. – Sudbury : Jones & Bartlett Publishers, 2012. – 602 p.
9. Обама назвал условия для снятия санкций с Кубы 21.03.2016. URL: <https://news.mail.ru/politics/25206587/>
10. Innovation and Inequality: Emerging Technologies in an Unequal World / edited by S. Cozzens, D. Thakur, 1st. publish. 2003. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2014. 360 p.
11. Leitão S., Araújo A., Oliveira Duarte R., Fogaça Vieira M., Reis R. e outros. Justiça e direitos humanos. Experiências de Assessoria Jurídica Popular. 1ª edição: julho de 2010. Curitiba : Terra de Direitos, 2010. 256 p.
12. Диас М. Р. Принцип социальной функции интеллектуальной собственности в праве Бразилии: дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. М., 2016. 193 с.
13. Mujmule B. S. Economic and social infrastructure development: a case study / B. S. Mujmule ; 1th ed. Solapur : Ashok Yakkaldevi, 2016. 224 p.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ
КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
У СФЕРІ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Досліджено адміністративно-правові умови формування змісту компетенції дерегуляції господарської діяльності органів виконавчої влади в Україні. Надано поняття «дерегуляція» у значенні забезпечення прав і свобод громадян. Визначено зміст поняття «компетенція органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності», що включає цілі, завдання і повноваження діяльності ОВВ щодо забезпечення права громадян на господарювання та інші суміжні права і свободи. Обґрунтований зміст цілей державної регуляторної діяльності, що можуть бути досягнуті лише із урахуванням потреб і інтересів громадян, господарських організацій, взаємовигідного балансу публічно-владних, приватних чи колективних інтересів в суспільстві.

Ключові слова: дерегуляція, органи виконавчої влади, правотворчість, публічно-сервісні відносини, регуляторна діяльність, удосконалення адміністративно-правового регулювання.

Исследованы административно-правовые условия формирования содержания компетенции дерегуляции хозяйственной деятельности органов исполнительной власти в Украине. Представлено понятие «дерегуляция» в значении обеспечения прав и свобод граждан. Определено содержание понятия «компетенция органов исполнительной власти в сфере дерегуляции хозяйственной деятельности», что предусматривает цели, задачи и полномочия деятельности ОВВ по обеспечению права граждан на хозяйствование и другие смежные права и свободы. Обосновано содержание целей государственной регуляторной деятельности, которые могут быть достигнуты только с учетом потребностей и интересов граждан, хозяйственных организаций, взаимовыгодного баланса публично-властных, частных или коллективных интересов в обществе.

Ключевые слова: дерегуляция, органы исполнительной власти, публично-сервисные отношения, правотворчество, регуляторная деятельность, совершенствование административно-правового регулирования.

The administrative-legal conditions of the formation of the content of the competence of deregulation of economic activity of executive authorities in Ukraine are investigated. The concept of “deregulation” is presented in the meaning of ensuring the rights and freedoms of citizens. The content of the concept of “competence of executive authorities in the field of deregulation of economic activity” is defined, which provides for the goals, objectives and powers of the activities of the SIA to ensure the right of citizens to manage and other related rights and freedoms. It substantiates the content of the goals of state regulatory activity, which can be achieved only taking into account the needs and interests of citizens, business organizations, a mutually beneficial balance of public-power, private or collective interests in society.

Key words: deregulation, executive authorities, improvement of administrative action, law-making, regulatory activities, public-service relations.

Постановка проблеми. Положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні визначено, що виконавча влада, реалізуючи конституційні принципи демократичної, соціальної і правової держави, повинна створювати умови для реалізації прав і свобод громадян, цілеспрямовано мінімізувати втручання в життєзабезпечення громадян і постійно прагнути дерегуляції [1]. Також, дерегуляція та розвиток підприємництва визначені положеннями сучасної Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» як один із першочергових пріоритетів та індикаторів належних організаційних й політико-правових умов діяльності органів виконавчої влади [2]. Планом заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 615-р, зі змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ від 16.01.2019 № 15-р передбачені заходи із спрощення адміністративних процедур регулювання господарської діяльності, розширення можливостей суб'єктів господарювання щодо участі у наданні публічних послуг тощо [3]. Разом з цим на тлі сучасних основних стратегічних планів держави продовжує існувати проблема адміністративно-правової невизначеності на рівні законодавства щодо змісту поняття «дерегуляція» господарської діяльності та змісту компетенції органів виконавчої влади щодо формування державної політики дерегулювання та практичної реалізації її положень.

Останні дослідження та публікації. Теоретичні й прикладні аспекти проблеми діяльності органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності на рівні спеціальних робіт досліджували такі вчені-правознавці як О. А. Колесніков, О. Х. Юлдашев та ін.; у сфері економічних досліджень щодо проблем ефективності державного регулювання Г. С. Третяк та ін. Так, у царині господарсько-правових досліджень надані пропозиції (О. А. Колесніков) щодо удосконалення змісту поняття компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, визначено міжгалузевий характер функцій такого органу, встановлено відсутність безпосереднього правового зв'язку між зазначеним органом та суб'єктами господарювання тощо. Також встановлено проблеми законодавства у сфері регуляторної діяльності, зокрема, нерозвиненість демократичних інститутів, низький рівень громадської активності у підприємницькому середовищі, низький кваліфікаційний рівень державного апарату тощо [4, с. 12–13, 177]. Разом з цим, досліджуючи проблеми компетенції центрального органу виконавчої влади у сфері реалізації державної регуляторної політики вченими не достатньо враховано і приділено увагу питанням пов'язаним із 1) більш змістовним адміністративно-правовим наповненням феномену «компетенція» регуляторної діяльності, що включає компетенцію «формальних процедур» створення нормативних актів, а також публічно-сервісні відносини; 2) визначеністю змісту компетенції регуляторної діяльності, дерегулювання не лише уповноваженого органу але і інших органів виконавчої влади; 3) не здійснено визначення особливостей публічно-сервісного змісту компетенції щодо «дерегуляції» господарської діяльності та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основним завданням даної роботи є визначення особливостей змісту поняття «дерегуляція» у сфері господарської діяльності і «компетенція органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності».

Виклад матеріалу дослідження. Початком юридичного закріплення змісту поняття «дерегуляція» у сфері господарської діяльності вважається прийняття Указу Президента України від 03.02.1998 № 79 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» [5, с. 110]. Нормами зазначеного нормативно-правового акту було передбачено поняття «дерегулювання» як сукупність заходів спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва [6]. На нашу думку, зазначене визначення у порівнянні із сучасним законодавчим поняттям «регуляторна діяльність» є найбільш вдалим з позицій суті належних публічних відносин, основної мети регуляторної діяльності, формування і реалізації державної політики у сфері господарської діяльності, а також виходячи із необхідності забезпечення державою прав і свобод громадян.

Економічна суть «дерегулювання» пов'язана із процесом часткового чи повного зниження рівня регулювання тими чи іншими методами. Економічний зміст поняття «дерегулювання» полягає в тому, що 1) предметом дерегулювання є так звані «надмірно регульовані економічні системи» [7, с. 8]; 2) дерегулювання повинно бути спрямоване на те, щоб ціна регулювання не перевищила отримані від нього позитивні результати [8, с. 151].

Сучасними нормами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не передбачено поняття «дерегулювання» і термін такого змісту у тексті закону не використовується. Правова дефініція «регуляторна діяльність», що закріплена

у ст. 1 зазначеного спеціального Закону функціонально звужено за змістом у порівнянні із вищезазначеним поняттям «дерегулювання» до формальних процедур підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, зазначеним Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Положеннями Концепції адмінреформи надано визначення «дерегулювання» як процесу передачі державних функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям, що в значній мірі співпадає із змістом поняття «децентралізація» [8, с. 161; 1] Разом з цим, Концепцією адмінреформи визначені принципові положення на яких має ґрунтуватися «дерегулювання», а саме на : 1) наданні адміністративних послуг з боку органів виконавчої влади (далі – ОВВ); 2) основному критерію регулювання соціальних процесів, що полягає у здійсненні регуляторного впливу з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства [1]. Зазначені принципи не сформульовані у зазначеному змісті у нормах Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», але в повній мірі співпадають із змістом сучасних положень Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, якими встановлено, що система центральних ОВВ за умови її належної побудови повинна забезпечити так звану демократичну легітимність, зокрема задовольнити потреби громадян [9].

Отже, положення стратегічних державних концепцій щодо змісту поняття «дерегулювання» надають можливість розглядати регуляторну діяльність ОВВ не через суто формальні адміністративні процедури підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, а через формат конкретних публічно-сервісних відносин ґрунтуючись на принципах суспільного служіння, публічно-приватного партнерства, співробітництва, взаємодії соціальних інституцій та ін. [10, с. 370]. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил адміністративних послуг щодо регуляторної діяльності, адміністративної процедури дерегуляції сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб проектах регуляторних актів.

Такий підхід може значно покращити параметри компетенції дерегуляції ОВВ і взаємозв'язки діяльності ОВВ із забезпечення конкретних запитів і потреб громадян й господарських організацій. На встановлення такого взаємозв'язку або балансу інтересів але з використанням іншого, більш складного порядку для координації ОВВ, спрямовані чинні норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Одним із основних складових змісту публічно-сервісних відносин, у т.ч. у сфері регуляторної діяльності, є інститут адміністративних послуг. Відповідно до норм Закону України «Про адміністративні послуги» *адміністративна послуга* – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Регуляторна діяльність ОВВ як результат здійснення владних повноважень дерегуляції повинна бути спрямована на усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва, у т. ч. через оприлюднення у мережі Інтернет інформації про таку діяльність, відповідно до встановленого порядку і можливостей інформаційної інфраструктури забезпечення [11]. Так Єдиний державний портал адміністративних послуг, згідно із Порядком його ведення [12], може стати майданчиком вирішення завдань компетенції дерегуляції щодо взаємодії із громадськістю, суб'єктами господарювання. Адже до інформації, яка оприлюднюється у мережі Інтернет, згідно із встановленим порядком відносяться нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу; плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них; повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу; звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; відомості про регуляторну діяльність органу та ін.

Підключення публічно-владного забезпечення досягнення цілей і виконання завдань компетенції дерегулювання у регуляторній політиці й функцій регуляторної діяльності ОВВ до Єдиного державного порталу адміністративних послуг може вирішити питання якості виконання завдань уповноваженого органу щодо координації діяльності ОВВ і узгодження регуляторних актів, організації контрольних заходів уповноваженого у сферах тощо.

Разом з цим, реалізація зазначених вище пропозицій можлива при умові суттєвого доопрацювання параметрів компетенції дерегулювання Державної регуляторної служби України як уповноваженого органу. Так відповідно до Положення про Державну регуляторну службу Укра-

їни, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724, Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) є центральним ОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. ДРС реалізує :

- 1) державну регуляторну політику;
- 2) політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;
- 3) ліцензування у сфері господарської діяльності;
- 4) дозвільної системи у сфері господарської діяльності;
- 5) дерегуляції господарської діяльності [13].

Відповідно до норм Положення про ДРС до основних завдань ДРС віднесені : координація дій ОВВ, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності. Зміст функцій і в цілому компетенції дерегуляції у нормах Положення про ДРС визначено в контексті лише 1) виконання планів дій щодо спрощення регуляторної бази та дерегуляції господарської діяльності, а також 2) ДРС функціонально зобов'язано здійснювати заходи щодо усунення перешкод для розвитку господарської діяльності [13].

Системне порівняння норм Положення про ДРС та норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» засвідчив наступне. Нормами зазначеного закону 1) не передбачено термін і/або поняття «дерегуляція»; 2) не закріплені поняття, зміст, класифікація і порядок застосування заходів щодо усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що входить у зміст поняття «дерегуляція», а також більш широкого поняття «державна регуляторна політика» (ст. 1); 3) не встановлено правового режиму експертної, методичної, консультативної, публічно-сервісної діяльності ДРС та порядку формування інформаційної інфраструктури, координації і взаємодії ОВВ; 4) не передбачено функцій й повноважень ОВВ щодо здійснення не лише претензійно-позовної роботи у сфері регуляторної діяльності але і правової роботи в цілому уповноваженого органу ДРС щодо забезпечення правового консультування ОВВ та суб'єктів господарювання тощо.

Позитивним аспектом у сфері виконання завдань захисту прав суб'єктів на господарювання на рівні ДРС є діяльність так званої «експертно-апеляційної ради». Разом з цим, не зважаючи на те, що ДРС здійснює контрольні заходи у широкому спектрі сфер державного регулювання зазначений підрозділ ДРС здійснює свої функції лише у сфері ліцензування. Стосовно інших сфер застосування її функцій не передбачено. Також відсутні адміністративно-правові режими компетенції ДРС, наприклад, щодо експертно-апеляційного розгляду спорів у позасудовому порядку на рівні спеціальної комісії органу в цілому щодо регуляторної діяльності ОВВ та інших учасників відносин. У зв'язку із цим доцільно доповнити норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та визначити функції і відповідні норми компетенції апеляційної комісії щодо адміністративного розгляду спорів.

Висновки.

1. Дерегуляція є публічно-правова сфера відносин, змістом яких є діяльність ОВВ, передбачена нормами законів, що спрямована на задоволення потреб і інтересів громадян, створення умови для реалізації їх прав і свобод, цілеспрямовану мінімізацію втручання органів державного регулювання в життєзабезпечення громадян, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку суб'єктів права.

2. Цілі державної регуляторної діяльності можуть бути досягнуті лише із урахуванням потреб і інтересів громадян, господарських організацій, досягнення взаємовигідного балансу публічно-владних й приватних або колективних інтересів в суспільстві. У цьому зв'язку компетенція ДРС та окремих ОВВ щодо дерегуляції повинна включати правові норми доступу громадян, організацій до публічно владних функцій регулювання суспільних відносин і їх корекції й спрямування.

3. Зміст поняття «компетенція органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності» включає : 1) цілі діяльності ОВВ щодо забезпечення права громадян на господарювання та інші суміжні права і свободи; 2) завдання діяльності ОВВ щодо мінімізації втручання у господарську діяльність, створення адміністративно-правових умов для розвитку публічно-сервісних відносин, формування інформаційної інфраструктури та усунення перешкод у розвитку суб'єктів права; 3) система повноважень організації регуляторної діяльності ОВВ, у т. ч. створення стандарту адміністративних послуг надання методичної, інфраструктурної, інформаційної, правової, апеляційної та іншої необхідної допомоги суб'єктам (учасникам) такої діяльності.

В подальших дослідженнях доцільно виділити відмінні позитивні характеристики публічно-сервісної компетенції ОВВ у сфері дерегуляції господарювання у порівнянні із сучасним станом компетенції ОВВ у сфері регуляторної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
3. План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-рз змінами, внесеними згідно з Розпорядженнями КМ від 16 січня 2019 р. № 15-р [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2016-r#n13>.
4. Колесніков О. А Модернізація правового забезпечення регуляторної політики держави у сфері господарювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Колесніков Олександр Анатолійович. – Х., 2016. – 200 с.
5. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні: Національна наукова доповідь / К.О. Ващенко, З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.М. Геєць, Е.М., Кужель О. В., Лібанова та ін. – К., Держкомпідприємство, 2008. – 226 с.
6. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : Указ Президента України від 3.02.1998 № 79/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/98/ed20040525/>.
7. Третяк Г. С. Розвиток господарських систем в умовах ринкової трансформації (проблеми ефективності державного регулювання). Автореф. дис. канд. економ. наук 08.02.03. – організація управління, планування і регулювання економікою. – Львівський національний університет ім. Івана Франка, Львів, 2005. – 22 с.
8. Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій ; [за ред. С. В. Мочерного]. – Т. 1. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.
9. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 (в ред. Розпорядження КМ України від 18.12.2018 № 1102-р [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p/conv>.
10. Позняков С. П. Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Позняков С. П. – Ірпінь: Видавництво НУДІПС України, 2015. – 502 с.
11. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 4.01.2002 № 3 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p#n18>.
12. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3.01.2013 № 13 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-p#n10>.
13. Положення про Державну регуляторну службу України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-p#n7>.

УДК 342.922:351.746

МОСЕЙКО А.Г.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасні підходи щодо визначення сутності публічного адміністрування в сфері національної безпеки України, визначено його функції та основні складові. Вказано на нові тенденції розвитку публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Розкрито структуру публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Систематизовано функції публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Досліджено взаємозв'язки суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Проаналізовано тенденції розвитку публічного адміністрування в сфері національної безпеки України та трансформацію форм його впливу на національну безпеку України. Обґрунтовано роль і місце суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Виявлено тенденції його розвитку та особливості впливу на вирішення соціальних і гуманітарних проблем в умовах інтенсифікації різномірних впливів на сферу національної безпеки. Розкрито основні механізми публічного адміністрування в сфері національної безпеки України та обґрунтовано шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: державна безпека, загроза, національна безпека, національні інтереси, публічне адміністрування, ризик, суб'єкт публічного адміністрування.

В статье проанализированы современные подходы к определению сущности публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины, определены его функции и основные составляющие. Указано на новые тенденции развития публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Раскрыта структура публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Систематизированы функции публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Исследованы взаимосвязи субъектов публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Проанализированы тенденции развития публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины и трансформацию форм его влияния на национальную безопасность Украины. Обоснована роль и место субъектов публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Выявлены тенденции его развития и особенности влияния на решение социальных и гуманитарных проблем в условиях интенсификации разнородных воздействий на сферу национальной безопасности. Раскрыты основные механизмы публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины и обоснованы пути их совершенствования.

Ключевые слова: государственная безопасность, национальная безопасность, национальные интересы, общественное администрирование, риск, субъект публичного администрирования, угроза.

The article analyzes modern approaches to determining the nature of public administration in the field of national security of Ukraine, defines its functions and main components. New trends in the development of public administration in the field of national security of Ukraine are pointed out. The structure of public administration in the field of national security of Ukraine is revealed. The functions of public administration in the field of national security of Ukraine have been systematized. The interconnections of the subjects of public administration in the field of national security of Ukraine are inves-

tigated. The tendencies of development of public administration in the field of national security of Ukraine and transformation of forms of its influence on the national security of Ukraine are analyzed. The role and place of public administration subjects in the field of national security of Ukraine are substantiated. The tendencies of its development and peculiarities of influence on the solution of social and humanitarian problems in the conditions of intensification of heterogeneous influences on the national security sphere are revealed. The basic mechanisms of public administration in the field of national security of Ukraine are revealed and the ways of their improvement are grounded.

Key words: *national interests, national security, public administration, risk, subject of public administration, threat, national security.*

Постановка проблеми. Існуючий сьогодні стан механізму публічного адміністрування і сфері національної безпеки України обумовлений насамперед теоретичною та практичною значимістю проблемних та невирішених на сьогоднішній день питань, пов'язаних з оптимізацією процесів формування і функціонування механізму правового забезпечення національної безпеки в умовах сучасної української державності та постійної трансформації вітчизняного правового середовища. Постійні міни в правовій моделі та спроби її вдосконалення обов'язково передбачають урахування всіх без винятку аспектів юридичної діяльності публічних органів влади. Але одним з найбільш релевантних аспектів практичної діяльності органів публічної влади є категорія національної безпеки. Одночасно дефініція «безпека» дещо обмежено досліджувалася вітчизняною юридичною наукою як минулих років, та і за часів незалежності України і, як наслідок, залишається фрагментарно представленою в чинних законодавчих актах України, які регулюють сукупність відповідних правовідносин. Наприкінці минулого століття в державних та міжнародних відносинах більшості країн Європи та світу, в тому числі й України, головним елементом залишався фінансово-економічний аспект, а також процеси адаптації до наслідків зміни геополітичного простору та трансформації міжнародних економічних відносин. Слід зазначити, що забезпечення ефективного публічного адміністрування в сфері національної безпеки України пов'язано з двома основними проблемними блоками: визначення низки загроз, які в сукупності створюють небезпеку для функціонування сучасного суспільства та формування і уможливлення функціонування механізму, який дозволяє мінімізувати негативні наслідки реальних загроз суспільству, а також створення сприятливих умов для всебічного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні питання публічного адміністрування в сфері національної безпеки України досліджувалися багатьма як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Зокрема, добре відомими є праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, К.О. Вашенка, Т.О. Войтенка, І.П. Голосніченка, О.С. Гончарука, Л.О. Ємця, Ю.В. Ковбасюка, В.А. Ліпкана, М.І. Малишка, О.Г. Михайловської, М.М. Новікова, О.І. Остапенка, Ю.О. Привалова, Г.П. Ситника, В.Ф. Сіренка, М.І. Ставнічука, О.А. Чувакова, Р. Шпрінгера та інших. Проте, теоретичні засади публічного адміністрування в сфері національної безпеки України не є чітко визначеними, залишаються малодослідженими й потребують подальшого вивч

Метою даної статті є спроба комплексного аналізу теоретичних засад публічного адміністрування в сфері національної безпеки України та визначення пріоритетних напрямків їх удосконалення.

Викладення основного матеріалу. Парадигма національної безпеки дозволяє розглядати її як об'єктний елемент публічного адміністрування через наступне: по-перше, визначення самої сутності, поняття та основних елементів публічного адміністрування в сфері національної безпеки України; по-друге, через з'ясування мети і принципів публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-третє, через встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-четверте, через визначення сфер і видів публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-п'яте, через встановлення місця і ролі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльності щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-шосте, через визначення напрямів підвищення ефективності публічного адміністрування в сфері національної безпеки.

Аналіз наукових праць в галузі національної безпеки, дозволяє зробити висновок про те, що національна безпека в них досліджується як структурний елемент проблеми забезпечення державної безпеки. Парадигма адміністративного права дозволяє розглядати національну безпеку як самостійний і самодостатній компонент суспільних відносин, що регулюється нормами адміністративного права [1, с. 102]. Теоретичне та прикладне вивчення проблем безпеки та націо-

нальної безпеки, зокрема на науковому рівні, перетворюється на базис для отримання позитивного результату від діяльності соціуму та певних суспільств не тільки в певних галузях або країнах, а й на глобальному рівні існування людства. Сучасний стан цивілізації усіх рівнів (від людини до держави) та в усіх сферах діяльності (від військової до політичної) постає перед проблемою вибору шляху майбутнього розвитку. Отриманий результат точно спрогнозувати неможливо, єдиною альтернативою є його прогнозування з високим рівнем похибки. Так виникає природна потреба соціуму максимально унеможливити отримання реальних або потенційно небезпечних ситуацій [2, с. 102-103]. Саме це і обумовлює підвищений інтерес до національної безпеки як важливого елементу людської цивілізації. У цьому аспекті під поняттям «безпека» розуміється як локальна соціальна безпека (на рівні окремих соціальних груп), так і глобальна й геополітична безпека (тобто захист людства від загроз планетарного масштабу).

Головною метою дослідження публічного адміністрування в сфері національної безпеки в науковій, військовій, екологічній, економічній, політичній сферах життя суспільства є отримання універсальної формули рівня захисту людей від потенційно небезпечних ситуацій різного походження. Різноманітність сфер активного буття людини породжує різноманітність небезпек, що, в свою чергу, визначає появу нових напрямів дослідження безпеки [3, с. 55]. Пропонуємо логічну закономірність, яка стане базовою у визначенні наукової генези категорії національної безпеки, а саме: розширення сфер діяльності й напрямів функціонування суспільства (що є результатом розвитку цивілізації) збільшує кількість його небезпек. Спектр думок щодо сутності національної безпеки зумовлюється великою кількістю аспектів цього поняття і результатів його прояву в реальному часі.

Безпека має багато визначень, які мають єдине спрямування і залежать від сфери застосування цього поняття й напрямку дослідження. Це обумовлено обмеженістю інформації щодо використання цього поняття при прийнятті рішень у повсякденному житті. Зокрема, Н. О. Армаш зазначає, що на сьогоднішній день «відомо близько 200 визначень категорії «безпека», що підтверджує багатогранність та універсальність її застосування» [4, с. 26-27]. Саме тому, на її думку, і з чим ми безумовно погоджуємось, розглядати проблему трактування безпеки необхідно в системі соціуму, тобто діяльності соціуму, спрямованої на певний результат. При цьому в аспекті протидії політичній корупції ця категорія виступає базовою щодо рівня законності державного управління та публічного адміністрування.

На жаль, не видається можливим охопити всі без винятку сфери діяльності соціуму, але вважаємо, що є сенс виокремити декілька напрямів, які відіграють провідну роль у діяльності суспільства на практичному та науковому рівнях, – це філологія (мова), філософія, політика, економіка, право, управління. По цих напрямках проаналізуємо категорії безпеки. До того ж, у науковій літературі існує багато різних думок щодо виникнення й походження самого терміну «безпека». Так, заслуговує на увагу припущення про те, що слово «безпека» виникло на противагу слову «небезпека» та означало стан її відсутності [5, с. 250]. Слід зазначити, що науковій літературі можна знайти ще багато визначень терміну «безпека». Інтерпретація цього поняття залежить від сфери застосування або галузі дослідження, історичного періоду та суб'єктивних поглядів автора наукової роботи, в якій використовується поняття «безпека». Додамо, що проблема безпеки та національної безпеки розглядається науковцями виключно як складова певного процесу (наприклад, економічного або військового) або в рамках функціонування певного органу виконавчої влади (наприклад, Національна поліція, Служба безпеки України) без виокремлення безпеки як самостійного елементу певних процесів, явищ і діяльності.

Вважаємо за необхідне виокремити цю категорію як самостійний елемент, оскільки з аналізу наукової літератури з цієї проблематики методом компіляції отриманих результатів можна встановити основні наукові риси категорії «національна безпека», які виступають універсальними ознаками цієї категорії незалежно від вихідних даних умов визначення. Такими ознаками є такі: постійність, структурність, системність, альтернативність, визначеність, конкретність досягнення, результативність, статичність, особистісне (індивідуальне) та колективне (групове) спрямування, прогнозованість.

Перелічені ознаки виступають логічними та універсальними складовими взаємозалежних і взаємодоповнюючих категорій у системі «безпека» – «небезпека» і «ризик». Пропонуємо розглядати наукову генезу категорії безпеки як систему універсальних ознак, що визначають функціонування цієї категорії на суспільному рівні та її взаємозалежність із такими сателітними категоріями, як «небезпека» і «ризик». При цьому норми процесуального і матеріального права доповнюють склади норм права, що регулюють національну безпеку в правовій площині. Пропонуємо розгля-

нути ознаки категорії «національна безпека» в теоретичній площині, що дозволить сформувати прикладний базис дослідження проблематики національної безпеки [6, с. 83]. Феномен національної безпеки проявляється у визначенні ознак безпеки в діяльності всіх суб'єктів права. При цьому незалежно від об'єкта і суб'єкта ця категорія не змінюється, залишаючись постійною.

Така ознака, як постійність означає існування безпеки паралельно з категорією життя в часі та просторі, що є типовим для суспільства. Безпека фактично оточує навколишнє середовище у стані, в якому все відбувається згідно з чинними і встановленими законами (природними, людськими), при цьому відсутні відхилення в поведінці або діях учасників цих відносин. У даному випадку безпека виступає абстрактною категорією оточуючого середовища, що існує незалежно від волі учасників відносин. Інший варіант постійності визначається взаємопов'язаними елементами «час – дія» і означає, що безпека існує в певний період часу, дія якого обмежена, оскільки він є актуальним лише для майбутнього часу. Безпеки в минулому не існує, при цьому її існування пов'язано з низкою подій, які стають передумовою виникнення певних небезпек і передбачають пошук джерел подолання ситуацій небезпек.

Структурність означає наявність окремих елементів безпеки, без яких ця категорія існує лише абстрактно. До таких елементів відносимо такі: оточуюче середовище – об'єктивну дійсність, наявність правил, тобто процедури або програми дій учасників відносин, суб'єктів, учасників та їх спрямовані на певний результат активні дії, прогнозована мета дій і ймовірність виникнення небезпеки, тобто відхилення від прогнозованої мети дій [7, с. 292-293].

Що ж стосується системності, то це безпека як певна процедура або програма дій суб'єктів відносин щодо отримання певного результату. Система у філософії означає складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого інтенсивніші, ніж між цими елементами і середовищем. Систему безпеки як прикладне поняття можна окреслити в двох варіаціях: сукупність елементів: оточуюче середовище – суб'єкт – ситуація – процедура дій – стандарт (безпека); взаємодія кількох елементів (протилежних між собою), а саме стан середовища (безпечний) – стандарт безпеки – відхилення від стандарту (ситуація небезпеки) – дія суб'єкта – стан середовища (безпечний).

Шляхи визначення межі безпечного в діяльності та параметрів ймовірних відхилень у цій діяльності складає альтернативність. Альтернативність фактично передбачає наявність кількох варіантів вибору рішень для забезпечення безпеки, але варіативність – це вибір найбільш безпечного варіанту для досягнення цілей або найменш шкідливих варіантів подолання ситуацій загроз або небезпек [8, с. 39]. Альтернатива в ситуації безпеки пов'язана з категорією вибору як категорії філософії екзистенціалізму, оскільки занурена у світ, не призначена ні для чого конкретного, вона завжди перебуває в ситуації вибору варіанту своїх дій для досягнення безпеки, хоча може цього й не усвідомлювати при подоланні ситуацій небезпек і загроз.

Визначеність окреслює наявність кінцевої мети категорії безпеки в режимі реального часу, оскільки безпечно в даний момент може перейти в категорію загрози в майбутньому. Ця ознака повністю пов'язана з категорією цілі, що визначається як образ майбутнього результату діяльності, який формується людською свідомістю і який людина прагне реалізувати своїми свідомими діями. Основною метою безпеки є формування стану відсутності загроз як окремим індивідуумам і соціуму загалом. При цьому сприйняття безпеки ним та соціумом можуть не збігатися за окремими показниками, але формування безпеки як цілісного явища соціального буття визначається тими параметрами, які визнаються більшою частиною соціуму. Конкретність досягнення передбачає наявність певної процедури дій для певної ситуації небезпеки або прямої загрози. Така програма передбачає не лише існування, а й активну діяльність окремих суб'єктів з метою досягнення позитивного результату, яким є відновлення стану відсутності загрози.

Результативність означає, що кінцевим результатом прийнятого рішення є практичний результат дій суб'єкта, яким є відновлення безпечного стану певного середовища, але з урахуванням ймовірних відхилень у процесі реалізації поставленого завдання, тобто результат може не співпадати із запланованим завданням як негативно, так і позитивно [9, с. 158]. Негативним результатом є перехід від стану безпеки в стан загрози (прямої небезпеки), а позитивним – скорочення часового показника в подоланні ситуації небезпеки.

Статичність передбачає, що безпека як стан існує постійно, однак існує ймовірність наявності небезпечних, при цьому суб'єкт може це сприймати на свідомому рівні, а може цього і не усвідомлювати. Безпека є частиною життя, при цьому вона виступає довготривалим і постійним поняттям певної галузі людської діяльності. Це залежить від рівня індивідуального сприйняття та пристосованості до нього з боку суб'єктів діяльності та ступеня готовності до виникнення ситуацій небезпек і загроз.

Особистісне (індивідуальне) та колективне (групове) спрямування означає, що національна безпека, як правило, дієва для певного суб'єкта чи групи суб'єктів, але навіть при груповому впливі кожен елемент групи сприймає поняття безпеки по-різному, що обумовлено індивідуальними психологічними, соціальними та іншими властивостями особи [10, с. 40-41]. Фактично кожен індивід окремо сприймає безпеку в конкретній ситуації чи діяльності, але навіть за однакових об'єктивних обставин кожен окремий суб'єкт індивідуально визначає рівень безпеки в певний час або в певній ситуації, що впливає з індивідуального сприйняття оточуючого середовища.

Прогнозованість передбачає, що окремий суб'єкт чи група суб'єктів (соціум) планують власну діяльність і завчасно окреслюють можливі межі отриманого результату, встановлюючи параметри безпеки в майбутньому періоді, користуючись при цьому отриманими практичними навичками в минулому, якщо навіть дії не мають історичної аналогії.

Кожний елемент містить два головних елементи: об'єктивну обставину, що визначається як відсутність загроз та небезпек, і особливості суб'єктивного сприйняття безпеки як невід'ємної складової сучасного життя на всіх рівнях та в усіх проявах.

Висновки. Таким чином, існує три види категорії феномену національної безпеки в суспільстві: активна, пасивна та нейтральна. Активна категорія національної безпеки, тобто національна безпека проявляється у взаємодії з антагоністичними поняттями «небезпека», «загроза» або «ризик» і характеризується діями суб'єктів соціуму для досягнення безпечного стану чи управління системою з метою уникнення виникнення ситуації небезпек, загроз і ризиків. Пасивна категорія національної безпеки, тобто національна безпека в собі як певний стан оточуючого середовища, за якого відсутня небезпека. При цьому втручання суб'єктів не є обов'язковим або необхідним, система апіорі передбачає відсутність небезпек, загроз або ризику. А нейтральна категорія національної безпеки передбачає встановлення одночасного стану безпеки суспільства з діяльністю щодо моніторингу стану загроз і небезпек в майбутньому періоді. Публічне адміністрування національної безпеки – це процес визначення місця і ролі національної безпеки в адміністративному праві та діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення стану відсутності загроз і небезпек суспільству та нації. Адміністрування національної безпеки враховує такі стани безпеки нації: стан загрози; стан відсутності загроз; стан моніторингу; стан протидії; стан подолання наслідків ситуацій загроз і небезпек суспільству. Отже, публічне адміністрування в сфері національної безпеки та виведене правило визначають місце і роль категорії національної безпеки в теорії адміністративного права та формує ті категорії і поняття, що визначає їх базовими для подальшого розвитку адміністративного права з урахуванням специфіки стану держави і напрямків розвитку органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Бортнікова О. Г. Методологія інституціонального підходу в державному управлінні у контексті забезпечення національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 12. С. 101–104.
2. Мошинський Р. Соціально-правові інститути забезпечення національної безпеки України: стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 100–110.
3. Волошенко І. О. Концептуально-теоретичні засади дослідження проблем національної і міжнародної безпеки. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2014. Вип. 118(1). С. 51–59.
4. Армаш Н. О. Впровадження посад державних політичних діячів в межах адміністративної реформи. *Форум права*. – 2013. – № 1. – С. 26–31.
5. Марутян Р. Модернізація системи підготовки фахівців у сфері національної безпеки України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 247–255.
6. Богданович В., Висідалко А. Концептуальна модель інформаційно-моніторингової системи національної безпеки. *Захист інформації*. 2014. Т. 16, № 1. С. 81–88.
7. Шеремета О. Сучасна українська національна ідея і безпека держави. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 4. С. 291–295.
8. Яковенко Н., Піскорська Г. Пріоритети міжнародно-політичної діяльності США в стратегіях національної безпеки. Американська історія та політика. – 2016. – № 2. – С. 38–47.
9. Собакар А. О., Ковалів М. В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері забезпечення національної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 156–160.
10. Лемак О. В. Українська нація і національна безпека: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27(3). С. 40–44.

РОЗВИТОК БЮДЖЕТНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЧЕРЕЗ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті автор досліджує недоліки діючого порядку організації бюджетного процесу, напрямки вирішення проблем ефективності використання бюджетних коштів, пропонує внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині удосконалення бюджетно-правових процедур, бюджетного процесу, досліджує результати проведення фінансового аудиту Державного бюджету Рахунковою палатою, ефективність реалізації бюджетної політики, пропонує Концепцію «управління результатами» з метою удосконалення бюджетно-процесуальними правовідносинами, а також проект Закону України «Про публічний борг».

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, бюджетні асигнування, видатки, доходи, затвердження бюджету, прийняття бюджету, фінансування, фонди грошових коштів, централізація.

В статье автор исследует недостатки действующего порядка организации бюджетного процесса, направления решения проблем эффективности использования бюджетных средств, предлагает внесение изменений в Бюджетного кодекса Украины в части совершенствования бюджетно-правовых процедур, бюджетного процесса, исследует результаты проведения финансового аудита Государственного бюджета Украины Счетной палатой, эффективность реализации бюджетной политики, предлагает концепцию «управления результатами» с целью удосконалення бюджетно-процесуальними правоотношениями, а также проект Закона Украины «О публичном долге».

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетные ассигнования, доходы, принятие бюджета, расходы, утверждение бюджета, финансирование, фонды денежных средств, централизация.

The article is dedicated to the shortcomings of the current organization of the budget process, the direction of solving the problems of the efficiency of using budget funds, proposes to introduce amendments to the Budget Code of Ukraine in the part of improving the budget-legal procedures, budget process, to the results of the financial audit of the State Budget by the Accounting Chamber, policy, proposes the concept of "results management" with a view to improving the budget legal process as well as on Act of Ukraine "About the Public Debt". New provisions in the Budget Code of Ukraine should stipulate the following. The Ministry of Finance of Ukraine agrees with the indicators of the forecast of social and economic development and the main indicators of the draft budget on incomes and expenditures with the Supreme Council of Ukraine at the preparatory stage of the budget drafting phase, which will overcome the main differences between the various branches of government at the stage of elaboration of the draft budget, prevent the transformation of the phase consideration and approval of the draft budget at the stage of drafting and approval of a new draft budget. Drawing up and approval of the draft budget in an expanded form, detailed for all subdivisions and objects of the budget classification with a quarterly distribution of indicators, with the subsequent drawing up by the Cabinet of Ministers of Ukraine of quarterly distribution of the main indicators of the budget and on this basis a budget note. There is no regulation in the Budget Code of Ukraine about the form and content of the main budget documents (draft budget, budgeting, estimates), the degree of detail of budget indicators in these planning documents. In practice, it leads to an unjustified extension of the powers of the executive

authorities (the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine), which actually decide on the main issues of budget execution in the context of specific key managers and recipients of budget funds, objects of budget classification. In these conditions, there are big problems and to exercise control over the targeted use of budget funds. The inclusion in the Budget Code of Ukraine of the provisions governing the form, content, level of detail of the indicators of the draft budget, budget writing will, firstly, increase the informality of the budget, guarantee the availability of information presented in the clearest and most accessible form, and secondly, realize principle of completeness of the budget, presenting in the law on the budget revenues and expenditures subject to forecasting. Thirdly, such a procedure will not allow the executive authorities to resolve all issues of budget execution independently and at their discretion, that is, reduce the likelihood of abuse and increase the efficiency of such a stage of the budget process as budget execution. Fourthly, the effectiveness of public financial control will be improved, the notion of misuse of budget funds will be more clearly defined.

Key words: *budget adoption, budget approval, budget process, budget, budgetary allocations, centralization, expenses, financing, funds, funds, revenues.*

Вступ. Бюджетний процес є діяльністю, яка пов'язана з бюджетом. Тому для того, щоб бюджетний процес не мав законодавчих прогалин та потребував постійних змін до законодавства з метою його належного врегулювання, необхідно вибудувати таку структуру бюджетного процесу, яка б була достатньою мірою уніфікованою в довгостроковій перспективі.

Мета статті – розробити пропозиції до чинного бюджетного законодавства з метою удосконалення бюджетного процесу.

Результати. Бюджетний процес в науці фінансового права України досліджено в наукових працях Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, О. М. Горбунової, І. Б. Заверухи, А. Й. Іванського, Л. М. Касьяненко, Ю. О. Крохіної, М. П. Кучерявенка, Т. А. Латковської, А. О. Монаєнка, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришви, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, Н. І. Хімічевої, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук та ін. Проте, не достатньо уваги було приділено дослідженню удосконаленню бюджетно-процесуальних правовідносин через внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Аналіз процедур бюджетного процесу відповідно до Бюджетного кодексу України показує, що бюджетний процес потребує подальшого вдосконалення його правових основ, оскільки його сучасній версії властивий ряд великих недоліків. Недоліки діючого порядку організації бюджетного процесу відповідно до бюджетного законодавства України проявляються, зокрема, в наступному:

- а) у відсутності законодавчого закріплення механізмів, які забезпечують результативність бюджетних видатків;
- б) у розробці відповідних бюджетів для кожного бюджетного циклу окремо і річному періоді планування бюджетних видатків без урахування результатів середньострокового планування;
- в) у наданні бюджетних коштів на основі коригування (індексації) асигнувань минулих років в умовах низької формалізації механізмів перерозподілу бюджетних ресурсів, а також відсутність чітких критеріїв і процедур відбору напрямків фінансування у відповідності з пріоритетами державної політики;
- г) відсутність чітких формулювань цілей і кінцевих результатів використання бюджетних коштів, а також критеріїв оцінки діяльності головних розпорядників бюджетних коштів;
- д) переважання зовнішнього контролю за відповідністю видатків бюджету плановим показникам бюджету при відсутності процедур і методології внутрішнього і зовнішнього контролю (моніторингу) обґрунтованості планування і результатів використання бюджетних коштів;
- е) у нечіткості розмежування повноважень органів державної влади у бюджетному процесі між законодавчим, органами місцевого самоврядування і виконавчими органами влади тощо.

А. О. Монаєнко зазначає, що одержання доходів, їх розподіл між ланками (видами) бюджетної системи й використання їх на покриття видатків, пов'язаних з виконанням передбачених Конституцією України функцій органами держави і місцевого самоврядування, не проходить автоматично. Держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають при формуванні та виконанні всіх видів бюджетів, контролі за виконанням бюджетів і звітуванні про їх виконання. Діяльність органів держави і місцевого самоврядування в галузі бюджету у широкому плані дістала назву бюджетного процесу [2, с. 87].

Слід зазначити, що усталені традиції і організація бюджетного процесу в Україні суттєво обмежують можливості та інституціональні стимули підвищення ефективності управління публічними фінансами та переорієнтації діяльності головних розпорядників бюджетних коштів з освоєння виділених їм бюджетних асигнувань на досягнення кінцевих суспільно значущих і вимірних результатів.

Серед безлічі можливих напрямків вирішення проблеми ефективності використання бюджетних коштів одними з найбільш перспективних, на думку автора, є:

- 1) загальне вдосконалення методології бюджетного процесу;
- 2) підвищення його прозорості.

Метою вдосконалення методології бюджетного процесу є створення умов і передумов для максимально ефективного управління публічними фінансами у відповідності з пріоритетами державної політики.

Наявна нормативно-правова база України недостатньо пристосована до вирішення актуальних проблем удосконалення бюджетного процесу в сучасних умовах, розвитку бюджетно-процесуальних правовідносин. Так, у Бюджетному кодексі України (ст. 7) питання про ефективність використання бюджетних коштів зачіпається, проте, практично ототожнюються принципи ефективності та економності використання бюджетних коштів, що нам представляється неправомірним: економність є лише окремим випадком ефективності. В статті нічого не сказано про порядок визначення показників ефективності, що для сучасних умов розвитку України та її бюджетно-процесуальних правовідносин виглядає вже неприйнятним, враховуючи останню практику прийняття того ж Державного бюджету України, постійне внесення до нього законодавчих змін.

Так, зокрема відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

З метою вдосконалення відповідних бюджетно-процесуальних правовідносин через внесення змін до нормативно-правової бази для вирішення проблем бюджетної ефективності ми пропонуємо викласти п. 6 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України в наступній редакції:

«Принцип економності та ефективності використання бюджетних коштів:

Принцип економності використання бюджетних коштів означає, що при складанні та виконанні бюджетів уповноважені суб'єкти владних повноважень та одержувачі бюджетних коштів мають виходити з необхідності досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип ефективності використання бюджетних коштів означає досягнення найкращих співвідношень між кінцевими суспільно значущими результатами діяльності розпорядника бюджетних коштів та видатками бюджету на їх досягнення. При цьому розпорядниками бюджетних коштів можуть визначатися:

- економічна ефективність, під якою розуміється співвідношення безпосередніх результатів діяльності, результатів, запланованих для досягнення в рамках тактичних завдань, програм, програмних заходів, з видатками на їх досягнення;

- суспільна ефективність, під якою розуміється співвідношення суспільно значущого ефекту діяльності (показника кінцевого результату діяльності або його зміни) по відношенню до безпосереднього показника діяльності держави;

- суспільно-економічна ефективність, під якою розуміється співвідношення величини досягнутого кінцевого суспільно значущого результату і обсягу видатків на його досягнення».

Такі нові завдання, на наш погляд, продиктовані нецільовим використанням бюджетних коштів, яке встановлює останнім часом Рахункова палата в результаті проведення фінансового аудиту, яке розходиться із задекларованими органами публічної влади напрямками фінансування держави, що вимагає відповідних змін у регулюванні бюджетного процесу за такими напрямками:

- перехід на фінансування, засноване на довгострокових цілях розвитку держави;
- підвищення ефективності бюджетних видатків за рахунок впровадження механізму «управління результатами»;
- підвищення самостійності, прозорості та відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.

Так, зокрема, результати проведеного аудиту Рахунковою палатою у 2017 році та аналіз державного бюджету 2017 року засвідчили, що його виконання відбувалося в умовах уповільнення темпів зростання економіки, скорочення її кредитування та прискорення інфляційних процесів. Приріст реального валового внутрішнього продукту у січні-вересні 2017 року становив, за експертною оцінкою Рахункової палати, 2,3 відсотка. Доходи державного бюджету у звітному періоді становили 585,8 млрд грн, або 74,4 відс. планового річного обсягу з урахуванням внесених змін, що вище від середньої за попередні п'ять років частки доходів січня-вересня в річній сумі. Порівняно з відповідним періодом попереднього року доходи державного бюджету збільшилися в 1,4 раза. При цьому податковий борг економічно активних підприємств з початку року збільшився на 7,4 млрд гривень [1].

Видатки державного бюджету у звітному періоді проведені в сумі 571 млрд 93,9 млн грн, або 66,4 відс. річного плану. План видатків загального фонду не виконано на 9,7 відсотка. При цьому рівень невиконання видатків вищий, ніж у середньому за відповідний період попередніх п'яти років. Неналежна організація проведення видатків учасниками бюджетного процесу завадила використанню у запланованих обсягах коштів за більшістю бюджетних програм. У запланованих обсягах видатки проведені лише за 16-ма бюджетними програмами, або 3,7 відс. їх загальної кількості, у сумі 1,6 млрд грн, або 0,5 відс. плану на 2017 року.

У звітному періоді вдвічі збільшилися видатки державного бюджету на субвенцію місцевим бюджетам для надання пільг і житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, насамперед за рахунок збільшення кількості домогосподарств, які внаслідок низької платоспроможності отримали субсидії. Водночас річний план субвенції виконаний на 91 відс., що збільшило ризики незабезпечення до кінця року таких виплат у повному обсязі. Частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів порівняно з відповідним періодом попереднього року збільшилася до 55,3 відс., що свідчило про зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. При цьому в шістнадцяти з двадцяти п'яти регіонів України частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 60 відс., у тому числі у чотирьох – 70 відсотків [1].

За результатами проведеної експертизи поданого до Верховної Ради України проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» Рахункова палата зазначила, що сповільнення у 2017 році збільшення експорту товарів і послуг, скорочення обсягу промислового виробництва, кредитування економіки і припливу прямих іноземних інвестицій, а також негативні прогнози на 2018 рік щодо розвитку економіки основних торговельних партнерів України посилюють ризики недосягнення прогнозованого Урядом на 2018 рік зростання реального валового внутрішнього продукту на 3 відс., а отже – невиконання доходів державного бюджету. Рахункова палата зауважила, що окремі положення проекту закону про Державний бюджет України на 2018 рік не відповідали нормам Бюджетного і Податкового кодексів України. Зокрема, у законопроекті продовжено практику попередніх років щодо визначення обсягів доходів і видатків державного бюджету з урахуванням запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до податкового законодавства, які Верховною Радою України ще не були прийняті. Неприйняття або прийняття таких змін в іншій редакції створює додаткові ризики ненадходження доходів у прогнозованих на рік обсягах та невиконання в запланованих обсягах відповідних бюджетних програм. Фінансування державного бюджету передбачено насамперед за рахунок нових державних запозичень. На внутрішньому ринку планується запозичити на 19,1 відс. більше, ніж було затверджено на 2017 рік, що залежатиме від здійснення Урядом заходів, спрямованих на розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів [1].

Значним є ризик невиконання запланованих обсягів надходження коштів від приватизації державного майна у 2018 році через низький рівень надходження таких коштів у 2017 році і неприйняття або прийняття в іншій редакції запропонованих Кабінетом Міністрів України змін до законодавства з питань приватизації. Недоотримання запланованих обсягів надходжень від приватизації державного майна призведе до збільшення державних запозичень, що спричинить збільшення обсягу державного боргу і видатків на його обслуговування [1].

Боргове фінансування державного бюджету, що реалізується Урядом протягом тривалого періоду, призведе до необхідності витрачання у 2018 році 35 відс. доходів державного бюджету на виплати за державним боргом. Крім того, зростання боргових витрат зужує фінансові можливості для реалізації пріоритетних заходів, спрямованих на економічне зростання, і спонукає до подальших запозичень для рефінансування накопичених боргів, що не сприятиме зменшенню державного боргу в середньостроковій перспективі [1].

Суть пропонованих змін до бюджетного законодавства полягає у зміщенні акцентів бюджетного процесу від «управління бюджетними видатками» на «управління результатами».

У рамках пропонованої нами концепції «управління результатами» бюджет повинен формуватися виходячи з цілей і запланованих результатів державної політики. Бюджетні асигнування повинні мати чітку прив'язку до функцій (послуг, видів діяльності), при їх плануванні основна увага має приділятися обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних програм.

Для успішного використання в Україні Концепції «управління результатами» необхідно забезпечити суттєві зрушення в цілому ряді аспектів бюджетного процесу, в тому числі:

- підвищення надійності середньострокового прогнозування обсягу бюджетних ресурсів, доступних для головних розпорядників бюджетних коштів у межах прийнятих бюджетних обмежень і пріоритетів державної політики;

- формування «вбудованих» у бюджетний процес процедур оцінки результативності бюджетних видатків, забезпечення поетапного переходу від кошторисного принципу планування й фінансування видатків до бюджетного планування, орієнтованого на результат;

- вдосконалення процедур складання і розгляду бюджетів у відповідності з вимогами та умовами середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат.

У зв'язку з необхідністю вдосконалення бюджетного процесу у науковій літературі було висловлено позицію, що сьогодні у системі бюджетного процесу склалося не досить вдалі «звичай». Так, проблемою, що завжди переслідувала бюджетний процес в Україні була хронічна несвоєчасність дій органів державної влади у прийнятті Державного бюджету України. Необхідність прийняття бюджету щороку лише підвищує складність проблеми. Політична нестабільність та відсутність політичного консенсусу, спроби лобіювання інтересів промисловими групами, відстоювання власних інтересів представниками влади обумовлюють надзвичайну проблематичність прийняття бюджету. Низька якість державного бюджету багато в чому пояснюється недоліками в його плануванні. Бюджет кожного року від початку і до кінця є новим документом, що був складений за умов поточної реальності, не враховуючи стратегії розвитку держави. Відповідно боротьба кожного року триває за кожен із запланованих показників. Формально в Україні намагаються планувати основні напрями бюджетної політики за допомогою Бюджетної резолюції, втім поки що цей документ є досить формальним і його зміст, як правило, не відповідає змісту проекту бюджету. Ще однією проблемою бюджетного процесу, що виникає як на стадії прийняття бюджету, так і його виконання є прозорість бюджетного процесу. Фактично бюджетний процес в Україні і кулуарним і відірваним від широкої громадськості. Немає публічних слухань і обговорень, не створюється круглих столів з відповідним висвітленням їх діяльності та результатів у ЗМІ, не приймають участь у бюджетному процесі незалежні експерти та аналітики в галузі економіки [4].

Загальне вдосконалення методології бюджетного процесу повинно, на нашу думку, спиратися на чітку бюджетну політику, яка лежала б в основі щорічного бюджетного процесу.

Треба сказати, що необхідність формування належної бюджетної політики передбачено чинним бюджетним законодавством. Так, ч. 1 ст. 33 Бюджетного кодексу України обумовлює, що Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України.

Бюджетну політику можна розглядати як комплекс заходів регулюючого впливу на соціально-економічні та інші процеси, спрямований на формування і використання бюджету з метою забезпечення життєдіяльності та підвищення рівня життя населення.

Бюджетна політика повинна кореспондуватися зі стратегічним планом соціально-економічного розвитку країни, що дозволить найбільш ефективно використовувати бюджет в системі її фінансового забезпечення.

Слід зазначити, що вивчення процедури складання видаткової частини бюджету виявляє ряд важливих проблем. До них, зокрема, належить технократичний підхід до складання видаткової частини бюджету поза рамками цілей і завдань розвитку країни [3, с. 437].

Треба сказати, що вдосконалення потребує також і процедура планування дохідної частини бюджетів. Зокрема, це виражається в зміні підходу до таких джерел бюджетних коштів як зовнішні та внутрішні запозичення. У зв'язку з цим необхідно розробити і прийняти Закон України «Про публічний борг». Даний нормативно-правовий акт повинен поставити заслін для неконтрольованих запозичень держави та територіальних громад, зокрема за допомогою:

- посилення порядку прийняття рішення про використання даного методу залучення грошових коштів у бюджетну систему держави;
- обмеження обсягу запозичень;
- встановлення правила, згідно з яким запозичення проводиться на цілі інвестування самокупного проекту, тобто сам проект повинен виступити джерелом погашення відповідного боргу;
- обмеження практики надання держаних гарантій;
- створення дієвого і прозорого механізму, що забезпечує раціональне, ефективне та цілкове використання коштів, отриманих за допомогою державних запозичень;
- створення належного механізму, що забезпечує повне і своєчасне погашення державних боргів та боргів за місцевими запозиченнями.

Таким чином, до бюджетного законодавства можуть внесено окремі зміни, спрямовані на вдосконалення тих чи інших процедур бюджетного процесу, що удосконалили б бюджетно-процесуальні правовідносини в Україні. Проте в даний час все більш нагальною стає докорінна «модернізація» Бюджетного кодексу України, спрямована на внесення принципово нових моментів, насамперед – освоєння методології бюджетування, орієнтованого на кінцевий результат.

Підвищення ефективності бюджетного процесу є одним з найважливіших завдань фінансового права на теперішньому етапі.

Низька ефективність бюджетного процесу в нашій державі залежить від цілого ряду факторів. Серед них можна виділити надмірну залежність окремих адміністративно-територіальних одиниць від уряду при складанні та виконанні місцевих бюджетів; прийняття фінансових рішень за рамками бюджетного процесу; відсутність чітких процедур та механізму планування та виконання місцевих бюджетів; недотримання ресурсних обмежень на всіх стадіях бюджетного процесу; відсутність прямого ув'язування і координації макроекономічних і бюджетних показників на всіх стадіях бюджетного процесу; неповне усвідомлення фінансових наслідків прийнятих рішень.

Багато в чому неефективність пов'язана з закріпленими бюджетним законодавством повноважень законодавчого і виконавчих органів влади. Проблемою в даному випадку є слабе правове забезпечення бюджетних відносин, відсутність чіткої законодавчої регламентації розмежування повноважень між законодавчим і виконавчими органами влади в рамках бюджетного процесу, необґрунтовано широкі повноваження як законодавчого, так і виконавчих органів влади.

З іншого боку, слабка регламентація процедури складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету тягне за собою відсутність належного контролю за діяльністю органів виконавчої влади у процесі виконання бюджету.

Вирішення даних проблем має носити тільки глибокий і комплексний характер, і не може бути вирішено тільки за рахунок усунення поверхневих недоліків бюджетного законодавства України.

Необхідним нам видається проведення наступних заходів. Насамперед, слід однозначно визначити повноваження законодавчого і виконавчих органів влади на всіх стадіях бюджетного процесу. При цьому зміни в чинному законодавстві повинні бути розширені відповідними змінами.

Значні проблеми виникають також при формуванні показників бюджетів різного рівня. У зазначеній сфері також існує цілий ряд «слабких місць». Основною проблемою у сфері формування показників в даний час є прийняття рішень поза рамками бюджетного процесу, а також відсутність механізму і заходів по ув'язці доходів і видатків.

Основним напрямком вирішення цієї проблеми є курс на уточнення процедур та змісту етапів бюджетного процесу. Слід насамперед провести удосконалення методики складання бюджету. Важливим є також розробка методики кількісної оцінки обґрунтованості та ефективності видатків бюджетів.

Нарешті, ще однією важливою проблемою бюджетного процесу, що вимагає найпильнішої уваги, є відсутність відповідальності за фінансові наслідки прийнятих рішень. Необхідно посилити вимоги до процедур планування, розгляду, затвердження і виконання бюджетів різного рівня.

Розбираючи детально зазначені вище шляхи реформування бюджетного законодавства, слід зазначити необхідність додаткової детальної регламентації положень Бюджетного кодексу України, без якої реалізація закладених у ньому положень є неможливою. При цьому, Бюджетний кодекс України передбачає можливість видання нормативно-правових актів органами виконавчої влади, однак умови такого нормотворення при цьому не визначені. Результатом є те, що саме виконавчі органи влади визначають основи (порядок, методику) формування, а потім і виконання бюджетів усіх рівнів.

Отже, необхідно, щоб у статті 4 Бюджетного кодексу України були чітко зафіксовані умови, при дотриманні яких органи виконавчої влади можуть приймати нормативно-правові акти. До них, зокрема, можна віднести:

- нормативні акти приймаються тільки у випадках, прямо передбачених Бюджетним кодексом України.
- дані нормативно-правові акти не повинні змінювати або доповнювати чинний Бюджетний кодекс України.

Необхідно також передбачити в Бюджетному кодексі підстави і порядок визнання нормативно-правових актів у сфері бюджетних правовідносин такими, що не відповідають бюджетному законодавству.

Дійсно, в даний час в Україні законодавча база, що регламентує процес складання, розгляду, затвердження бюджетів, відрізняється стислістю, схематичністю, поверхневим описом окремих етапів без чіткої регламентації всіх процедур бюджетного процесу.

Законодавчо визначені тільки строки складання бюджету, порядок його розгляду та затвердження. Однак відсутність законодавчо чітко визначених і закріплених процедур бюджетного процесу призводить, в першу чергу, до низької якості бюджетного планування. На практиці нерідко виходить, що виконавчі органи влади самостійно вирішують, як буде організований процес складання бюджету на черговий фінансовий рік, в якому обсязі будуть представлені окремі показники в документах, переданих законодавчого органу влади для затвердження бюджету на черговий фінансовий рік. При цьому і законодавчий орган може вносити будь-які поправки і зміни в представлений Кабінетом Міністрів України проект Державного бюджету України.

Очевидно, що Бюджетний кодекс України вимагає внесення змін. Нові положення повинні закріплювати таке:

1. Узгодження Міністерством фінансів України показників прогнозу соціального та економічного розвитку і основних показників проекту бюджету по доходах і видатках з Верховною Радою України ще на підготовчій стадії етапу складання бюджету, що дозволить долати основні розбіжності між різними гілками влади вже на стадії розробки проекту бюджету, запобігти перетворенню етапу розгляду і затвердження проекту бюджету в етап складання і затвердження нового проекту бюджету.

2. Складання і затвердження проекту бюджету у розгорнутій формі, докладній, по всіх підрозділах та об'єктах бюджетної класифікації з поквартальним розподілом показників з подальшим складанням Кабінетом Міністрів України поквартального розподілу основних показників бюджету і на цій основі бюджетного розпису. При цьому відповідно до ст. 44 Бюджетного кодексу України Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України, відповідно до бюджетних призначень у місячний рядків з дня прийняття закону про Державний бюджет України. До затвердження розпису Державного бюджету України Міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис Державного бюджету України на відповідний період.

Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень загального фонду державного бюджету протягом бюджетного періоду.

У бюджетному законодавстві України і в Бюджетному кодексі насамперед відсутня регламентація форми і змісту основних бюджетних документів (проекту бюджету, бюджетного розпису, кошторисів), ступеня деталізації бюджетних показників в цих планових документах. На практиці це призводить до необгрунтованого розширення повноважень органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України), які фактично самостійно вирішують основні питання виконання бюджету в розрізі конкретних головних розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, об'єктів бюджетної класифікації. У цих умовах виникають великі проблеми і для здійснення контролю над цільовим використанням бюджетних коштів.

Включення в Бюджетний кодекс України положень, що регламентують форму, зміст, ступінь деталізації показників проекту бюджету, бюджетного розпису дозволить, по-перше, підвищити інформативність бюджету, гарантувати наявність у ньому відомостей, представлених в найбільш ясній і доступній формі, по-друге, реалізувати принцип повноти бюджету, представивши вже в законі про бюджет доходи і видатки, що піддаються прогнозуванню. По-третє, такий порядок не дозволить виконавчим органам влади самостійно і на свій розсуд вирішувати всі питан-

ня виконання бюджету, тобто знизить ймовірність зловживань і підвищить ефективність такого етапу бюджетного процесу як виконання бюджету. По-четверте, підвищиться ефективність публічного фінансового контролю, більш чітко буде визначено поняття нецільового використання бюджетних коштів.

В сфері міжбюджетних відносин необхідно обов'язкове затвердження рішенням Кабінету Міністрів України методики формування та використання коштів фонду фінансової підтримки регіонів з дотриманням усіх процедур погодження, а також встановлення стпроків доведення методики до адміністративно-територіальних одиниць.

Все зазначене вище можливо реалізувати тільки в тому випадку, якщо в обов'язковому порядку буде супроводжуватися чітким визначенням повноважень Верховної Ради України при розгляді та затвердженні бюджету.

Важко вимагати від регіонів злагожденної і чіткої процедури бюджетів у разі, якщо навіть по відношенню до процедур розгляду державного бюджету Бюджетний кодекс України при описі процедури роботи над проектом державного бюджету при його відхиленні Верховною Радою України у першому читанні не визначає причин, за якими Верховна Рада України має право відхилити проект державного бюджету.

Також Бюджетним кодексом України не передбачено причини для відхилення проекту державного бюджету у другому читанні. Між тим, саме Бюджетний кодекс України служить підставою для прийняття місцевими радами відповідних бюджетів. Тому в Бюджетному кодексі України повинні бути чітко сформульовані критерії, за якими Верховна Рада України має право відхилити проект бюджету у першому та наступних читаннях.

Крім того, пропозиції і поправки, внесені народними депутатами Верховної Ради України у проект бюджету, не повинні прийматися, якщо наслідком їх прийняття буде скорочення надходження коштів до бюджету або неузгоджене збільшення видатків. У будь-якому разі, при закріпленні можливості подання подібних поправок слід передбачити необхідність отримання позитивного висновку не тільки науково-експертного управління та Головного юридичного управління Верховної Ради України, а й органів виконавчої влади, контролюючих органів, за даними поправками. Але в цілому поправки можуть бути спрямовані на виключення або скорочення видатків, реальне збільшення надходження доходів, забезпечення контролю за видатками бюджету.

Потребують уточнення та окремі аспекти виконання державного бюджету. Зокрема, у ч. 3 ст. 15 Бюджетного кодексу України вказується, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів.

Однак у Бюджетному кодексі України не визначено вимоги, яким повинні відповідати іноземні фінансові установи і міжнародні фінансові організації, що обслуговують операції з надання коштів на поворотній основі, а також органи, які повинні здійснювати відбір цих установ. У зв'язку з цим представляється доцільним уточнити статтю 15 Бюджетного кодексу України, передбачивши порядок і критерії відбору вище наведених міжнародних фінансових установ для роботи з бюджетними коштами.

У бюджетному законодавстві України також необхідно обмежити права Міністерству фінансів України та Кабінету Міністрів України самостійно скорочувати видатки бюджету в процесі його виконання. У світовій практиці виконавчі органи, як правило, володіють повноваженнями збільшувати доходи і, відповідно, видатки бюджету, а не скорочувати видатки. За керівником фінансового органу визнається право скорочувати видатки, якщо в національній економіці відбуваються виняткові за своїм характером негативні події. Так, у Німеччині Міністр фінансів після затвердження бюджету має право відкладати виділення бюджетних асигнувань, прийняти рішення про обмеження запозичень, перенесення асигнувань на наступний фінансовий рік, санкціонувати нові урядові видатки в надзвичайних ситуаціях у розмірі до 5% від обсягу бюджету.

Відповідно ж до ст. 54 Бюджетного кодексу України, яка регламентує скорочення видатків і кредитування загального фонду Державного бюджету України, якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України виявиться, що отриманих надходжень державного бюджету недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Міністр фінансів України може вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом з метою забезпечення збалансо-

ваності надходжень та витрат державного бюджету з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету.

Якщо за результатами квартального звіту про виконання Державного бюджету України має місце недоотримання надходжень загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків суми, передбаченої розписом державного бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів України готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України, розглянувши ці пропозиції, подає до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністерством фінансів України.

У цілому цей механізм відповідає сучасному розвиненому законодавству, однак його слід більш точніше пов'язати з причинами зменшення надходження коштів до бюджету, а також із заходами виконавчих органів щодо виконання планових призначень по бюджету.

В якості причин, що дозволяють вводити Кабінету Міністрів України режим скорочення видатків, слід передбачити у статті 54 Бюджетного кодексу України такі об'єктивні чинники, як, наприклад, зміна рівня інфляції, темпів зростання оптових і роздрібних цін, більш низькі темпи зростання валового внутрішнього продукту в порівнянних цінах у порівнянні з запланованими в прогнозі соціально-економічного розвитку, а також встановити кількісні параметри, які будуть використані для оцінки цих факторів.

У той же час підвищення ефективності бюджетного процесу неможливо без визначення відповідальності учасників бюджетного процесу за порушення або недотримання строків, порушення процедур бюджетного процесу. Це припускає чітку та однозначну регламентацію видів відповідальності, санкцій за кожне порушення з обов'язковим введенням особистої, у т. ч. матеріальної, відповідальності посадових осіб за низьку якість бюджетного планування, недотримання строків щодо окремих процедур бюджетного процесу тощо.

Глава 18 Бюджетного кодексу України характеризує загальні положення настання відповідальності за порушення бюджетного законодавства України. Так, ст. 121 Бюджетного кодексу України регламентує, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом.

Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Але при цьому, по-перше, суб'єкти за окремими видами порушень взагалі не визначені (наприклад, при невиконанні закону (рішення) про бюджет); по-друге, відповідальність за їх вчинення або не прописана, або визначається посиланням на чинне законодавство (наприклад, КУпАП), де відсутній такий склад правопорушень і, відповідно, пряме встановлення відповідальності за їх вчинення.

Тому видається доцільним уточнити зміст глави 18 Бюджетного кодексу України, передбачивши всі елементи по кожному бюджетному правопорушенню: склад, об'єкт, суб'єкт, ознаки правопорушення, а також загальні умови притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства України.

Важливим є також включення до Бюджетного кодексу України не тільки положень, що регламентують відповідальність, але й визначають гарантії прав учасників бюджетних правовідносин, тобто законодавчо закріпити засоби і способи охорони прав учасників, способів реалізації цих прав, які забезпечують саму можливість його захисту або підвищують її ефективність.

Список використаних джерел:

1. Звіт Рахункової палати за 2017 рік // Режим електронного доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf.
2. Монаєнко А. О. Бюджетне право України : навч. посіб. / А. О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 480 с.
3. Теремцова Н. В. Загальнотеоретичні питання бюджетного процесу в Україні (порівняльний аналіз) / Ніна Теремцова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2008. – Випуск 9. – 452 с. – С. 436–439.
4. Фролов С.М. Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні // Режим електронного доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/8043/3/a.r.9.pdf>.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.01

МАКАРОВ А.І.

**ТЕОРІЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА
ЯК ПЕРЕДУМОВА ФОРМУВАННЯ ПОЗАВИДОВОЇ МЕТОДИКИ
РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ ЩОДО ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ**

У статті проаналізовано теоретичні напрацювання вчених у галузі кримінального права та кримінології щодо злочинів, які вчиняються відносно представників влади та працівників поліції. Вказаний аналіз здійснено крізь призму можливості використання таких положень для формування позавидової методики розслідування злочинів, які вчиняються відносно працівників поліції. Виокремлено основні напрацювання у галузі кримінально-правових наук та сформовано основні напрями їх використання під час формування криміналістичної методики розслідування таких злочинів.

Ключові слова: злочин, працівник поліції, методика розслідування, кримінальне право, кримінологія.

В статье проанализированы теоретические наработки ученых в области уголовного права и криминологии о преступлениях, совершаемых в отношении представителей власти и сотрудников полиции. Указанный анализ осуществлен через призму возможности использования таких положений для формирования позавидовой методики расследования преступлений, совершаемых в отношении работников полиции. Выделены основные наработки в области уголовно-правовых наук и сформированы основные направления их использования при формировании криминалистической методики расследования таких преступлений.

Ключевые слова: преступление, работник полиции, методика расследования, уголовное право, криминология.

The article analyses the theoretical work of scientists in the field of criminal law and criminology on crimes committed against government officials and police officers. The aforementioned analysis was carried out through the prism of the possibility of using such provisions to form extra-ordinary methods of investigating crimes committed against police officers. The main developments in the field of criminal justice are distinguished and the basic directions of their use in forming the forensic methodology of investigation of such crimes are formed.

Key words: crime, police officer, investigation methodology, criminal law, criminology.

Актуальність теми. Сучасний розвиток криміналістичної науки характеризується процесами деталізації її заключного розділу – методики розслідування злочинів. Аналітичне опрацювання дисертаційних досліджень останніх років свідчить, що вказаний процес відбувається за декількома напрямками: по-перше, відбувається процес наукової конкретизації, обґрунтування та доповнення усталених криміналістичних методик щодо розслідування «традиційних» злочинів, зокрема умисних вбивств, крадіжок, корисливо-насильницьких злочинів тощо; по-друге, формуються комплексні видові методики розслідування інноваційних форм злочинної діяльності; по-третє, спостерігається інтенсифікація процесів розроблення позавидових методик розслідування злочинів, які базуються на виокремленні особливостей особи злочинця, особи потерпілого,

обстановки вчинення злочину тощо. Досліджуючи вказану проблематику Р.С. Степанюк відзначає, що помітно активізувались пошуки у галузі криміналістичної методики, зокрема на цей час дійсно дискусійними залишаються: а) класифікація окремих криміналістичних методик за призначенням; б) структура методики розслідування певного виду (групи) злочинів; в) формування і реалізація комплексної методики розслідування; г) питання етапізації процесу розслідування за чинним КПК України; д) необхідність включення до структури окремих криміналістичних методик особливостей проведення негласних слідчих (розшукових) дій; е) проблеми формування методики судового розгляду кримінальних справ [1]. Повністю підтримуючи вказану наукову позицію, слушно акцентувати увагу на необхідності активізації наукового пошуку у напрямі формування позавидових методик розслідування кримінальних правопорушень, зокрема й тих в основу котрих покладено особливості потерпілого, зокрема специфіка його професійної діяльності. Аналітичне опрацювання даних щодо оперативної обстановки в окремих регіонах України та даних стосовно структури злочинності свідчить, що перманентно зростає кількість кримінальних правопорушень, де потерпілими є працівники поліції. У той же час, розслідування таких злочинів супроводжується значними труднощами, які пов'язані зокрема й з відсутністю позавидової методики розслідування таких кримінальних правопорушень. Опрацювання дисертаційних досліджень, свідчить, що науковцями у переважній більшості приділяється увага формуванню методик розслідування окремих категорій злочинів вчинених працівниками правоохоронних органів під час виконання ними своїх службових обов'язків, а науковий пошук щодо особливостей розслідування злочинів, вчинених відносно працівників поліції здійснюється доволі фрагментарно, на рівні окремих наукових статей.

Формування положень нової методики розслідування злочинів складний процес в основі якого, на нашу думку, є декілька основних складових: по-перше, аналіз та узагальнення наявної слідчо-оперативної практики з метою виокремлення: а) типових проблем, які виникають під час розслідування таких злочинів; б) систематизації найкращих тактичних рішень, які сформовані практикою для закладення їх в основу нової методики; по-друге, опрацювання наявного теоретичного матеріалу із суміжних галузей наукового знання, задля формування відповідних теоретичних положень конкретної методики розслідування.

Саме тому, розпочинаючи власний науковий пошук у напрямі формування позавидової методики розслідування таких злочинів, існує необхідність аналізу та систематизації наявних наукових напрацювань наук кримінально-правового циклу для чіткої конкретизації предмета та меж власного наукового дослідження, а також виокремлення комплексу проблемних питань, які потребують першочергового вирішення на науковому рівні.

Метою цієї статті є систематизація наукових напрацювань у галузі кримінального права та криминології щодо кримінально-правової охорони життя та здоров'я представників влади, зокрема працівників поліції, а також основних положень щодо протидії таким злочинам.

Викладення основного матеріалу. Аналітичне опрацювання наукового доробку вчених свідчить, що досліджувана нами проблематика була предметом уваги вчених у галузі кримінального права. Як відзначає М.В. Даньшин, зв'язок кримінального права і криміналістики зумовлюється тим, що ці науки спільно вивчають злочинність, хоча і під різними кутами зору. Кримінально-правові положення і поняття («суб'єкт злочину», «склад злочину», «спосіб злочину», «співучасть у злочині») є вихідними при формуванні криміналістичних характеристик злочинів окремих видів та розроблення методик їх розслідування. Також кримінально-правові норми та відповідні положення використовуються під час формування багатьох теоретичних положень і рекомендацій криміналістичної тактики (наприклад, тактичних прийомів допиту підозрюваного, свідків, потерпілого). Таким чином, особливо важливе значення для криміналістики мають її зв'язки з науковою кримінального права. Досліджуючи норми кримінального закону, відповідні їм кримінально-правові відносини, злочини як суспільно небезпечні діяння, заходи протидії злочинності та інші важливі елементи кримінально-правової відповідальності, наука кримінального права не лише вирішує власні завдання, але й слугує методологічною основою для всіх наукових юридичних знань кримінального циклу [2]. Не менш тісні взаємозв'язки існують між криміналістикою та криминологією, які досліджують відповідні об'єкти у межах відповідного предмета цих наук та використовуючи методологію, яка є найоптимальнішою для кожної із них. Слушно зауважити, що виступаючи як синтетична наука, яка інтегрує у собі значну знань з інших галузей, криміналістика використовує окремі напрацювання криминологічної науки, яка ґрунтовно досліджує такі категорії як «особа злочинця» та «механізм кримінальної поведінки» тощо.

У контексті цього, необхідно відзначити дисертаційне дослідження І.М. Ізай на тему «Кримінально-правова протидія втручанню в діяльність працівників правоохоронних органів» [3]. У межах вказаного дисертаційного дослідження вченою: обґрунтовано соціальну зумовленість криміналізації посягань на службову діяльність працівників правоохоронних органів; розкрито системні зв'язки норм кримінального закону, які забезпечують протидію втручанню у діяльність працівників правоохоронних органів; охарактеризовано об'єктивні та суб'єктивні ознаки складів злочинів, що полягають у втручанні у діяльність працівників правоохоронних органів; окреслено проблеми кримінально-правової кваліфікації таких злочинів. Під час формування відповідної криміналістичної методики розслідування положення вказаного наукового дослідження можуть бути використані для обґрунтування криміналістичної класифікації злочинів проти працівників поліції. Крім того, окреслені у даному дослідженні об'єктивні ознаки втручання у діяльність працівника правоохоронного органу можуть використовуватись для конкретизації способів вчинення злочину проти працівників правоохоронних органів, зокрема працівників поліції. Корисними для формування криміналістичної характеристики досліджуваних злочинів є положення вказаної роботи щодо мотивів та мети таких злочинів.

Також, аналізу потребує дисертаційне дослідження А.С. Габуди на тему «Кримінально-правова характеристика складу опору особам, наділеними владними повноваженнями» [4] у якому: проведено історичний аналіз становлення кримінальної відповідальності за опір працівникам органів влади; охарактеризовано об'єктивні та суб'єктивні ознаки складу опору особам, наділеними владними повноваженнями; виокремлено відмінності між такими злочинами та іншими кримінальними правопорушеннями. У контексті предмету нашого дослідження особливий інтерес становлять положення вказаної дисертації щодо характеристики сутності та ознак опору представникам влади, які можуть бути використані під час аналізу способів вчинення злочинів щодо працівників поліції.

Продовжуючи, звернімо увагу на дисертацію М.М. Магомедова на тему «Кримінальна відповідальність за посягання на життя працівника правоохоронного органу» [5]. У даному дослідженні вченим проведено: історичний аналіз законодавства щодо кримінальної відповідальності за посягання на життя працівника правоохоронного органу; юридичний аналіз складу злочину щодо посягання на життя працівника правоохоронного органу; охарактеризовано потерпілих від таких злочинів; проведено порівняльний аналіз особливостей кримінальної відповідальності за такі злочини; надано пропозиції з оптимізації кримінально-правової охорони таких осіб, зокрема під час виконання ними завдань з охорони громадського порядку. Вивчення вказаної дисертації свідчить, що окремі її положення можуть бути використані як підґрунтя деталізації способів вчинення злочинів відносно працівників поліції, а також особливості вчинення таких злочинів під час виконання працівниками поліції функцій з охорони громадського порядку, що дозволить розробити детальну характеристику обстановки вчинення окремих злочинів проти працівників поліції.

Заслуговує на увагу й дисертаційне дослідження А.В. Кузьміна на тему: «Кримінально-правова охорона особистості співробітника правоохоронних органів» [6]. У представленому дослідженні обґрунтовані передумови криміналізації та пеналізації злочинів цієї категорії; узагальнено досвід кримінально-правової регламентації відповідальності за такі злочини у законодавстві зарубіжних країн; встановлено основні кримінологічні особливості та тенденції характерні для таких злочинів. У контексті формування позавидової методики розслідування злочинів, вчинених відносно працівників поліції теоретичні напрацювання вченого можуть бути використані для формування криміналістичної класифікації злочинів, вчинених відносно працівників поліції, а також аналізу окремих елементів їх криміналістичної характеристики.

Необхідно звернути увагу на дисертацію І.Є. Сулейманової за темою «Насильницькі злочини проти представників влади у сфері порядку управління: кримінально-правове та кримінологічне дослідження» [7]. Особливу цінність для формування досліджуваної нами позавидової методики становлять положення щодо класифікації злочинів проти законної діяльності представників влади; виокремлені авторкою суб'єктивні та об'єктивні детермінанти вчинення таких злочинів, а також особа злочинця і потерпілого; напрями попередження насильства щодо осіб цієї категорії та їх близьких родичів.

Також необхідно проаналізувати дисертаційне дослідження М.В. Семенкова на тему «Кримінально-правова і кримінологічна характеристика посягання на життя співробітника правоохоронного органу» [8] у якому: визначено місце особистості працівника правоохоронного органу у системі об'єктів кримінально-правової охорони; проаналізовано об'єктивні та суб'єктивні ознаки посягання на життя працівника правоохоронного органу; запропоновано кримінологічну характеристику осіб, які вчиняють такі злочини; проаналізовано віктимоло-

гічні особливості таких злочинів; систематизовано причини та умови вчинення цих злочинів, а також запропоновано основні напрями їх попередження. Усі вказані напрацювання можуть слугувати теоретичною основою для формування криміналістичної характеристики злочинів, які вчиняються щодо працівників поліції.

Особливої уваги заслуговує дисертаційне дослідження А.К. Мирошніченко «Кримінологічна характеристика помсти як мотиву вчинення злочинів щодо працівників правоохоронних органів та суду» [9]. У даному дослідженні автором: в історичній ретроспективі досліджено становлення кримінальної відповідальності за злочини, вчинені проти працівників правоохоронних органів та суду з мотивів помсти; охарактеризовано методологічні засади дослідження помсти як мотиву вчинення злочинів щодо працівників правоохоронних органів та суду; охарактеризовано помсту як окремий мотив, вчинення злочину щодо працівника правоохоронного органу чи суду; виокремлено особливості віктимної поведінки працівників правоохоронних органів; запропоновано характеристику особи, яка вчинила злочин відносно працівника правоохоронного органу з мотивів помсти; розроблено модель прогнозування злочинів, вчинених із мотивів помсти щодо працівника правоохоронного органу; запропоновано заходи з оптимізації безпеки працівників суду та правоохоронних органів.

Заслуговує на увагу й дисертаційне дослідження В.В. Полухіна на тему «Кримінальна відповідальність за посягання на життя працівника правоохоронного органу» [10] у якому: охарактеризовано громадський порядок та громадську безпеку як об'єкти кримінально-правової охорони; встановлено кореляційні залежності між категоріями громадський порядок, громадська безпека, посягання на життя працівника правоохоронного органу; охарактеризовано особливості статусу потерпілого від посягання на життя працівника правоохоронного органу; крізь призму криминологічного підходу сформована характеристика суб'єктів таких злочинів. У контексті формування положень відповідної позавидової методики важливими є положення цієї роботи щодо можливості вчинення посягання на життя працівника правоохоронного органу шляхом бездіяльності, що дозволить детальніше охарактеризувати та класифікувати способи вчинення таких злочинів.

Також, звернімо увагу на дисертацію В.С. Ткаченко за темою «Кримінально-правова охорона особистості працівників правоохоронних органів, які забезпечують громадський порядок та громадську безпеку» [11] у якій: визначено місце особистості представника влади (працівника поліції) у системі охоронюваного кримінальним законом правовідношення управління; охарактеризована структура і динаміка таких злочинів, а також проаналізовані чинники, які впливають на їх показники; виокремлено систему та роль обставин, які виключають злочинність діяння; окреслено систему суб'єктивних ознак, які визначають кримінальну відповідальність за такі злочини. Окремі положення аналізованого дисертаційного дослідження стануть теоретичним підґрунтям для характеристики обставинки вчинення таких злочинів, зокрема її впливу на розроблення типових слідчих ситуацій початкового етапу розслідування та конкретизації переліку обставин, які підлягають встановленню під час розслідування таких кримінальних правопорушень.

Заслуговує на аналіз і дисертаційне дослідження Шрамченко А.В. на тему «Кримінально-правовий захист працівників міліції під час виконання ними службових обов'язків» [12] у якому: охарактеризовано стан злочинності відносно працівників поліції; окреслено місце категорії «працівник міліції» у системі працівників правоохоронних органів; надано детальну кримінально-правову характеристику окремих груп злочинів щодо працівників міліції, зокрема злочинів: проти життя, проти здоров'я, проти честі та гідності працівника міліції. Положення цього дисертаційного дослідження стануть теоретичною основою під час характеристики особливостей статусу потерпілого-працівника поліції від таких злочинів, а також визначення особливостей тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій за участю таких осіб. Крім того, окремі положення цієї дисертації слугуватимуть теоретичною основою для формування детальної криміналістичної класифікації злочинів проти працівників, які вчиняються щодо них під час виконання службових обов'язків.

Також звернімо увагу на дисертацію Є. Л. Таможеника на тему «Злочини проти законної діяльності представників влади кримінально-правовий та криминологічний аспекти» [13] у якій: надана соціально-правова характеристика злочинів цієї категорії; сформована система злочинів проти осіб, які здійснюють законний порядок управління; надано кримінально-правову характеристику посягання на життя працівника правоохоронного органу, застосування насильства щодо представника влади; образа представника влади; класифіковано та охарактеризовано об'єктивні та суб'єктивні причини посягання на життя працівника правоохоронно-

го органу. Безумовно, що положення вказаного дослідження можуть стати теоретичним підґрунтям для формування криміналістичної системи злочинів відносно працівника поліції, а також розроблення їх детальної криміналістичної класифікації як за кримінально-правовими, так і за криміналістичними критеріями.

Також, у якості теоретичного підґрунтя формування методики розслідування злочинів, вчинених відносно працівників поліції необхідно відзначити дисертацію С.А. Яковлевої на тему «Кримінально-правова оцінка насилля по відношенню до представника влади у зв'язку із виконанням ним посадових обов'язків» [14] у якій: охарактеризована діяльність представника влади як об'єкт кримінально-правової охорони; надано детальну характеристику представника влади як потерпілого від таких злочинів; окреслено особливості злочинної діяльності пов'язаної із застосуванням насильства та обстановки вчинення насильства.

Крім того, необхідно відзначити дисертаційне дослідження М.М. Курбанова на тему: «Кримінально-правова охорона суб'єктів кримінального процесу» [15], де охарактеризовано суб'єктів кримінального процесу як потерпілих від злочинів проти правосуддя; надано характеристику посягання на життя особи, яка здійснює правосуддя чи досудове розслідування; проаналізовано особливості механізму погрози вбивством чи насильницьких дій щодо особи у зв'язку із здійсненням нею правосуддя чи досудового розслідування; надано характеристику наклепу відносно слідчого чи особи, яка проводить дізнання; сформовано кримінально-правову характеристику розголошення відомостей щодо заходів безпеки, які застосовані відносно учасників кримінального процесу.

Звернімо також увагу на дисертацію О.М. Терехової за темою «Кримінально-правова охорона життя та здоров'я осіб, які здійснюють правосуддя чи досудове розслідування» [16] у якій: визначена соціальна зумовленість кримінально-правової охорони життя та здоров'я осіб, які здійснюють правосуддя чи досудове розслідування; проведено порівняльний аналіз законодавства різних країн щодо кримінально-правової охорони життя і здоров'я осіб, які здійснюють правосуддя чи досудове розслідування; надана детальна кримінально-правова характеристика посягання на життя особи, яка здійснює правосуддя чи досудове розслідування; сформовано кримінально-правову характеристику погрози чи насильницьких дій відносно особи, яка здійснює правосуддя чи досудове розслідування.

Висновки. Підсумовуючи викладене необхідно відзначити, що наразі теоретичним підґрунтям позавидової методики розслідування злочинів, вчинених відносно працівників поліції є напрацювання вчених у галузі кримінального права та кримінології. Наукові результати вказаних досліджень у контексті формування такої позавидової методики можуть бути використані за такими напрямками: а) розроблення криміналістичної класифікації злочинів щодо працівників поліції; б) характеристики особи злочинця та потерпілого; в) характеристики мотивів вчинення таких злочинів у залежності від особи потерпілого та обстановки їх вчинення; г) характеристики способів вчинення таких злочинів; д) конкретизації обставин, які підлягають встановленню під час розслідування; е) формуванні тактичних рекомендацій щодо проведення окремих слідчих (розшукових) дій.

Список використаних джерел:

1. Степанюк Р.С. Проблеми розвитку криміналістичної методики в умовах реформування кримінальної юстиції України. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2016. № 1. С. 236-245. С. 240.
2. Даньшин М.В. Про об'єкт і предмет криміналістики та її зв'язки з іншими юридичними науками. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «Право»*. Випуск. 20. 2013. С. 98-107
3. Ізай І.М. Кримінально-правова протидія втручання в діяльність працівників правоохоронних органів. автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. К. 2018. 20 с.
4. Габуда А.С. Кримінально-правова характеристика складу опору особам, наділеними владними повноваженнями: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. Львів. 2012. 214 с.
5. Магомедов М.М. Уголовная ответственность за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. М., 2009. 20 с.
6. Кузьмин А.В. Уголовно-правовая охрана личности сотрудников правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. Краснодар. 2016. 32 с.
7. Сулейманова И.В. Насильственные преступления против представителей власти в сфере порядка управления: уголовно-правовое и криминологическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа. 2015. 30 с.

8. Семенков М.В. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика посягательства на жизнь сотрудника правоохранительного органа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Рязань. 2007. 20 с.
9. Мирошниченко А.К. Кримінологічна характеристика помсти як мотиву вчинення злочинів щодо працівників правоохоронних органів та суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.08. Харків. 2018. 20 с.
10. Полухин В.В. Уголовная ответственность за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. М. 2002. 146 с.
11. Ткаченко В.С. Уголовно-правовая охрана личности сотрудников правоохранительных органов, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. М. 1998. 219 с.
12. Шрамченко А.В. Уголовно-правовая защита сотрудников милиции при исполнении ими служебных обязанностей: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. СПб. 2004. 215 с.
13. Таможник Е.Л. Преступления против законной деятельности представителей власти: уголовно-правовой и криминологический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. Тамбов. 2006. 296 с.
14. Яковлева С.А. Уголовно-правовая оценка насилия в отношении представителя власти в связи с исполнением им должностных обязанностей: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. Ульяновск. 2003. 211 с.
15. Курбанов М.М. Уголовно-правовая охрана субъектов уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. Махачкала. 2001. 259 с.
16. Терехова Е.Н. Уголовно-правовая охрана жизни и здоровья лиц, осуществляющих правосудие или предварительное расследование: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. М. 2011. 234 с.

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 343.14

ЗІНЧЕНКО В.М.

ДОСТАТНІСТЬ ДОКАЗІВ У ХОДІ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ

Стаття присвячена розкриттю механізму встановлення достатності як процесуальної властивості доказів у ході повідомлення про підозру.

На основі теоретичних підходів вітчизняних вчених вказано на некоректність використання законодавцем у ч. 1 ст. 276 КПК України терміну «випадки повідомлення про підозру». З урахуванням семантичного значення слів «випадки» і «підстави» та загального підходу законодавця до позначення умов, необхідних для ухвалення процесуальних рішень, для позначення наведених у п. п. 1–3 ч. 1 ст. 276 КПК України умов запропоновано застосовувати термін «підстави повідомлення про підозру». Проаналізовано теоретичні підходи до визначення поняття «підстави повідомлення про підозру» та обґрунтовано його авторське визначення як визначених нормами кримінального процесуального закону умов, необхідних для складання письмового повідомлення про підозру та його подальшого вручення. Вказано на необґрунтованість позиції законодавця, який пов'язує здійснення оцінки доказів з точки їх достатності лише з повідомленням про підозру з підстави, визначеної п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України. Обґрунтовано, що достатність доказів у ході повідомлення про підозру підлягає встановленню незалежно від підстави його здійснення. Досліджено механізм встановлення достатності доказів у ході повідомлення про підозру з конкретизацією щодо підстав його здійснення, визначених п. п. 1–3 ч. 1 ст. 276 КПК України. Відзначено суперечливість підстави повідомлення про підозру, визначеної п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України, підстав застосування запобіжних заходів, наведених у ч. 2 ст. 177 КПК України. З урахуванням наведених у доктрині кримінального процесу теоретичних підходів і слідчої практики застосування вказаних норм, відзначено практичну неісність цієї підстави повідомлення про підозру. На основі результатів проведеного дослідження обґрунтовано доцільність викладення частини 1 статті 276 КПК України у новій редакції, спрямованій на впровадження терміну «підстави повідомлення про підозру» та уточнення їх кола.

Ключові слова: достатність доказів, оцінка доказів, повідомлення про підозру, підстави повідомлення про підозру, кримінальне провадження.

Статья посвящена раскрытию механизма установления достаточности как процессуального свойства доказательств в ходе сообщения о подозрении. На основе теоретических подходов отечественных ученых указано на некорректность использования законодателем в ч. 1 ст. 276 УПК Украины термина «случаи сообщения о подозрении». С учетом семантического значения слов «случаи» и «основания» и общего подхода законодателя к обозначению условий, необходимых для принятия процессуальных решений, для обозначения указанных в п. п. 1–3 ч. 1 ст. 276 УПК Украины условий предложено применять термин «основания сообщения о подозрении». Проанализированы теоретические подходы к определению понятия «основания сообщения о подозрении» и обосновано его авторское определение как определенных нормами уголовного процессуального закона условий, необходимых для составления письменного уведомления о подозрении и его дальнейшего вручения. Указано на необоснованность позиции законодателя, который связывает

осуществление оценки доказательств с точки их достаточности лишь сообщению о подозрении на основании, определенном п. 3 ч. 1 ст. 276 УПК Украины. Обосновано, что достаточность доказательств в ходе сообщение о подозрении подлежит установлению независимо от основания его осуществления. Исследован механизм установления достаточности доказательств в ходе сообщение о подозрении с конкретизацией относительно оснований его осуществления, определенных п. п. 1–3 ч. 1 ст. 276 УПК Украины.

Отмечено противоречивость основания сообщение о подозрении, определенной п. 2 ч. 1 ст. 276 УПК Украины, на основании применения мер, приведенной в ч. 2 ст. 177 УПК Украины. С учетом приведенных в доктрине уголовного процесса теоретических подходов и следственной практики применения указанных норм, отмечено практическую неэффективность этого основания сообщение о подозрении. На основе результатов проведенного исследования обоснована целесообразность изложения части 1 статьи 276 УПК Украины в новой редакции, направленной на внедрение термина «основания сообщение о подозрении» и уточнения их круга.

Ключевые слова: *достаточность доказательств, оценка доказательств, сообщение о подозрении, основания сообщение о подозрении, уголовное производство.*

The article is devoted to the disclosure of the mechanism of establishing of sufficiency as a procedural property of evidences in the course of a suspicion notification. On the basis of theoretical approaches of domestic scientists, it was pointed out the incorrect use by the legislator in part 1 of article 276 of the CPC of Ukraine of the term «cases of suspicion notification». Considering the semantic meaning of the words «cases» and «grounds» and the general approach of the legislator to indicate of the conditions necessary for adopting of procedural decisions, to refer to paragraphs 1–3 of part 1 of article 276 of the CPC of Ukraine proposed to use the term «grounds for suspicion notification». Theoretical approaches to defining of the concept of «grounds for suspicion notification» are analyzed and its author's definition as the conditions required for drafting a written report about suspicion and its subsequent delivery are grounded. It is pointed out that the position of the legislator, which relates the assessment of the evidences in terms of their sufficiency only with the suspicion notification on the ground, specified in paragraph 3 of part 1 of article 276 CPC of Ukraine, is unjustified. It is substantiated that the sufficiency of the evidences in the course of the suspicion notification is subject to determination irrespective of the ground of its implementation. The mechanism of establishing of the sufficiency of evidences in the course of the suspicion notification with concretization of the grounds for its implementation, defined in paragraphs 1–3 of part 1 of article 276 of the CPC of Ukraine, is researched. The contradiction of the ground of the suspicion notification, determined under paragraph 2 of part 1 of article 276 of the CPC of Ukraine, and the ground of the application of the precautionary measures, referred to in part 2 of article 177 of the CPC of Ukraine, is noted. Considering the theoretical approaches in the criminal process doctrine and investigative practice of application of the mentioned norms, the practical inactivity of this ground of the suspicion notification is noted. On the basis of the results of the conducted research, it is substantiated that it is expedient to set out part 1 of article 276 of the CPC of Ukraine in a new version, aimed at introducing of the term «grounds for suspicion notification», and clarifying of their circle.

Key words: *assessment of evidences, sufficiency of evidences, suspicion notification, grounds for suspicion notification, criminal proceedings.*

Постановка проблеми. Повідомлення про підозру являє собою самостійний етап досудового розслідування, спрямований на складання письмового повідомлення про підозру, його вручення та, за наявності відповідних підстав, зміну повідомлення про підозру. У структурі стадії досудового розслідування вказаному етапу належить вагоме значення, зумовлене тим, що повідомлення особи про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, з урахуванням п. 14 ч. 2 ст. 3 КПК України, виступає початковим моментом притягнення до кримінальної відповідальності [9]. Поряд із цим, повідомлення про підозру істотним чином впливає на визначення

загальних напрямів подальшого провадження досудового розслідування, відповідно до яких, як вказує О.В. Капліна, підозра має бути перевірена та спростована або трансформована в обвинувачення – твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого Законом України про кримінальну відповідальність [8, с. 242]. Повідомлення про підозру призводить до надання особі процесуального статусу підозрюваного (ч. 1 ст. 42 КПК України), впливає на визначення строків досудового розслідування (ст. 219 КПК України), дозволяє, за наявності відповідних підстав, зупинити досудове розслідування (ст. 280 КПК України) та оголосити підозрюваного у розшук (ст. 281 КПК України), зумовлює закінчення у найкоротший строк після його здійснення закінчення досудового розслідування (ч. 2 ст. 283 КПК України), призводить до можливості укладення угоди про примирення або про визнання винуватості (ч. 5 ст. 469 КПК України) тощо. Неодмінною умовою повідомлення про підозру виступає здійснення слідчим, прокурором оцінки доказів, у тому числі й із точки зору їх достатності, що забезпечує законність та обґрунтованість вказаної процесуальної дії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розкриттю поняття та змісту достатності доказів і механізму її встановлення у ході досудового розслідування та судового провадження присвячена значна увага науковців. Зокрема, до дослідження вказаної проблематики зверталися І.В. Гловюк, В.О. Гринюк, Ю.М. Грошевий, М.В. Деєв, О.В. Капліна, С.О. Ковальчук, Р.В. Костенко, М.О. Кочкіна, Т.М. Мирошніченко, М.А. Погорєцький, С.М. Стахівський, М.М. Стоянов, О.Г. Шило, М.Є. Шумило та інші вітчизняні і зарубіжні вчені. Водночас, дослідженню особливостей встановлення достатності доказів на окремих етапах досудового розслідування, у тому числі й під час повідомлення про підозру, у доктрині кримінального процесу присвячено недостатню увагу.

Метою статті є розкриття механізму встановлення достатності доказів у ході повідомлення про підозру.

Результати дослідження. Законодавець у нормах кримінального процесуального закону визначає вичерпний перелік підстав повідомлення про підозру. Так, відповідно до ч. 1 ст. 276 КПК України, повідомлення про підозру обов'язково здійснюється в порядку, передбаченому ст. 278 КПК України, у випадках: 1) затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення; 2) обрання до особи одного з передбачених КПК України запобіжних заходів; 3) наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення [9].

У контексті аналізу норм ч. 1 ст. 276 КПК України вчені обґрунтовано звертають увагу на некоректність використання законодавцем терміну «випадки повідомлення про підозру». Так, Т.В. Лукашкіна відзначає, що замість вказівки підстав притягнення особи до кримінальної відповідальності у ст. 276 КПК України мова йде про випадки повідомлення про підозру [11, с. 33]. Схожу позицію відстоює О.В. Фараон, яка вказує, що аналіз чинного кримінального процесуального законодавства свідчить про те, що закон не визначає, що саме необхідно розуміти під «підставами» повідомлення особи про підозру, але в ст. 276 КПК називає випадки, за яких воно відбувається, які де-факто і є підставами повідомлення про підозру [15, с. 71].

Аналізуючи норми ч. 1 ст. 276 КПК України у цілому, потрібно відзначити, що використання законодавцем наведеного терміну не відповідає як семантичному значенню слова «випадки». У сучасній українській мові останнє тлумачать як: 1) те, що сталося, трапилося (зазвичай несподівано); 2) обставини, стан речей, ситуація; 3) те саме, що випадковість [3, с. 144]. З урахуванням семантичного значення слова «випадки», використання в абз. 1 ч. 1 ст. 276 КПК України терміну «випадки повідомлення про підозру» не відповідає змісту п. п. 1–3 ч. 1 ст. 276 КПК України. Останні розкривають умови, необхідні для повідомлення про підозру, у зв'язку з чим виступають не випадками, а підставами, під якими (у відповідному значенні) у сучасній українській мові розуміють «те головне, на чому базується, ґрунтується що-небудь» [3, с. 966]. Тому для позначення наведених у п. п. 1–3 ч. 1 ст. 276 КПК України умов доцільно застосовувати термін «підстави повідомлення про підозру».

Більше того, потрібно враховувати, що для узагальненого визначення умов, необхідних для ухвалення процесуальних рішень, у тому числі й пов'язаних із застосуванням процесуального примусу, законодавець широко застосовує термін «підстави», виокремлюючи «підстави застосування заходів забезпечення кримінального провадження» (ст. 132 КПК України), «підстави застосування запобіжних заходів» (ст. 177 КПК України), «підстави проведення слідчих (розшукових) дій» (ст. 223 КПК України), «підстави проведення експертизи» (ст. 242 КПК України), «підстави проведення негласних слідчих (розшукових) дій» (ст. 246 КПК України) тощо. Від-

повідно, використання для розкриття умов, необхідних для повідомлення про підозру, терміну «підстави» відображатиме загальний підхід законодавця до позначення умов, необхідних для ухвалення процесуальних рішень.

У доктрині кримінального процесу підстави повідомлення про підозру визначаються як юридичні факти або сукупність правових висновків сторони обвинувачення. Так, О.В. Фараон розглядає підстави повідомлення про підозру як юридичні факти або сукупність правових висновків сторони обвинувачення, отриманих на підставі оцінки доказів у конкретному кримінальному провадженні, за яких щодо певної особи складається процесуальний документ – повідомлення про підозру, про що їй повідомляється у встановлений КПК України строк [15, с. 72].

Частково поділяючи наведену позицію, потрібно вказати, що підстави повідомлення про підозру безперечно виступають юридичними фактами, які у доктрині загальнотеоретичної юриспруденції визначаються як передбачені нормами права конкретні життєві обставини (події, дії, стани), котрі є підставою для настання певних юридичних наслідків [13, с. 401]. За такого розуміння підстави повідомлення про підозру виступають закріпленими нормами кримінального процесуального закону діями (п. п. 1 і 2 ч. 1 ст. 276 КПК України) та станами (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України), які призводять до виникнення правовідносин, пов'язаних зі складанням письмового повідомлення про підозру та його подальшим врученням. У зв'язку з цим обґрунтовано виступає позиція В.О. Гринюка, який звертає увагу на неоднорідність підстав повідомлення про підозру та поділяє їх на дві групи: 1) формальні, до яких належать підстави, передбачені п. п. 1 і 2 ч. 1 ст. 276 КПК України, та які характеризуються не прямим, а побічним твердженням про причетність особи до вчинення кримінального правопорушення, та є вторинними, оскільки з'являються в результаті прийняття рішення про затримання особи чи застосування щодо неї запобіжного заходу; 2) юридична, яку становить підстава, закріплена п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України, та яка є прямою, оскільки слідчим, прокурором під час досудового розслідування зібрано достатню кількість доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення [4, с. 122-123; 5, с. 22-23].

Повертаючись до аналізу наведеного вище визначення поняття підстав повідомлення про підозру, необхідно відзначити необґрунтованість його окреслення автором як сукупності правових висновків сторони обвинувачення, отриманих на підставі оцінки доказів у конкретному кримінальному провадженні, та протиставлення сукупності цих висновків юридичним фактам. По-перше, за такого підходу поняттям підстав повідомлення про підозру охоплюється лише підстава, визначена п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України. По-друге, підстави повідомлення про підозру, як вказувалося вище, виступають юридичними фактами, у зв'язку з чим вони не можуть протиставлятися. З урахуванням викладеного, підстави повідомлення про підозру доцільно визначити як визначені нормами кримінального процесуального закону умови, необхідні для складання письмового повідомлення про підозру та його подальшого вручення.

Здійснення оцінки доказів з точки їх достатності законодавець пов'язує лише з повідомленням про підозру з підстави, визначеної п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України [9]. У доктрині кримінального процесу неодноразово зверталася увага на необхідність встановлення достатності доказів незалежно від підстави повідомлення про підозру. Так, на основі аналізу норм кримінального процесуального закону О.В. Капліна визначає зміст достатності доказів щодо кожної з підстав повідомлення про підозру, визначених ч. 1 ст. 276 КПК України [8, с. 240-241]. А.І. Палюх відзначає, що для обґрунтованого повідомлення про підозру повинна бути зібрана достатня сукупність доказів, що достовірно встановлює ті обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні і без яких неможливо визначити склад злочину, висунути підозру певній особі, винній у його вчиненні [12, с. 129]. Поділяючи наведений підхід, потрібно розглянути механізм встановлення достатності доказів у ході повідомлення про підозру з конкретизацією щодо підстав його здійснення.

Затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення (п. 1 ч. 1 ст. 276 КПК України). Як передбачають п. п. 1 і 2 ч. 1 ст. 208 КПК України, уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках: 1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа шойно вчинила злочин [9]. Системний аналіз норм п. п. 1 і 2 ч. 1 ст. 208 та п. 1 ч. 1 ст. 276 КПК України дозволяє погодитися з позицією О.В. Капліної, яка вказує, що підставою для ймовірного висновку про причетність особи до вчинення злочину та повідомлення особи про підозру є сам

особою факт затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення, оскільки цим фактом і обґрунтовується виникнення припущення про вчинення кримінального правопорушення певною особою [8, с. 241]. Безперечно, що затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення здійснюється на основі доказів, достатніх для його застосування.

Обрання до особи одного з передбачених КПК України запобіжних заходів (п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України). Як закріплює ч. 2 ст. 177 КПК України, підставою застосування запобіжного заходу є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може здійснити дії, передбачені ч. 1 ст. 177 КПК України [9]. Обґрунтована підозра передбачає наявність сукупності доказів, достатніх для підтвердження обґрунтованого припущення про вчинення особою кримінального правопорушення.

На основі системного аналізу норм ст. ст. 177 і 276 КПК України вчені неодноразово вказували на некоректність формулювання законодавцем підстави повідомлення про підозру, визначеної п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України. Так, Ю.П. Аленін та І.В. Гловюк наголошують, що оскільки ст. 177 КПК України дозволяє застосувати запобіжні заходи лише до підозрюваного, обвинуваченого, то, відповідно, положення ст. 177 і п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України виключають одне одного, у зв'язку з чим цей випадок повідомлення про підозру застосовуватися не може [1, с. 163]. Наведену позицію поділяє І.В. Гринюк, котрий з метою усунення протиріч між положеннями ст. ст. 276 і 177 КПК України пропонує внести до нього зміни, якими виключити п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України [5, с. 22]. Поділяючи наведену позицію, необхідно вказати, що на суперечливість ст. 177 і п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України звертають увагу й слідчі та прокурори, які у своїй практичній діяльності вирішують її шляхом послідовного вчинення вказаних у наведених нормах процесуальних дій: спочатку ними здійснюється повідомлення про підозру, і лише після цього вони звертаються до слідчого судді з клопотанням про застосування запобіжного заходу. Практична невідомість підстави повідомлення про підозру, визначеної п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України, вказує на необхідність внесення відповідних змін до кримінального процесуального закону.

Наявність достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України). У контексті аналізу наведеної підстави потрібно вказати, що поняття достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення у доктрині кримінального процесу визначається неоднозначно. Так, Ю.П. Аленін, І.В. Гловюк та А.І. Палюх під достатніми доказами стосовно рішення про повідомлення особи про підозру розуміють достовірні відомості, зібрані, перевірені й оцінені слідчим, прокурором у встановленому законом порядку, які в своїй сукупності призводять до єдиного висновку, що на даний момент розслідування конкретна особа вчинила кримінальне правопорушення [1, с. 163; 12, с. 118]. Дещо схоже, але більш широке визначення наводить О.В. Фараон, яка уточнює, що такі докази у своїй сукупності дозволяють стороні обвинувачення інкримінувати особі вчинення конкретного кримінального правопорушення, передбаченого Законом України про кримінальну відповідальність, за відсутності підстав до закриття кримінального провадження, обставин щодо звільнення особи від кримінальної відповідальності або закінчення кримінального провадження у формах, визначених статтями 292 або 293 КПК [14, с. 201]. Аналізуючи наведені позиції, потрібно відзначити, що поняття достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення виступає оцінним поняттям [10, с. 638], у зв'язку з чим вирішення питання достатності чи недостатності доказів для повідомлення про підозру здійснюється уповноваженою на це особою [5, с. 22] у кожному конкретному провадженні, виходячи з обставин досудового розслідування, на підставі їх всебічного, повного та неупередженого дослідження [2, с. 31]. З урахуванням наведеного, докази виступають достатніми для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення, якщо вони у своїй сукупності дозволяють слідчому, прокурору дійти на конкретний момент досудового розслідування однозначного висновку про вчинення кримінального правопорушення конкретною особою та підтвердити за їх допомогою обставини, які підлягають доказуванню або мають значення для кримінального провадження. При цьому, як обґрунтовано вказують Ю.П. Аленін та І.В. Гловюк, повідомлення про підозру повинно базуватися не на простій сумі доказів, а на їх системі, оскільки у разі, коли окремі докази винуватості не узгоджуються з іншими, то це означає, що приймати рішення стосовно повідомлення особи про підозру немає підстав [1, с. 163-164].

У контексті аналізу наведеної підстави повідомлення про підозру потрібно звернути увагу на позицію окремих вчених, які вказують на доцільність її уточнення. Так, О.В. Івашенко вважає, що підставою для складення повідомлення про підозру у випадку, передбаченому п. 3 ч. 1 ст. 276

КПК України, виступає не наявність достатніх доказів, а наявність події кримінального правопорушення та вина конкретної особи у його вчиненні, підтверджені достатніми доказами, зібраними у ході досудового провадження [7, с. 88]. В основі такого підходу лежить позиція, висловлена свого часу С.П. Єфимічевим, на думку якого наявність достатніх доказів є вихідною базою для висновку про те, що мало місце кримінальне правопорушення, а факт його вчинення та доведена винуватість конкретної особи слугують підставою для винесення відповідного процесуального рішення [6, с.31]. Водночас, така позиція не може бути визнана обґрунтованою, оскільки наявність події кримінального правопорушення та винуватість особи у його вчиненні виступає основою для висновку про наявність і інших підстав повідомлення про підозру, визначених п. п. 1 і 2 ч. 1 ст. 276 КПК України.

Висновки. Достатність доказів у ході повідомлення про підозру підлягає встановленню незалежно від підстави його здійснення. Затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення (п. 1 ч. 1 ст. 276 КПК України) здійснюється на основі доказів, достатніх для його застосування, з подальшим їх відображенням у повідомленні про підозру. Обрання до особи одного з передбачених КПК України запобіжних заходів (п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України) відбувається за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, що передбачає наявність сукупності доказів, достатніх для підтвердження обґрунтованого припущення про вчинення особою кримінального правопорушення. Водночас, з огляду на суперечливість норми ст. 177 КПК України, вказана підстава повідомлення про підозру у слідчій практиці залишається нечіткою. Наявність достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України) передбачає здійснення повідомлення про підозру на основі сформованого на їх підставі на конкретний момент досудового розслідування однозначного висновку про вчинення кримінального правопорушення конкретною особою та підтвердження за їх допомогою обставин, які підлягають доказуванню або мають значення для кримінального провадження.

Проведене дослідження вказує на доцільність викладення частини першої статті 276 КПК України у такій редакції:

«1. Підставами обов'язкового повідомлення про підозру в порядку, передбаченому статтею 278 цього Кодексу, є:

- 1) затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення;
- 2) наявність достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення».

Список використаних джерел:

1. Аленін Ю.П., Гловюк І.В. Повідомлення про підозру: загальна характеристика та проблеми удосконалення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 161-169.
2. Боруш А.О Інститут підозри в кримінальному провадженні: поняття, ознаки та значення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 6-1. Том 4. С. 29-33.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Гринюк В. Окремі питання повідомлення особи про підозру як початок реалізації функції обвинувачення. *Право України*. 2013. № 11. С. 120-126.
5. Гринюк В.О. Повідомлення про підозру як форма здійснення первинного обвинувачення у кримінальному провадженні. *Форум права*. 2017. № 1. С. 20-25.
6. Єфимічев С.П. Привлечение к уголовной ответственности в качестве обвиняемого — этап стадии предварительного расследования. *Правоведение*. 1985. № 5. С. 28-33.
7. Іващенко О.В. Інформування учасників кримінального провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2013. 232 с.
8. Капліна О.В. Підозра у кримінальному провадженні: поняття, ознаки, сутність. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 238-242.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. т. 1 / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. Х.: Право, 2012. 768 с.

11. Лукашкина Т.В. Доказывание как этап правоприменительного процесса. *Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (27 листопада 2013 року, м. Одеса). Одеса: Юридична література, 2013. С. 30-36.
12. Палюх А.І. Участь прокурора в доказуванні під час досудового розслідування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2016. 206 с.
13. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
14. Фараон О.В. Випадки повідомлення про підозру. *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 198-202.
15. Фараон О.В. Повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2016. 248 с.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342+354 (477)

ВОВК П.В.

**МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА
В ПАРАДИГМІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ**

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства визначити методологічні засади аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. У статті розкрито методологію аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. Запропоновано використання поліметодологічного підходу з цією метою. Такий підхід включає різні філософсько-світоглядні підходи та концепції, що характеризуються засадами, способами визначення вихідних даних, розкриттям сукупності методів та правового статусу суб'єктів адміністративного процесу. Вони мають переконати зацікавлених осіб у надійності та обґрунтованості наукової новизни та висновків дослідження. Наголошено, що принцип поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову є первинною методологічною засадою адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. Згідно з якою, адміністративний суд є незалежним від законодавчої та виконавчої гілок влади при здійсненні судочинства. Судді адміністративних судів, є недоторканими і ніякий орган чи посадова особа органу виконавчої чи судової влади не має щодо них здійснювати призначення, перевід в інший суд, притягувати до дисциплінарної відповідальності. Визначено, що основою сучасної доктрини правової держави є вчення філософів, доповнене та модернізоване вченими-юристами. Еволюція головних доктринальних положень та їх характерні риси на основних етапах розвитку суспільства з урахуванням національних особливостей певною мірою досліджені як у роботах, присвячених окремим питанням, так і в працях загальнофілософського характеру. Зроблено висновок, що використання поліметодологічного підходу, що включає різні філософсько-світоглядні підходи та концепції до методології адміністративного судочинства в парадигмі правової держави, які характеризуються засадами, способами визначення основних суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких є потреба аналізувати, здійснення опису способів збору вихідних даних, розкриття авторської сукупності методів, має переконати зацікавлених осіб у надійності та обґрунтованості наукової новизни та висновків дослідження.

Ключові слова: адміністративне судочинство, висновки дослідження, засади, концепція, мета, методологія аналізу, надійність і обґрунтованість, парадигма.

Цель статьи состоит в том, чтобы на основе философии права, теории административного права и процесса, норм законодательства определить методологические основы анализа административного судопроизводства в парадигме правового государства. В статье раскрыта методология анализа административного судопроизводства в парадигме правового государства. Предложено использование полиметодологического подхода с этой целью. Такой подход включает различные философско-мировоззренческие подходы и концепции, характеризующиеся принципами, способами визначення исходных данных, раскрытием совокупности методов и правового статуса субъектов административного процесса. Они должны убедить заинтересованных лиц в надежности и обоснованности научной новизны и выводов исследования. Отмечено, что принцип разделения властей на законодательную,

исполнительную и судебную является первичной методологической основой административного судопроизводства в парадигме правового государства. Согласно которой административный суд является независимым от законодательной и исполнительной ветвей власти при осуществлении судопроизводства. Судьи административных судов, неприкосновенны и никакой орган или должностное лицо органа исполнительной или судебной власти не имеет по ним осуществлять назначения, перевод в другой суд, привлекать к дисциплинарной ответственности. Определено, что основой современной доктрины правового государства является учение философов, дополненное и модернизированное учеными-юристами. Эволюция главных доктринальных положений и их характерные черты на основных этапах развития общества с учетом национальных особенностей определенной степени исследованы как в работах, посвященных отдельным вопросам, так и в трудах общеправового характера. Сделан вывод, что использование полиметодологического подхода, включающего различные философско-мировоззренческие подходы и концепции методологии административного судопроизводства в парадигме правового государства, характеризующиеся принципами, способами назначения основных субъектов публичной администрации, деятельность которых есть потребность анализировать, осуществление описания способов сбора исходных данных, раскрытие авторской совокупности методов, должен убедить заинтересованных лиц в надежности и обоснованности научной новизны и выводов исследования.

Ключевые слова: административное судопроизводство, выводы исследования, принципы, концепция, цель, методология анализа, надежность и обоснованность, парадигма.

The purpose of the article is to determine the methodological bases of the analysis of administrative proceedings in the paradigm of the rule of law on the basis of the philosophy of law, the theory of administrative law and process, norms of legislation. The article reveals the methodology of analysis of administrative proceedings in the paradigm of the rule of law. The use of a polymethodological approach for this purpose is offered. This approach includes various philosophical and ideological approaches and concepts, characterized by the principles, methods of determining the source data, the disclosure of a set of methods and subjects of law. They should convince stakeholders of the reliability and validity of scientific novelty and research findings. It is emphasized that the principle of separation of powers into legislative, executive and judicial is the primary methodological basis of administrative proceedings in the paradigm of the rule of law. According to which, the administrative court is independent of the legislative and executive branches of government in the administration of justice. Judges of administrative judges are inviolable and no body or official of the body of executive or judicial power should appoint, transfer to another court, bring to disciplinary responsibility. It is determined that the basis of the modern doctrine of the rule of law is the teachings of philosophers, supplemented and modernized by legal scholars. The evolution of the main doctrinal provisions and their characteristics at the main stages of development of society, taking into account national characteristics, to some extent studied both in works on specific issues and in works of a general philosophical nature. It is concluded that the use of polymethodological approach, which includes various philosophical and ideological approaches and concepts to the methodology of administrative justice in the paradigm of the rule of law, which are characterized by principles, methods of determining the main subjects of public administration; data, disclosure of the author's set of methods, should convince stakeholders in the reliability and validity of scientific novelty and research findings.

Key words: administrative proceedings, ambush, analysis methodology, concept, goal, paradigm, reliability and validity, research findings.

Актуальність теми. Кожен час має свою науку, кожна наука має свою методологію. Неможливо і навіть небезпечно здійснювати дослідження на хибній методології, яка не відповідає вимогам сьогодення, відображає архаїчні чи застарілі наукові положення, чи забігає занадто вперед, перетворює наукові положення із прогресивних в реакційні, чи настільки є «новітньою»

що стає не наукою, а фантастикою. Теж саме треба сказали і про методологію, яка не точно описує предмет дослідження, значно виходить за його межі, чи залишає за його сферою важливі принципи для відповідного аналізу суспільні відносини. Не є виключенням із цього правила й наука і методологія тематики адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. Адже, в системі правової держави невід'ємне місце належить адміністративному судочинству, яке є одним із найкращих «винаходів» гуманістичного демократичного суспільства.

Стан дослідження. До наукової проблеми сутності адміністративного судочинства в парадигмі правової держави звертали свою увагу вітчизняні та зарубіжні вчені адміністративісти, серед них: В. Авер'янов, Н. Армаш, О. Бандурка, О. Бачеріков, В. Бачинін, В. Бевзенко, О. Безпалова, Ю. Битяк, М. Білуха, В. Богущий, В. Бойко, А. Борко, І. Бородин, В. Бринцев, М. Буроменський, Л. Виноградова, В. Галунько, Г. Гегель, Л. Глущенко, С. Гнатюк, І. Голосніченко, І. Городецька, В. Городовенко, Ю. Гридасов, І. Грищенко, С. Гусарев, Н. Дараганова, Ю. Дем'янчук, Е. Демський, П. Діхтієвський, Е. Додін, О. Дубенко, А. Єріна, А. Заєць, М. Зайчук, М. Закурін, А. Замрига, В. Заросило, Є. Захаров, А. Іванишук, Р. Ігонін, Н. Квасневська, С. Кічмаренко, О. Клименюк, В. Коваль, Л. Коваль, В. Ковальчук, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кондратьєв, В. Копейчиков, О. Коротун, В. Кравчук, В. Кривенко, О. Крушельницька, Ю. Крючко, О. Кузьменко, Р. Кузьмін, Р. Куйбіда, Є. Курінний, В. Куценко, О. Лагода, Я. Лазур, І. Марочкін, В. Мартиненко, В. Матвійчук, Т. Мацелик, Р. Мельник, О. Міщенко, Ш. Монтестьє, Л. Москвич, С. Мосьондз, С. Мочерний, О. Мурашин, І. Надольний, І. Назаров, С. Обрусна, О. Овсяннікова, О. Овчаренко, І. П'ятницька-Позднякова, Ю. Педько, О. Петришин, В. Петрук, М. Пилипчук, В. Попелюшко, С. Потапенко, С. Прилуцький, Д. Притика, А. Пухтецька, А. Руденко, М. Свердан, О. Свида, В. Сердюк, Н. Сібільова, О. Собоєв, С. Соловйов, О. Соломін, Л. Сопільник, М. Сорока, С. Стеценко, В. Стецюра, М. Стояцький, А. Стрижак, В. Тихий, О. Умнова, А. Хливнюк, Н. Чернишова, В. Шаповал, Е. Швед, Н. Шевцова, В. Шейко, І. Шицький, В. Шишкін, В. Шкарупа, І. Шруб, Я. Яцун, J. Dryzek, K. Sileyew, S. McCombes, M. Swabe та ін. Проте, методологічні засади аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави вони цілеспрямовано не досліджували.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства визначити методологічні засади аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави.

Виклад основних положень. На думку західних вчених методологія дослідження має розкривати загальний процес дослідження [38]. Вони вважають, що у наукових працях методологія пояснює, як мають автори здійснювати дослідження, щоб експерти та інші читачі оцінили його надійність та обґрунтованість [42]. Зокрема, які мають бути використані джерела та методи збору даних, розкриті загальні стратегії (концепції), з'ясовні рамки дослідження [38]. У методології дослідження як правило розкривається тип, джерела, загальні інструменти дослідження, обґрунтовуються вибір цих методів [42].

Західні вчені пропонують наступний алгоритм формування методології гуманітарного дослідження: 1) авторське пояснення методологічного підходу, шляхом формування із загальних засад методології специфічних особливостей аналізованого дослідження; 2) здійснення опису способів збору даних, інструментів, процедур, джерел та критеріїв, які будуть використовуватися для вибору суб'єктів дослідження; 3) розкриття загальних способів обробки та аналізу даних; 4) оцінювання та обґрунтування методологічного вибору: чому обрані саме ці методи, і чому не доцільно використовувати інші? [38]. Крім того, на що ще звертають західні вчені, що у сфері гуманітарних наук методологія дослідження, як правило, обґрунтовується на суб'єктивно-інтерпретуалістичній перспективі на відміну від точних наук [41]. Іншими словами методологія дослідження гуманітарних явищ завжди в якійсь мірі є суб'єктивною.

В свою чергу, на думку вітчизняних вчених дослідження окремих елементів суспільних відносин, які врегульовані нормами права та в цілому правової системи найкраще віддзеркалює поліметодологічний підхід, який забезпечує комплексний та глибинний аналіз складного феномена. На противагу позитивістському трактуванню, який створив образ правової системи як схематичного, абстрактного, відірваного від ідей людського буття, поліметодологічний підхід покликаний подолати цей схематизм та абстрактність, наблизити правову систему та її складові до живого життя, зробити його засобом практичного використання [3; 13]. У контексті поліметодологічного бачення необхідною складовою розкриття проблеми права стали природно-правовий та позитивістський доктринальні підходи. Нині існує необхідність пришвидшеного відходу від позитивістського трактування правових явищ, оскільки він несе в собі небезпеку «втрати цілісності та повноти розуміння безкрайньої соціально-психологічної феноменології». Адже чистий

позитивістський формат у дослідження права у чистому виді підштовхує багатозмістовну духовну дійсність людського буття до типових, повторюваних, засхематизованих дій, що формуються у вигляді закону, і значною мірою унеможлиблює розвиток та функціонування людини в праві як істоти соціально-психологічної та духовно-культурної [13; 35].

На думку, професора П. Рабіновича юридична методологія включає такі групи методів: філософсько-світоглядні підходи (матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об'єктивних соціальних, зокрема й державно-правових, закономірностей та можливості їх пізнання, здобуття істинних знань щодо них); загальнонаукові методи, тобто такі, що використовуються в усіх або у більшості наук (наприклад, структурний, функціональний методи, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури, скажімо, аналіз, синтез тощо); групові методи, тобто такі, які застосовуються лише у певній групі наук, наприклад, тільки у суспільствознавстві (наприклад, метод конкретно-соціологічного дослідження); спеціальні методи, тобто такі, які прийняті для дослідження предмета тільки однієї науки (наприклад, у юриспруденції – це способи виявлення норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики) [13; 27].

Більш спеціально науковий дослідник І. Іванищука, вважає, до складу методології адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади входять: філософсько-світоглядні підходи, які базуються на матеріалістичній теорії пізнання світу, діалектичній філософії, визнанні об'єктивних соціальних законів розвитку суспільства та можливості їх пізнання, набуття істинних знань щодо них; усі відомі доступні науковій ідеї та теорії, доктринальні погляди вчених, правові звичаї, чинне вітчизняне законодавство і законодавство країн-учасниць ЄС, інший нормативний та емпіричний матеріал в аналізованій сфері; завдання, які стоять перед публічною адміністрацією та гіпотези щодо їх виконання, в результаті чого механізм адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади спроектовано таким чином щоб зміцнити авторитет судової гілки влади, а громадяни відчували реальну довіру до неї, як провідного чинника забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів; сукупність загальних і спеціальних методів формування теорії адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади стосовно доведення висунутих гіпотез [14, с. 65].

Отже, методологія адміністративного судочинства в парадигмі правової держави характеризуються наступними засадами: використовує поліметодологічний підхід, що включає різні філософсько-світоглядні підходи та концепції до аналізованої проблематики; розкриває загальний процес, що пояснює в який спосіб автор має переконати експертів та інші читачів у надійності та обґрунтованості наукової новизни та висновків; визначає, основних суб'єктів публічної адміністрації діяльність якої треба аналізувати; здійснює опис способів збору вихідних даних, в першу чергу виділення основних джерела адміністративного права і адміністративного процесу; з'ясовує авторське пояснення методологічного підходу, шляхом формування із загальних засад методології специфічних особливостей аналізованого дослідження.

Первинною для аналізу методології адміністративного судочинства в парадигмі правової держави є філософсько-правова теорія поділу влад. Згідно із якою повна влада в руках однієї людини чи групи осіб, завжди у довгостроковій перспективі приводить до порушень прав і свобод людини і громадянина, а часто й до тоталітаризму. Поділ влади в демократичній державі це основний спосіб запобігання зловживанню владою та забезпечення свободи для усіх. Цей принцип визначає, що державна влада поділена на три незалежні гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Ці функції розподіляються так, щоб кожна гілка влади могла контролювати дві інші. Як наслідок, жодна з них не зможе стати настільки потужною, щоб узурпувати владу. Поділ влади є провідним елементом верховенства права і, як правило, він прямо закріплюється в основних законах демократичних держав. Крім того такий підхід визначає, що не тільки мають бути розділені владні функції між різними державними органами, але й те, що будь яка одна та й сама особа не може їх одночасно очолювати. Наприклад, голова уряду (президент) не може одночасно членом, тим більше спікером парламенту чи очолювати будь який судовий орган. Зокрема у цій тріаді, судді є незалежними і недоторканими, вони забезпечують юридичну справедливість у суспільстві. Здійснюють це незалежно та неупереджено у відповідності до принципу верховенства права. Основним завданням судової влади є забезпечити дотримання усіма законів, які прийняті парламентом. При цьому, судді не можуть бути відсторонені від посади і не можуть звільнені, чи переведені на інші посади і регіони проти їх волі. Будь яким органом законодавчої чи виконавчої гілки влади [44].

Отже, принцип поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову є первинною методологічною засадою адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. Згідно з якою, адміністративний суд є незалежним від законодавчої та виконавчої гілок влади при здійсненні су-

дочинства. Хоча саме адміністративне судочинства адміністративний суд здійснює на основі законів прийнятих законодавчою владою. Судді адміністративних судів, є недоторканими і ніякий орган чи посадова особа органу виконавчої чи судової влади не має щодо них здійснювати призначення, перевід в інший суд, притягувати до дисциплінарної відповідальності. При цьому, виконавча влада зобов'язана на достатньому рівні забезпечувати фінансові та матеріальні потреби адміністративних судів та безпеку, недоторканість та побутові потреби судів адміністративних судів. Призначення, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності судів адміністративних судів це виключна компетенція органів суддівського врядування та самоврядування. До цього процесу органи і посадові особи виконавчої і законодавчої влади не допускаються.

Другим основоположним чинником в аналізованій сфері є положення теорії демократичної держави по іншому політико-правового об'єднання в якому влада належить народу. Не дивлячись на те, що демократія повністю перемогла і забезпечую належний рівень життя в державах учасниках ЄС та Північної Америки, однак на іншій території земної кулі ситуація не є такою радужною. Періодично, особливо в останній час у контексті економічних успіхів Китаю, російсько-терористичної агресії проти України, відносної стабільності в Білорусії, виникає питання: чи справді демократія є кращою будь-якої іншої форми правління? Британські вчені дають на це наступну відповідь: 1) демократія допомагає запобігти пануванню жорстоким автократам; 2) сучасні представницькі демократії не ведуть між собою війн; 3) країни з демократичними урядами, як правило, більш процвітають, ніж країни з недемократичними урядами; 4) демократія, як правило, сприяє прогресивному розвитку людства, критеріями якого є належний рівень здоров'я людей, якісна освіта та високий дохід громадян (підданих); 5) демократія допомагає людям захищати свої інтереси; 6) демократія гарантує своїм громадянам основні права, а недемократичні режими не надають; 7) демократія забезпечує своїм громадянам більш широкий спектр особистих свобод, ніж інші форми правління; 8) лише демократія надає людям максимум можливостей жити за власним вибором у межах законів; 9) лише демократія надає людям максимальну можливість взяти на себе моральну відповідальність за свій вибір та рішення щодо політики уряду; 10) лише в умовах демократії може бути відносно високий рівень політичної рівності. Хоча й критики демократії завжди були і є. Наприклад, усім відомо що великий давньогрецький мислитель Платон був противником демократії. Він доводив, що найкращим урядом є аристократія «царів-філософів», чия суворя інтелектуальна та моральна підготовка зробить їх кваліфікованими. А пересічний народ не здатний управляти собою. Така думка, була поширена в тій чи іншій формі в усьому світі практично до початку XX століття. Хоча в умовах сьогодення остання думка, потерпіла фіаско, однак противники демократії в Європі та інших країнах для виправдання різних форм диктатури та однопартійності часто її намагаються реанімувати [37].

На наш погляд, для системи вітчизняної системи адміністративного судочинства єдиним засадничим чинником її існування є демократія. Разом з тим, великі мислителя, політики і державні діячі розробили, а в деяких випадках і реалізували у суспільні відносини десяток різновидів теорій демократичних держав.

У філософсько-правовій літературі існують певні тенденції до розкриття сутності правової держави. Коли одні дослідники розглядають правову державу як систему історико-правових поглядів на неї, інші – як загальнозначущу універсальну теоретичну конструкцію, що описується через систему взаємопов'язаних принципів, а решта – як нормативне закріплення гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина, обмеженості державної влади правом і конституцією. Звісно, кожен із цих підходів є коректним, адже мова не йде про те, що хтось розуміє сутність правової держави краще за інших. Йдеться про зовсім інше, а саме – про необхідність взаємного узгодження дискурсів правової держави, про загальне дослідження теоретичної моделі правової держави і проблем її практичної реалізації у сучасних умовах, яке б дало змогу сформулювати своєрідне базове ядро у розумінні сутності правової держави [21].

Слід визнати, що основою сучасної доктрини правової держави є вчення філософів, доповнене та модернізоване вченими-юристами. Еволюція головних доктринальних положень та їх характерні риси на основних етапах розвитку суспільства з урахуванням національних особливостей певною мірою досліджені як у роботах, присвячених окремим питанням, так і в працях загальнофілософського характеру. При цьому абсолютно правильно звертається увага на об'єктивну реальність існування декількох концепцій правової держави та робиться закономірний висновок про те, що в суспільстві, яке не досягло високого рівня правового розвитку, немає підстав навіть вести мову про побудову правової держави [4, с. 16]. На думку західних вчених до основних класичних теорій демократичних держав відноситься теорії плюралізму, еліт, марксизму та ринкового лібералізму [37; 40].

В умовах сьогодення класичні теорії наповнилися багаточисельними відтінками. Так наприклад, американський філософ Д. Роулс на основі класичної теорії ринкового лібералізму розробив «теорію справедливості», в якій основний аспект ставиться на справедливість, рівність та права людини. Його теорія держави будується на наступних принципах: 1) кожен має мати максимальну і рівну свободу, включаючи всі свободи, традиційно пов'язані з демократією; 2) кожен повинен мати рівну можливість шукати роботу та посади, які пропонують більшу винагороду, багатство, владу, статус чи інші соціальні блага; 3) публічний розподіл багатства в суспільстві має бути таким, що тим, хто є найменш захищеним отримуватиме більше. На думку західних вчених ці принципи становлять егалітарну форму демократичного лібералізму. Вчений Д. Роулс по праву вважається провідним філософським захисником сучасної демократичної капіталістичної держави добробуту [45].

Такий підхід, Д. Роуса, корелюється з баченням цієї проблематики деякими вітчизняними вченими. В першу чергу в контексті взаємодії демократичної держави із соціальною. На думку О. Соломін становлення соціальної держави – це дуже складний, тривалий і внутрішньо суперечливий процес. Головне протиріччя соціальної держави полягає в тому, що для реалізації своїх соціальних зобов'язань вона має всіляко стимулювати економічну активність як підприємців, так і найманих працівників, натомість значні соціальні програми гальмують розвиток бізнесу і породжують у суспільстві атмосферу соціального утриманства. Наразі це протиріччя політично розв'язується за рахунок так званого маятника – поперемінного приходу до влади лівоцентристських і правоцентристських політичних сил [33].

В. Матвійчук, В. Стецюра визначає, що правової держави – це політична організація, затверджена народом на основі принципу розподілу влади й уповноважена забезпечувати його суверенітет, національні інтереси та національну безпеку на основі принципу справедливості та захисту прав і свобод особи і громадянина [21]. На думку, В. Бринцева правова держава – теоретична і практична модель управління суспільством, у якому реалізація владних повноважень органів держави та посадових осіб базується на демократичних принципах, що забезпечують пріоритет прав і законних інтересів особистості, регламентується чіткою завершеною системою законодавства із втіленням у правозастосовній діяльності принципу верховенства права та здійснюється на основі самостійності і незалежності законодавчої і виконавчої (управлінської), судової функцій держави, побудованих із застосуванням механізмів взаємних стримувань і противаг [4, с. 25].

Отже, другим основоположним чинником методології дослідження адміністративного судочинства є юридична парадигма правової держави, згідно із якою адміністративне судочинство може функціонувати виключно у правовій державі. Поза межами цієї категорії взагалі говорити про адміністративне судочинство не приходиться. Будь-які наукові обґрунтування, що правова держава себе вичерпала тим більше практичні намагання повернутися до «ефективного» державного управління у системі координат «соціалізму із людським обличчям», «суверенної демократії», «м'якого тоталітаризму» є неспроможними і небезпечними. Усе це у довгостроковій перспективі завжди призводить, до системного грубого порушення прав людини. Підтвердженням цього є те, що в жодній тоталітарній державі немає адміністративних судів.

Тим самим, адміністративне судочинство і правова держава є нероздільні. При цьому адміністративне судочинство і правова держава не може існувати у будь-якій іншій державно-правовій матерії, крім як демократії. Однак як показують результати моніторингу Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам Україна на Європейському континенті відноситься разом із Грузією і Молдовою відноситься до держави із дуже слабкими показниками демократії за 2018 рік [43]. Іншими словами, системі адміністративних судів, громадянському суспільству та державному апарату є ще над чим працювати.

Звернемося тепер до концепцій методології дослідження адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. Сутність цього гуманітарного феномену сучасності нами було ґрунтовно розкрито в інших наукових працях. А тут тільки словами науковців та експертів ОБСЕ та шведської академії “Folke Bernadotte” підкреслимо, що комплексний підхід до підтримки демократичних інститутів та процесів дедалі більше приділяє увагу публічній адміністрації та її прихильності до верховенства права. Прозорість та підзвітність у публічній адміністрації є невід'ємною частиною демократичного управління. Просування цих стандартів та їх практична реалізація неможливі без функціонуючої системи адміністративного судочинства, яка дозволяє приватним особам ефективно оскаржувати адміністративні акти та рішення та приймають публічні органи, порушуючи закони та права людини. І навпаки, відсутність таких систем призводить до посилення правової незахищеності громадян, потенційної соціальної напруженості та конфлікту, особливо коли органи публічної влади є не підзвітними громадянському суспільству [36].

Що стосується місця і ролі концепцій в методології аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави то для розкриття цього напрямку, на наш погляд, треба основну увагу зосередити на міжнародному і європейському основоположному законодавстві що визначають засади діяльності судової влади. Зрозуміло що первинним у цій сфері є Загальна декларація прав людини стаття 8 якої визначила, що: кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом. Крім того, до міжнародних основоположних нормативно-правових актів, які визначають засади аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави відносяться: Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (Монреаль, 1983 р.); Основні принципи незалежності судових органів: схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН (1985 р.); Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азіатського та тихоокеанського регіону (Пекін, 1995 р.); Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів: прийняті резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 (1989 р.); Загальна (універсальна) хартія судді: схвалена Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 р., Тайпей, 1999 р.; Бангалорські принципи поведінки суддів: схвалені резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН (2006 р.).

На європейській арені концептуальні засади щодо методології аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави розкриті в наступних загально європейських нормативних актів: Європейський статут судді, прийнятий Європейською асоціацією суддів (1993 р.); Рекомендація Ради Європи № (94) 12 про незалежність, дієвість та роль суддів (1994 р.); Рішення 3'їзду Європейської регіональної групи Міжнародної асоціації суддів (Тронхейм, 2007 р.); Глобальний план діяльності для суддів в Європі: прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи (Страсбург, 2001 р.); Висновок № 3 (2002 р.) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів ради Європи про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів; Резолюція Європейської асоціації суддів стосовно ситуації в Україні в сфері дисциплінарної відповідальності суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.); Висновок № 1 (2001 р.) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів; Рекомендація CM/Rec (2010 р.) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки.

Отже, світова спільнота відпрацювали стійку і відносно досконалу систему методологічних концепцій щодо методології аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. Ці міжнародні та європейські нормативно-правові акти будуть більш детально розглянуті нами в інших наукових працях.

Серед вітчизняних концепцій що стосуються адміністративного судочинства в першу чергу слід відзначити Концепцію реформи адміністративного права (1998 р.) [20; 26], саме в ній були у свій час вперше затверджено необхідність створення системи адміністративних судів.

Формуючи методологію загального процесу аналізу адміністративного судочинства в парадигмі правової держави слід відзначити що у дослідженні будуть використана система методів наукового пізнання: загальнофілософських, загальнонаукових, загальнологічних та спеціально-юридичних. Щоб переконати експертів та інші читачів у надійності та обґрунтованості майбутньої наукової новизни та висновків дослідження.

Як у провадженнях про адміністративні проступки де основним процесуальним суб'єктом є особа, яка притягується до адміністративної відповідальності (порушник) [17], так і в адміністративному судочинстві основним процесуальним суб'єктом є відповідач. У більшості випадків це є суб'єкт владних повноважень. До яких КАСУ відносить: орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг. Адже хоча цей суб'єкти, у більшості вираджів, у нашому дослідженні є негативні «герої», однак без них, без порушення ними прав, свобод та інтересів приватних осіб, та (чи) матеріального адміністративного законодавства говорити про необхідність адміністративного судочинства не приходиться. Однак в силу об'єктивних, гуманітарно-психологічних факторів, такий юридичний стан, щоб усі чиновники працювали чесно, забезпечувати виключно публічний інтерес, не порушували права, свободи і інтереси приватних осіб та (чи) норм законодавства є не можливим. Згідно із філософією права, посадові особи органів публічної влади є людьми. Вони як й інші

особи схильні як до правослухняної поведінки так і до порушення норм права. Більш того, значна частина суб'єктів владних повноважень мають право самі приймати підзаконні норми адміністративного права. І через які також порушуються, права, свободи та інтереси приватних осіб. На думку вчених філософів права такий стан буде існувати доти, доки буде існувати цей Світ [2].

Іншими словами, суб'єкти владних повноважень, потенційно завжди будуть порушувати права, свободи та інтереси приватних осіб. Для того, щоб відновлювати права, свободи та інтереси приватних осіб, що порушуються суб'єктами владних повноважень та попереджати скоєння таких протиправних діянь у майбутньому до тих пір поки буде існувати цей Світ в демократичних правових державах будуть функціонувати адміністративні суди.

Однак, у нашому дослідженні, з погляду суб'єктивного складу, провідна увага буде зосереджена не на суб'єктах владних повноважень, що мають процесуальний статус відповідачів, а на суддях адміністративних суддів, адміністративних судах, органах суддівського врядування та саморядування, забезпечувальних органів правосуддя – ДСА та суб'єктах публічної адміністрації, які ще можуть впливати опосередковано на систему адміністративних судів – Верховну Раду України, Президента України та Кабінет Міністрів України. Природньо, що здійснюючи аналіз адміністративного судочинства в парадигмі правової держави, ми будемо звертатися і до вікти-мологічної поведінки позивачів адміністративних позовів.

Звертаючись до імперичного матеріалу та інших вихідних даних дослідження, слід підкреслити, що в першу чергу це буде узагальнена судова практика адміністративних судів, практика публічної адміністрування органів суддівського самоврядування та апарату адміністративних судів, ДСА а також Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції, останні в аспектах, що стосуються забезпечення системи адміністративних судів усім необхідним для належного здійснення правосуддя. А також публіцистичні, довідкові видання та статистичні матеріали, які стосуються адміністративного судочинства. Вузькопрофільність дослідження зумовлять збір, обробка та оприлюднення матеріалів соціологічного дослідження, як «експертів», громадян України, учасників адміністративного процесу, суддів та працівників апарату адміністративних судів.

Висновки. Отже, використання поліметодологічного підходу, що включає різні філософсько-світоглядні підходи та концепції до методології адміністративного судочинства в парадигмі правової держави, які характеризуються засадами, способами визначення основних суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких є потреба аналізувати, здійснення опису способів збору вихідних даних, розкриття авторської сукупності методів, має переконати зацікавлених осіб у надійності та обґрунтованості наукової новизни та висновків дослідження.

Список використаних джерел:

1. Бангалорські принципи поведінки суддів: схвалені резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р. Офіційний веб-сайт. Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. 2019. URL: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=FDBFB35CEA772BBA6DDE038AA3B87E38?art_id=48076&cat_id=46352.
2. Бачинін В., Журавський В., Панов М. Філософія права: навчальний посібник. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 472 с.
3. Братасюк М. Сучасні тенденції розвитку методології дослідження правової системи України. Сучасні проблеми правової системи України. Збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції / ред кол. Шемшученко Ю.С., Бошицький Ю.Л., Чернецька О.В., Левківська Г. П., Короленко М.П., Дей М.О., Тростюк З.А., Бевз С.І. Київ: Вид-во Ліра. Київ, 2012. 514 с.
4. Бринцев В. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Харків : Право, 2010. 464 с.
5. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. Міжнародні стандарти незалежності суддів: збірка документів. Київ: Поліграф-Експрес, 2008. С. 107-126.
6. Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів ради Європи про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість від 19 листопада 2002 р. Міжнародні стандарти незалежності суддів: збірка документів. Київ: Поліграф-Експрес, 2008. С. 130-148.

7. Глобальний план діяльності для суддів в Європі: прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи на 740 зустрічі в Страсбурзі 27 лютого 2001 р. Міжнародні стандарти незалежності суддів: збірка документів. Київ: Поліграф-Експрес, 2008. С. 168-177.
8. Європейський статут судді: прийнятий Європейською асоціацією суддів у 1993 р. Міжнародні стандарти незалежності суддів: збірка документів. Київ: Поліграф-Експрес, 2008. С. 178-180.
9. З'їзд Міжнародної асоціації суддів (Європейська регіональна група) м. Тронхейм (Норвегія), 27 вересня 2007 року. Центр суддівський студій. 2019. URL: <http://www.judges.org.ua/>.
10. Загальна (універсальна) хартія судді: схвалена Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 р., Тайпей (Тайвань). Верховна Рада України. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j63/card6#Public.
11. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.
12. Засєць А. Правова держава: історія, теорія і практика та її значення для судової діяльності. Центр суддівський студій. 2001-2016. URL: <http://www.judges.org.ua/seminar6-1.htm>.
13. Замрига А. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 394 с.
14. Іванищук А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: монографія. Київ ; Херсон : Гринь Д. С. [вид.], 2015. 433 с.
15. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
16. Кодекс суддівської етики: затверджено 22 лютого 2013 р. VI черговим з'їздом суддів України. Закон і бізнес. 2013. URL: http://zib.com.ua/ua/14385-kodeks_suddivskoi_etiki_tekst.html.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Ст. 1122.
18. Коломосьць Т. Адміністративне право України : підручник. Київ: Істина, 2012. 528 с.
19. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
20. Концепція реформи адміністративного права України. Київ. Інституту держави і права імені В.М. Корецького, 1998. 57 с.
21. Матвійчук В., Стецюра В. Сучасні концепції правової держави. Юридична наука. 2013. № 6. С. 9-14.
22. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя: перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 р. Міжнародні стандарти незалежності суддів: збірка документів. Київ: Поліграф-Експрес, 2008. С. 22-27.
23. Основні принципи незалежності судових органів: схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. 2000. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
24. Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA): прийняті провідними діячами в галузі правосуддя в LAWASIA а також судьями з Азії та тихоокеанського регіону в Пекіні в 1995 р., та схвалені на засіданні ради LAWASIA в 2001 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. 2000.
25. Петришин О., Погребняк С., Смородинський В. та ін. Теорія держави і права : підручник. Харків: Право, 2015. 368 с.
26. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. Офіційний вісник України. 1998. № 21. Ст. 943.
27. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Київ: Атіка. 2001. 176 с.
28. Резолюція Європейської асоціації суддів стосовно ситуації в Україні в сфері дисциплінарної відповідальності суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.). Міжнародні стандарти незалежності суддів: збірка документів. Київ: Поліграф-Експрес, 2008. С. 180-182.
29. Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів: прийняті резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 р. Міжнародні стандарти.
30. Рекомендація Ради Європи No (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р. Центр суддівський студій. 2013. URL: <http://www.judges.org.ua/d11.htm>.

31. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів. Центр суддівський студій. 2019. URL: <http://www.judges.org.ua/d15.htm>.
32. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. Центр Разумкова. 2019. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspiynykh-institutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.
33. Соломін О. Концепція правової держави: сучасний контекст. Наукові записки НАУКМА. 2012. Том 134. С. 2-6.
34. Станько І. Методологічні засади дослідження філософсько-правової моделі синергії правових систем України та ЄС. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. 2016. № 850. С. 281–288.
35. Фурман А. Методологія парадигмальних досліджень у соціальній психології: монографія. Київ: Інституту соціальної і політичної психології НАПН України; Тернопіль: Економічна думка, 2013. 100 с.
36. Handbook for Monitoring Administrative Justice. Stockholm: OBSE; Folke Bernadotte Academy. 2013. 132 p.
37. John S., Dryzek. John S., Dryzek. Theories of the democratic state. Macmillan Education UK, 2009. 392 p.
38. Kassu Jilcha, Sileyew. Research Design and Methodology. 2019. URL: <https://www.intechopen.com/online-first/research-design-and-methodologyWE>.
39. Mahao NL. The Constitutional state in the developing world in the age of globalisation: from limited government to minimum democracy . Law, Democracy & Development. Vol 12 No 2 (2008). URL: <https://www.ajol.info/index.php/ldd/article/view/52890>.
40. Marie Collins, Swabe. Theory of the Democratic State. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939. 234 p.
41. Research methodology. OpenLearn. 2019. URL: <https://www.open.edu/openlearn/>.
42. Shona, McCombes. How to write a research methodology. Scribbr. 2019. URL: <https://www.scribbr.com/dissertation/methodology/>.
43. The Global State of Democracy. Addressing the Ills, Reviving the Promise. International Institute for Democracy and Electoral Assistance Reprinted. 2019. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-global-state-of-democracy-2019.pdf>.
44. The Separation of Powers. The Austrian Parliament. 2019. <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/POL/ParluGewaltenteilung/index.shtml>.
45. The Theory of Democracy. Encyclopædia Britannica. 2019. URL: <https://www.britannica.com/topic/democracy/The-theory-of-democracy>.

ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПРОЦЕДУРИ МЕДІАЦІЇ ТА ПРОЦЕДУРИ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТІ СУДДІ

Стаття присвячена дослідженню питання запровадження нових способів альтернативного врегулювання конфлікту, таких як медіація та врегулювання спору за участю судді. Розглянуто спільні та відмінні риси даних способів врегулювання спору. З появою такого інституту як врегулювання спору за участю судді, виникло питання щодо ефективності співвідношення з іншими способами альтернативного врегулювання спорів. В даній статті визначено позитивні та негативні моменти медіації та інституту врегулювання спору за участі судді як способів альтернативного врегулювання конфліктів.

Ключеві слова: *врегулювання спору за участі судді, захист прав інтелектуальної власності, медіація, способи альтернативного врегулювання конфлікту.*

Статья посвящена исследованию вопроса внедрения новых способов альтернативного урегулирования конфликта, таких как медиация и урегулирования спора с участием судьи. Рассмотрены общие и отличительные черты данных способов урегулирования спора. С появлением такого института как урегулирования спора с участием судьи, возник вопрос об эффективности соотношения с другими способами альтернативного урегулирования споров. В данной статье определены положительные и отрицательные моменты медиации и института урегулирования спора с участием судьи как способов альтернативного урегулирования конфликтов.

Ключевые слова: *защита прав интеллектуальной собственности, медиация, способы альтернативного урегулирования конфликта, урегулирование спора с участием судьи.*

The article is devoted to the study of the introduction of new ways of alternative conflict resolution, such as mediation and dispute settlement with the participation of a judge. The general and distinctive features of these methods of dispute settlement are considered. With the advent of such an institution as a dispute settlement with the participation of a judge, the question arose about the effectiveness of the relationship with other methods of alternative dispute resolution. This article identifies the positive and negative aspects of the mediation and the dispute settlement institution with the participation of a judge as alternative ways of resolving conflicts.

Key words: *dispute resolution with the participation of a judge, mediation, protection of intellectual property rights, ways of alternative conflict resolution.*

Постановка проблеми. Наприкінці 2017 року набули чинності довгоочікувані зміни до процесуального законодавства України, серед яких найбільш інноваційною стало запровадження процедури врегулювання спору за участю судді. В Україні це нововведення наразі перебуває на етапі свого формування та безпосереднього розвитку в практичній площині.

Актуальність цього питання також обумовлена тим, що примирювальна процедура за участі судді є доволі вагомим альтернативним звичній судовій. Однак, на відміну від останньої, врегулювання спору за участю судді дозволяє сторонам віднайти взаєморозуміння, зняти зайву емоційну напругу та налагодити взаємодію з метою прийняття найбільш взаємовигідного, а не компромісного рішення.

Варто зазначити, що вже більше 20-ти років в Україні діє медіація як альтернативний спосіб врегулювання конфлікту. Тепер виникає питання як в Україні будуть діяти ці два інститути,

які їх спільні та відмінні риси. Крім того, цікавим є питання ефективності даних видів альтернативного врегулювання конфлікту саме для вирішення питань щодо порушення прав інтелектуальної власності. Саме ці питання ми розглянемо в даній статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти процедури медіації були висвітлені в працях таких вчених: Н. Бондарено-Зелінської, О. Брижинського, Г. Єрьоменко, К. Канішевої, Н. Крестовська, Л. Момот, Ю. Притики, Д. Проценко, Л. Романадзе, Ю. Сліпченко. Процедура врегулювання спору за участю судді стала сферою наукових інтересів таких вчених: Л. Мужик, В. Прущак, Л. Романадзе, С. Сергєєва.

Метою статті є дослідження правової природи інституту медіація та інституту врегулювання спору за участю судді, визначення їх спільних та відмінних рис та висвітлення позитивних моментів даних процедур як способів альтернативного врегулювання конфліктів у сфері права інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Поняття «медіація» походить від латинського «mediare» – бути посередником. Медіація – це міжнародний, загальноживаний термін, що відповідає українському терміну «посередництво». Медіація визначається як переговори за участі нейтрального посередника (медіатора), добровільний і конфіденційний процес, в якому нейтральна третя сторона (медіатор) допомагає конфліктуючим сторонам досягти взаємоприйнятної угоди, як метод, за яким сторони управляють і володіють як самим процесом, так і його результатом – угодою, тобто нічого не вирішується без згоди сторін¹. Медіація означає структурований процес, незалежно від його назви або посилання на нього, за допомогою якого дві або більше сторін спору намагаються самостійно, на добровільній основі, досягти згоди для вирішення спору за підтримки медіатора². Медіація – це діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу й урегулювання спору самостійно самими сторонами³. Зазначені визначення є нормативними.

Переваги медіації у захисті прав інтелектуальної власності – це конфіденційність процесу (як правило, порушники після виявлення факту правопорушення або виявлення замаху на правопорушення, зацікавлені в «тихому» врегулюванні конфлікту із правоволодільцем, щоб дана інформація не зашкодила його репутації на ринку товарів чи послуг); швидкість (чим швидше буде вирішений конфлікт тим менше збитків зазнає правоволоділець); економія грошових ресурсів (медіація менш затратна процедура а ніж судовий розгляд справи); економія психологічних ресурсів (медіація – це насамперед процедура, яка направлена на прийняття взаємовигідного рішення, а отже і напруги між сторонами менше, тому що не буде програвшої сторони).

Після набрання чинності 15.12.2017 р. новими процесуальними кодексами була запроваджена нова для нашої судової системи процедура – врегулювання спору за участю судді. Дещо зупинимось на визначенні даного інституту так як наразі він є малодослідженим явищем. Важливість запровадження інституту врегулювання спору за участю судді полягає у наявності альтернативи у сторін щодо можливостей вирішення сторонами свого конфлікту. Вказаний інститут є формою альтернативного способу вирішення спору, що, на думку законодавця, направлений на сприяння оперативному, об'єктивному та компетентному вирішенню спорів на засадах примирення сторін конфлікту та покликаний зменшити судові навантаження на суддів і скоротити час на розгляд справ. Дана новела спрямована на спрощене вирішення спору. При цьому його відмінність від класичної медіації полягає в обов'язковій участі судді в переговорному процесі. Однак роль судді обмежена і зводиться до того, що останній не вивчає та не оцінює доказову базу сторін, натомість аналізуючи правовідносини конфліктуючих сторін з позиції судової практики. Чинне законодавство також встановлює чіткі терміни, відведені на таке врегулювання – до 30 днів.

¹ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закону України від 18 березня 2004 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

² Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах: Директива 2008/52/ЄС Європейського парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrmediation.com.ua>.

³ Про концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. [Електронний ресурс] // Комп'ютерна правова система «Нормативні акти України»: база даних ЗАТ «Інформтехнологія». – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.

Головне територіальне управління юстиції в Одеській області розробили методичні рекомендації під назвою «Врегулювання спору за участю судді», в яких влучно роз'яснено, що процедура досудового врегулювання спорів за участю судді є одним з компонентів великого ка-надсько-українського Проекту «Освіта суддів заради економічного зростання».

В такому випадку переговори відбуваються без звичного судового формалізму (не дотримуючись до загального порядку судового провадження). Суддя виступає посередником між сторонами не виконуючи, однак, функції судочинства⁴.

Мужик Л. зазначає, що цей гібридний інструмент, який поєднує в собі позасудову медіацію та елементи судового провадження, допоможе прискорити вирішення судових спорів у першій інстанції, зменшити кількість апеляційних та касаційних скарг і таким чином розвантажити суди від судових процесів. Для тих учасників судових розглядів, які дійсно шукають рішення конфлікту, а не затягування процесу або вимотування опонента, інститут врегулювання спору за участю судді дозволить зберегти не лише час, а ще й нерви та фінансові ресурси⁵.

Зокрема, очевидними позитивними моментами запровадженної процедури врегулювання спору можна назвати такі, як:

1) доступність для сторін. Так, вказана процедура є елементом судового розгляду справи, додатковим етапом для сторін. Механізм застосування дає змогу досить комфортно з психологічної точки зору робити «м'який перехід» від судового розгляду до процедури врегулювання спору за участю судді, а в разі потреби – повернутися до розгляду справи по суті в загальному порядку;

2) відсутність додаткових грошових витрат для проведення зазначеної процедури (вартість покривається за рахунок судових витрат);

3) відсутність ризиків, пов'язаних зі строками позовної давності, у зв'язку з тим, що процедура проводиться після подання позову до суду;

4) існування додаткових стимулів у вигляді повернення 50% судового збору у випадку врегулювання спору (у разі укладення мирової угоди до прийняття рішення у справі судом першої інстанції, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем)⁶.

Як зазначає Л.Д. Романадзе, незважаючи на позитивні моменти запровадження такої процедури в національне законодавство, даній процедурі притаманні певні недоліки у застосуванні. Даний вид альтернативного врегулювання конфлікту не зможе розвантажити судову систему, адже все одно є невід'ємною частиною судового процесу та здійснюється суддею. Розвиватись така процедура може двома шляхами – або заключення мирової угоди, або передання справи на розгляд суду. Тобто така процедура не носить самостійного характеру а переймає певні риси інших способів АВС (здійснює таку процедуру незалежний нейтральний посередник як при медіації, та результатом може бути підписання мирової угоди.) Ще одним недоліком даного способу врегулювання спору за участю судді є те, що суддя позбавлений права процесуального примусу до недобросовісної сторони⁷.

В Україні вже розроблені курси навчання медіаторів, які вивчають конфлікти, стадії застосування медіації та перебіг процедури, рамкові умови при врегулюванні конфлікту та інше. Вбачається за доцільне запровадження таких курсів в рамках підвищення кваліфікації і для суддів. Такі курси допоможуть суддям розуміти стадії та способи врегулювання конфлікту, на відміну від звичного їм вирішення спору.

Аналіз дослідження Н. М. Грень дозволяє зробити висновок, що автор вважає врегулювання спору за участю судді присудовою медіацією. За його твердженням присудова медіація є самостійною моделлю медіації, яка інтегрована в судову систему країни. На основі проведених

⁴ Врегулювання спору за участю судді: методичні рекомендації // Головне територіальне управління юстиції в Одеській області. – 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://just.odessa.gov.ua/files/upload/files/Vrehuluvania%20sporu%20za%20uchasti%20sudy.pdf>.

⁵ Мужик Л. Медіація та врегулювання спору за участю судді в господарському процесі. [Електронний ресурс]. – Юридична газета. – Режим доступу : // <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediaciya-ta-vreguluvannya-sporu-za-uchastyu-suddi-v-gospodarskomu-procesi.html>.

⁶ Притивень С. Примирення сторін vs вирішення справи. Нова роль суду у вирішенні конфліктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.sk.ua/sites/default/files/primirenniya_storin_vs_virishennya_spravi.pdf.

⁷ Романадзе Л.Д. Сдерживающие недостатки Какие пробелы в проектах новых ХПК, ГПК и КАС будут мешать примирению сторон судьей или медиатором. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zib.com.ua/ru/print/128584-kakie_probely_v_proekтах_novyh_hpk_gpk_i_kas_budut_meshat_pr.html.

досліджень автор визначає, що, залежно від ролі судді в процедурі медіації, можна зустріти декілька підходів до розуміння присудової медіації. Відповідно до першого підходу, суддя безпосередньо повинен проводити процедуру посередництва за умов, передбачених національним процесуальним законодавством. За словами Н. М. Грень прихильники іншого підходу до присудової медіації відносять процедури, які проводять відповідно до рекомендацій чи постанов судді після прийняття до свого провадження відповідної справи, а також як обов'язковий досудовий порядок в силу приписів закону⁸.

Вважаємо, що медіація і врегулювання спору за участі судді – це дві окремі примирювальні процедури. За своєю правовою природою, врегулювання за участі судді є поєднанням ознак як медіації так і судового розгляду справи.

Розглянемо спільні риси медіації та врегулювання спору за участі судді:

- врегулювання спору відбувається за участю третьої (нейтральної) сторони;
- до ключових принципів відносяться: конфіденційність та добровільність. Інформація, отримана суддею від сторони під час закритих нарад, не може бути розголошена іншій без згоди першої. Не підлягає розголошенню також і вся інша інформація, отримана суддею під час проведення цієї процедури. Врегулювання спору за участю судді є неможливим без згоди сторін спору;
- вирішення спору здійснюється з урахуванням найбільш прийнятних шляхів для сторін. Тобто, спір вирішується не лише на правових позиціях і в межах предмета позову, а й з урахуванням інтересів сторін;
- формами проведення процедури є спільні та закриті (індивідуальні) наради зі сторонами спору;
- відповідальність за прийняте рішення покладається на сторони спору.

Крім спільних рис дані процедури мають деякі відмінності. По – перше, особа, яка проводить процедуру примирення: медіація здійснюється медіатором, врегулювання спору за участю судді – звичайно суддею. На нашу думку медіатор – це особа, яка спеціалізується на конфліктах та на шляхах їх врегулювання, тобто це можуть бути психологічні прийоми, а суддя – за своєю природою, особа яка діє виключно в межах застосування законодавства та звичаїв. В судовому процесі суддя здійснює керівництво процесом та сам обирає напрям в якому буде йти процес, у врегулюванні спору за участі судді, суддя здійснює не керівництво а координацію процесом, а сторони самі обирають напрям проведення перемовин. Функції судді в даному процесі: роз'яснює права та обов'язки сторін; роз'яснює сторонам порядок проведення врегулювання спору за участю судді; роз'яснює предмет доказування у такій категорії справ; з'ясовує предмет, підставу позову, підстави заперечень; пропонує сторонам подати варіанти вирішення спору або може представити свій варіант; звертає увагу на судову практику в аналогічних справах (тільки на закритих нарадах)⁹. По-друге, медіація може здійснюватись на будь-якій стадії конфлікту, врегулювання спору за участі судді – до розгляду справи суддею по суті. Тобто медіатор має більш широкий часовий проміжок для врегулювання конфлікту. По-третє, після вдалого вирішення конфлікту за результатами закладається медіацій на угода, а після врегулювання спору за участю судді – мирова угода. Мирова угода обов'язково затверджується судом, медіаційна угода – ні.

Висновок. Отже, як висновок, можна сказати, що врегулювання спору за участю судді є правовим явищем, який ще знаходиться на стадії дослідження та запровадження. Наразі врегулювання конфлікту за участі судді широко обговорюється в наукових колах. Чи буде ефективним даний спосіб врегулювання конфлікту, які сильні його сторони, які є прогалини у регулюванні покаже практичне застосування врегулювання даної процедури. На нашу думку, така процедура зможе створити умови для швидкого врегулювання конфліктів між сторонами, та переконати сторін у можливості мирного врегулювання конфліктів. Крім того, вбачається доцільним, на законодавчому рівні встановити межі проведення тієї чи іншої процедури. Таким чином і медіація і врегулювання спору за участю судді будуть ефективно здійснювати захист прав інтелектуальної власності.

⁸ Грень Н. М. Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень ; Нац. ун-т «Львів. політехніка». Львів, 2016. 250 с.

⁹ Врегулювання спору за участю судді: методичні рекомендації // Головне територіальне управління юстиції в Одеській області. – 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://just.odessa.gov.ua/files/upload/files/Vrehuluvania%20sporu%20za%20ychasti%20sudy.pdf>.

Список використаних джерел:

1. Врегулювання спору за участю судді: методичні рекомендації // Головне територіальне управління юстиції в Одеській області. – 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://just.odessa.gov.ua/files/upload/files/Vrehuluvania%20sporu%20za%20uchasti%20sudy.pdf>.
2. Грень Н. М. Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень ; Нац. ун-т «Львів. політехніка». Львів, 2016. 250 с.
3. Мужик Л. Медіація та врегулювання спору за участю судді в господарському процесі. [Електронний ресурс]. – Юридична газета. – Режим доступу : // <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediaciya-ta-vregulyuvannya-sporu-za-uchastyu-suddi-v-gospodarskomu-procesi.html>.
4. Притивень С. Примирення сторін vs вирішення справи. Нова роль суду у вирішенні конфліктів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.sk.ua/sites/default/files/primirenniya_storin_vs_virishennya_spravi.pdf.
5. Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах: Директива 2008/52/ЄС Європейського парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrmediation.com.ua>.
6. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закону України від 18 березня 2004 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
7. Про концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. [електронний ресурс] // Комп'ютерна правова система «Нормативні акти України» : база даних ЗАТ «Інформтехнологія». – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.
8. Романадзе Л.Д. Сдерживающие недостатки Какие пробелы в проектах новых ХПК, ГПК и КАС будут мешать примирению сторон судьей или медиатором. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zib.com.ua/ru/print/128584-kakie_probeli_v_proektah_novih_hpk_gpk_i_kas_budut_meshat_pr.html.

УДК 347.965.42(477)

КОРІННИЙ С.О.

МЕДІАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Висвітлено загальнотеоретичні питання інституту медіації в Україні. Розкриваються сутність та зміст медіації в адміністративному процесі України. Запропоновано власний підхід щодо моделей медіації в Україні.

Ключові слова: адміністративний спір, альтернативні методи, досудове врегулювання спорів, медіатор, медіація, перспективи впровадження, право на справедливий суд, правовідносини, примирення.

Освещены общетеоретические вопросы института медиации в Украине. Раскрываются сущность и содержание медиации в административном процессе Украины. Предложено собственный подход к моделям медиации в Украине.

Ключевые слова: административный спор, альтернативные методы, досудебное урегулирование споров, медиатор, медиация, перспективы внедрения, право на справедливый суд, правоотношения, примирения.

The general theoretical questions of the institute of mediation in Ukraine are highlighted. The essence and content of mediation in the administrative process of Ukraine are revealed. A proprietary approach to mediation patterns in Ukraine is proposed.

Key words: *administrative dispute, alternative methods, legal relations, mediation, mediator, pre-trial settlement of disputes, prospects of implementation, reconciliation, right to a fair trial.*

Постановка проблеми. В Україні основним методом врегулювання спорів є судовий процес. До альтернативних методів, пересічний громадянин не звертається в силу необізнаності з даних питань та застарілих звичаїв. Одним з таких альтернативних методів є медіація.

90% жителів нашої держави не розуміють взагалі, що таке медіація, 8% вважають інститут медіації не досить розвиненим для надання кваліфікованої допомоги, 1,99% юристи із власною думкою, 0,01% медіатори, що здійснюють свою діяльність не на території України. Не здійснивши популяризацію даного процесу, законотворці вже провели свій законопроект крізь перше читання Верховної Ради України. Постає питання, для чого нам регуляція інституту, який фактично не має попиту у суспільстві?

Потрібно також додати, що під сумнівом залишається кваліфікація українських медіаторів. Прослуховування 1-річного курсу, на нашу думку, не дає потрібних знань у даній сфері. Для всебічного вивчення медіації як науки, потрібні роки, адже в першу чергу, медіація це не юриспруденція, медіація це психологія людини. Одним з головних недоліків медіації, як частини ринку послуг України є кваліфікація осіб, що проводять заходи з підготовки майбутніх медіаторів. Відкритими є питання щодо кваліфікації цих осіб, інформаційного та ресурсного забезпечення освіти медіатора [1].

За останні десятиліття у сфері взаємодії суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, з громадянами та організаціями відбулися значні перетворення. Законодавство в цій галузі розвивається вкрай стрімко, приймається величезна кількість нормативно-правових актів у сфері публічного управління, які зачіпають права, свободи й законні інтереси, відбувається ускладнення адміністративних процедур. Водночас сучасна нормативна перебудова публічного управління виявляє необхідність грамотного та послідовного закріплення правових технологій вирішення адміністративних спорів, вироблення нових форм соціального співробітництва, зокрема таких, як інститут медіації.

Нинішній спосіб змагального вирішення спорів за допомогою системи судів досить часто призводить до загострення юридичних конфліктів та припинення загальних відносин сторін. Водночас значимість вирішення адміністративних спорів за допомогою процедури медіації в захисті прав, свобод і законних інтересів громадян та організацій є очевидною. Ця форма дає змогу забезпечити якісне, своєчасне вирішення адміністративних спорів із найменшими витратами та збереженням конфіденційності. Це особливо важливо, оскільки дає змогу зробити більш ефективним державне управління, забезпечити відповідну якісну зміну правового становища недержавних суб'єктів в адміністративному спорі.

В адміністративному законодавстві нашої держави примирні процедури, які здійснюються сторонами самостійно або за участю медіатора, відсутні, тоді як у процесуальному законодавстві вони отримали значний розвиток. Такий стан не відповідає потребам демократизації й гуманізації суспільного управління та не враховує позитивний світовий досвід у вирішенні адміністративних спорів. Отже, необхідні кардинальні зміни чинного адміністративного законодавства з метою впровадження більш ефективних і прозорих процедур розгляду адміністративно-правових спорів, заснованих на медіації. Більше того, поряд із питаннями організації роботи судів, відбору й підготовки суддів альтернативні методи розв'язання спорів, серед яких особлива увага приділена саме медіації, становлять один із п'яти тематичних напрямів спільної програми Європейської Комісії та Ради Європи з покращення діяльності судової гілки влади в Україні. Запровадження процедури вирішення адміністративних спорів в Україні за допомогою медіації здатне скоротити загальне навантаження на суддів майже на 40%.

Аналіз наукових досліджень. У нашій країні дослідження питань, що так чи інакше пов'язані із застосуванням альтернативних методів вирішення спорів, проводилося в різноманітних аспектах. Зокрема, проблематика медіації стала предметом дослідження О. Адамантиса, В. Баранова, О. Белінської, О. Бобрової, Н. Бондаренко, Я. Валюк, Л. Власової, О. Вашук, А. Гайдука, О. Горової, Ю. Губар, С. Задорожної, В. Землянської, Г. Єременко, В. Кудрявцева, Ю. Лі-

холетової, В. Маляренка, Л. Мамчур, Ж. Мішиної, Т. Подковенко, Н. Прокопенко, В. Тісногуз, К. Шершун, А. Чернеги, Д. Яніцької та інших науковців. Формування інституту медіації та застосування його на практиці відображене також у роботах зарубіжних дослідників, таких як Дж. Аргіс, К. Бернард, Х. Бесмер, Л. Боуль, М. Пель, Д. Річбелл, Е. Тейлор, А. Троссен, Г. Шварц та інші.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що в Україні триває процес реформування судової системи з метою покращення її діяльності задля виконання державою взятих на себе обов'язків щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

З огляду на положення Указу Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» вбачається, що серед першочергових реформ, які необхідно впровадити у цій сфері, 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 та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення - справедливого їх відновлення в розумні строки. Разом з тим аналізуючи сьогодишню систему правосуддя відзначається, що вона не виконує поставлені перед нею завдання на належному рівні. При цьому серед основних чинниками такої ситуації є в тому числі абсолютизація принципу про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини; недосконалість процесуальних інструментів для захисту прав та інтересів осіб, у тому числі нерозвинена система альтернативних методів вирішення спорів. Тому робиться висновок, що одним із основних завдань такої реформи є підвищення ефективності правосуддя шляхом розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації і посередництва, запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами; вивчення доцільності введення мирових суддів [2, с. 67].

У попередньому розділі нами досліджувались різні погляди як теоретиків так практикуючих юристів щодо сутності медіації, яку коротко можна охарактеризувати як спосіб врегулювання спору, або вирішення конфлікту.

Як вказує Т.В. Худойкіна, «на протязі свого розвитку людина сильно змінювався, змінюючи також світ навколо, пристосовуючи його під себе. Первіснообщинний лад змінився державою, марновірство стало змінюватися релігією, на зміну табуованості стали прийматися закони, що несуть у своїй основі норми моралі, властиві певному суспільству, норми, що мають часом виражений вплив релігії, традиційного укладу, що збереглися з тих далеких часів. Однак людина, як і раніше конфліктує з собою подібними. Суспільство виткане з різновидних конфліктів» [3].

У науковій юридичній літературі існують погляди вчених які вважають, що не виникає сумнівів щодо ефективності використання медіації при вирішенні публічно-правових спорів [4, с. 60], то на думку інших – застосування медіації до публічно-правових спорів є неможливим, оскільки нібито в таких випадках домінує не пошук компромісів, а встановлення законності в діях органів державної влади [2, с. 67].

Проте, кінцевий економічний або інший особистий інтерес та результат діяльності та взаємовідносин між суб'єктами матеріально-правових відносин у багатьох випадках залежить не тільки від їх власних здібностей та умінь, але і від ефективності захисту ними особистих прав. При цьому, результат захисту порушених адміністративних чи приватних прав і законних інтересів далеко не скрізь передбачає необхідність при зверненні з відповідним позовом до суду чекати закінчення провадження і винесення судового рішення у справі. Досить часто використовуються інші засоби правового захисту, що дозволяють ефективно відстоювати свої права [5, с. 163]. Одним із діючих інструментів щодо досягнення примирення сторін та вирішення публічно-правового спору, є добровільне проведення процедури медіації. Одним з таких засобів захисту прав в адміністративному судочинстві виступає примирення – важливий інститут адміністративного процесуального права, який має складну подвійну природу (матеріально-правову і процесуальну). На відміну від судового рішення, яким, як правило, закінчується судовий розгляд і яке може не задовольняти одну чи обидві сторони судового процесу, договір про примирення становить собою взаємовигідні поступки, на які добровільно погоджуються обидві сторони адміністративно-правового спору [6, с. 98].

Натомість Л. Романадзе стверджує, що вона не вважає врегулювання спору за участю судді медіацією. Оскільки на її погляд це самостійна процедура, яка не має нічого спільного із класичною фасилітаційною моделлю медіації, що понад 20 років поширюється в Україні. У зв'язку з чим Л. Романадзе пропонує для медіаторів розглядати інститут врегулювання спору за участю судді просто як нову в українській практиці гібридну примирювальну процедуру, що не є медіацією [7].

Схожу позицію має І. Бутирська, яка стверджує, що процедура врегулювання спору за участю судді дуже нагадує медіацію, однак не є нею, адже на сьогодні взагалі на законодавчому рівні не закріплений процесуальний статус, права та обов'язки медіатора, не розроблені організаційні та матеріально-технічні заходи щодо забезпечення діяльності медіаторів [8, с. 276].

Натомість, О. Можайкіна має зовсім протилежне бачення, яке ми повністю підтримуємо. Вона вважає, що врегулювання спору за участю судді за новим цивільним процесуальним законодавством України (на наш погляд так і за кодексом адміністративного судочинства) необхідно розглядати як один із видів (моделей, типів) медіації. Не дивлячись на свою специфіку та особливості проведення, цьому виду врегулювання спору властиві основні ознаки медіаційної процедури. Вбачається, що закономірним результатом розвитку цивільного процесуального законодавства є поява судової медіації (врегулювання спору за участю судді) [9, с. 179]. Більше того, у першому розділі нашої роботи ми з'ясували, що світовий досвід у сфері медіації показує на те, що позасудова та судова модель не тільки не суперечать одна одній, але ефективно взаємодіють та доповнюють одна одну, що сприяє розвитку інституту медіації в цілому.

Як слушно зазначає І. Бережна, існує прямий зв'язок між альтернативною системою вирішення спорів та державною судовою системою. Досвід переважної більшості розвинутих країн довів, що перша система призначена саме для допомоги державній судовій системі. Отже, за відсутності стабільності першої не буде й стабільність другої [10].

Досліджуючи різні види медіації у зарубіжних країнах М. Поліщук пропонує розглядати три такі основні моделі: 1) приватна (позасудова) медіація, яка характеризується повною незалежністю від процесу розгляду спору судом; 2) присудова медіація, для якої властива певна координація з судовим процесом, але відмежування процедури медіації від суду як інституції; 3) медіація в межах судового процесу, для якої притаманним є локальний і персональний зв'язок із судом та діями, що реалізуються в межах розгляду справи судом [11, с. 53].

Ми повністю погоджуємось з думкою, що різні держави застосовують різні моделі медіації. Моделі медіації створюють основу (базис) для виявлення різних медіативних підходів та їхнього співвідношення один з одним. Такі моделі не претендують на універсальне застосування, а скоріше слугують концептуальним орієнтиром [12, с. 112].

Аналізуючи зарубіжний досвід З. Красіловська робить висновок, що залежно від ролі судді в процедурі медіації можна зустріти декілька підходів судової медіації: 1) суддя безпосередньо має проводити медіацію за умов, які передбачені процесуальним законодавством (інтеграція медіативної технології в судовий процес); 2) достатньо щоб суддя лише ініціював медіацію, а його безпосередня участь не є обов'язковою. В останньому випадку можливі два варіанти: 1) медіація може бути проведена незалежними медіаторами, («приватна медіація в рамках судового процесу»); 2) проведення медіації може здійснюватися співробітниками суду, в тому числі суддями («медіація інкорпорована в судовий процес»), які отримали на це доручення, мають відповідну підготовку та навички.

У результаті З. Красіловська стверджує, що для України більш прийнятним виглядає останній підхід. При цьому на її погляд, у реалізації медіації може виступати працівник судової гілки влади (це може бути суддя чи інший співробітник суду, що спеціалізуються на медіації), тобто сертифікованими медіатори, які в Україні є. Така діяльність за словами автора, не потребує додаткового фінансування і не суперечить положенням Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де сказано, що: «судді не можуть обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої», оскільки здійснюється у робочий час і без мети отримання прибутку [13, с. 159].

Ми повністю погоджуємось з твердженням про те, що існує безліч питань, що впливають з адміністративно-правових відносин, які потребують неформального підходу або «сформованої судової практики», що найчастіше застосовуються державними органами і посадовими особами, наділеними владними повноваженнями, а саме індивідуального підходу і всебічного вивчення ситуації. Тому введення в адміністративний процес неупередженого, незалежного учасника дозволить сторонам спору вирішити його на взаємовигідних умовах або хоча б в процесі обговорення, вирішити розбіжності шляхом переговорів, тим самим зменшивши конфлікт інтересів, який на даний момент спостерігається між державними органами і громадянами чи суб'єктами підприємницької діяльності. Врегулювання розбіжностей за допомогою медіативного підходу може стати запорукою підвищеної ефективності роботи державних органів у цілому, що, в свою чергу, призведе до зменшення кількості адміністративних спорів [14, с. 119].

Аналіз зарубіжної практики дозволяє зробити висновок про те, що спори, за якими застосовується медіація, – це переважно ті, в яких повинні бути вирішені значна кількість проблем, де

питання складні але піддаються врегулюванню шляхом переговорів, де немає єдиного правильного рішення і сторони бажають підтримувати або потребують у підтримці триваючих відносин, спори з незначним власне правовим змістом, які не потребують інтерпретації правових норм, накладення санкцій за зловживання владою, публічного визнання чи примусового здійснення цивільних свобод. Проте цінна перевага медіації в тому, що ця процедура дозволяє розширити предмет спору, який зазвичай вузько визначається у відповідному національному органі і судами чи об'єднує інші конфлікти або рівні конфлікту [15].

Україна пішла на впровадження концепції судової медіації, за якої остання повинна стати повноцінним елементом судових процедур, тобто однією зі стадій судового провадження. Такий концепт апіорі суперечить сутності класичної моделі медіації та її автономної ролі у вирішенні спорів. Основна мета медіації – це досягнення консенсусу. Натомість судова медіація базується на компромісах, за яких сторони поступаються позиціями. Таким чином, найімовірніше, ми будемо мати справу з «квазі медіацією», яка далека від класичного розуміння медіації [16].

Судове примирення може бути масштабним і масовим, в той час як медіація навряд чи найближчим часом здатна значно зменшити завантаженість судів [17, с. 37].

Підводячи підсумок, доцільно відмовитися від законодавчого зобов'язання обов'язкової досудової процедури медіації або хоча б звести його до мінімуму. Крім цього, в даний час видається правильним розвиток концепції «приватної медіації в рамках судової діяльності», що може стати важливим кроком у розвитку примирних процедур і, зокрема, медіації. Це в свою чергу безсумнівно позитивно позначиться на зниженні конфліктності в суспільстві, зменшення судової навантаження і підвищення рівня правової культури громадян у врегулюванні суперечок. У той же час прийняття інтегрованого підходу в якості можливого може привести до збільшення судової навантаження, підвищенню бюджетних витрат на розвиток системи судового примирення, а також розчарування громадян в нововведення [18, с. 120].

Висновки. Досліджуючи різні моделі медіації у зарубіжних країнах з метою пошуку найбільш ефективної при вирішенні правових спорів з наступним інтегруванням її до адміністративного процесу України встановлено, що найбільш розповсюджені є не судова (асоційована) та судова (інтегрована). При цьому кожна з них має свою процедурну специфіку та особливості, також кожна з них створює основу (базис) для виявлення різних медіативних підходів та їхнього співвідношення один з одним, кожна з них має різний ступень інтеграції у судову систему але всі їх об'єднує ціль яку вони переслідують це допомога у врегулюванні спору. Важливим є те, що типологія цих моделей медіації ґрунтується на таких базових основах використання медіації (воля сторін, пропозиція суду).

Отже враховуючи те, що в адміністративному процесі запроваджено тільки інтегровану модель медіації, то з огляду на світовий досвід, вважаємо, що для подальшого розвитку цього інституту було б ефективним також запровадити в адміністративному процесі асоційовану модель медіації в ході якої суддя являється тільки її ініціатором, а реалізатором виступає незалежний від суду, сторонній посередник, яким може бути як професійний приватний медіатор з відповідною ліцензією, що уповноважений державою здійснювати діяльність з проведення медіації у порядку, встановленому законом, на кшталт приватного виконавця, або в залежності від категорії спору, уповноважений посередник від органу державної влади чи місцевого самоврядування. Переконані, що саме запровадження асоційованої моделі медіації в адміністративному процесі України буде сприяти не тільки досягненню балансу інтересів між фізичними, юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, розвитку партнерських, ділових відносин між ними, гармонізації суспільних відносин в державі та загальному розвитку інституту медіації в цілому. Разом з тим, із запровадженням асоційованої моделі медіації в адміністративному процесі України, необхідно встановити юридичну відповідальність для медіатора за порушення вимог конфіденційності.

Список використаних джерел:

1. Карташов М. Україна не готова до медіації. URL: <https://blog.liga.net/user/nkartashov/article/27371>.
2. Ульянова Г. О. Актуальні питання запровадження медіації у сфері права інтелектуальної власності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 3. С. 66–68.
3. Худойкина Т. В. Юридическая конфликтология: от исходных позиций теории до практики разрешения и предупреждения юридического конфликта. Саранск: Издательство Мордовского университета, 2001. С. 10.

4. Кузьмина М. Юридический конфликт: теория и практика разрешения. Москва: Юрлитинформ, 2008. 253 с.
5. Ткач Г. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2011. Вип. 53. С. 163–170.
6. Боженко Н. В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 214 с.
7. Романадзе Л. Д. Сдерживающие недостатки: какие пробелы в проектах новых ХПК, ГПК и КАС будут мешать примирению сторон судьей или медиатором. URL : <http://zib.com.ua/ru/print/128584-kakie-probeli-v-proektah-novih-hpk-gpk-i-kas-budut-meshat-pr.html>
8. Турман Н. Медіація в кримінальному процесі: шляхи удосконалення чинного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 276–280.
9. Можайкіна О. Правовий аналіз врегулювання спору за участю судді. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 2. С. 174–180.
10. Бережная И. Сумна доля альтернативних методів вирішення спорів в Україні. URL: <http://blog.liga.net/user/berezhnaya/article/2073.aspx>.
11. Поліщук М. Я. Моделі медіації: порівняльно-правовий аналіз досвіду зарубіжних країн. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 2. С. 52–56.
12. Лазаренко М. М. Імплементація медіації в правову систему: міжнародний досвід та перспективи інституціоналізації в Україні. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. Вип. 124(2). С. 109–120.
13. Красіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Одеса, 2017, 220 с.
14. Чертенкова Н. П. Оценка возможности применения медиации при разрешении административного спора через призму зарубежного опыта. *Ученые записки Петрозаводского государственного университета*. 2014. № 3 (140). С. 117–119.
15. Шварц О. Краткое изложение Сборника лучшей европейской практики по внесудебному рассмотрению споров между органами государственной власти и частными лицами – ответы на вопросы бенефициара. URL: http://mediators.ru/rus/about_mediation/literature/text24.
16. Коноваленко Д. Судова медіація – challenge для України. URL: <http://ur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodniy-arbitrazh-ta-adr/sudova-mediaciya--challenge-dlya-ukrayini.html>.
17. Примириительные процедуры в суде: колл. монография / под редакцией А. Д. Карпенко. Санкт-Петербург: ООО «Аргус», 2014. 127 с.
18. Аболоний В. О. В поисках российской модели судебной медиации. *Российский юридический журнал*. 2011. № 5. С. 120–127.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 343:973

ВАСИЛЬКОВСКИЙ І.І.

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І САМОРЕГУЛЮВАННЯ
ЯК МОДЕЛЬ БОРОРОТЬБИ З КІБЕРЗЛОЧИНАМИ**

У статті розглядаються питання державного регулювання і саморегулювання як моделі боротьби з кіберзлочинами, які можуть співіснувати в різних формах, в залежності від області співробітництва

Ключові слова: державне регулювання, саморегулювання, кіберзлочини, співробітництво.

В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования и саморегулирования как модели борьбы с киберпреступностью, которые могут сосуществовать в различных формах, в зависимости от области сотрудничества

Ключевые слова: государственное регулирование, саморегулирование, киберпреступления, сотрудничество.

The article deals with issues of state regulation and self-regulation as a model for the fight against cybercrime that can coexist in different forms, depending on the area of cooperation.

Key words: state regulation, self-regulation, cybercrime, cooperation.

З розвитком інформаційних технологій питання боротьби зі злочинністю в глобальних інформаційних мережах виходить далеко за рамки таких проблем, як розробка норм кримінального та кримінального процесуального права, що дозволяють проводити ефективне розслідування і переслідування електронних посягань. Проникнення інформаційних мереж буквально в усі сфери життя і зростаюча залежність від глобального інформаційного середовища держави, бізнесу і суспільства обумовлюють необхідність вироблення нового підходу до забезпечення кібербезпеки.

Метою даної статті є визначення підходу, який повинен враховувати, крім транскордонної природи кіберпростору, той факт, що в інформаційному обміні бере участь незліченну кількість приватних осіб та комерційних компаній. Глобальні інформаційні мережі включають все більша і більша кількість взаємозалежних суб'єктів: сьогодні безпеку користувачів і критичних інформаційних інфраструктур залежить від компаній, які володіють мережами або є постачальниками певних послуг (банківських, фінансових, послуг зв'язку та інших).

Розвиток інформаційних мереж і послуг в останні два десятиліття у багатьох країнах було, і до сих пір залишається заслугою приватного бізнесу і його інвестицій. Однак в результаті цього еволюція глобальних інформаційних технологій на кілька кроків випереджає розвиток принципів і моделей їх регулювання. У багатьох країнах саме приватний сектор володіє і управляє комунікаційною інфраструктурою, будучи «двигуном» зростання використання інформаційних технологій, в той час як на рівні держави чітко розуміння того, як повинні регулюватися багато аспектів кіберпростору (і повинні взагалі) або відсутня, або перебуває в зародковому стані.

Одним з цих аспектів регулювання кіберпростору є питання: хто несе відповідальність за кібербезпеку і як розподілити відповідальність щодо захисту громадських інтересів при тому, що посягання на ці інтереси відбуваються в мережах, якими володіє приватний бізнес. Однією з останніх тенденцій, в зв'язку з цим, є усвідомлення, як на рівні держави, так і на рівні бізнесу, необхідність розробки підходів до спільної діяльності в галузі боротьби зі злочинністю та кібербезпеки.

© ВАСИЛЬКОВСКИЙ І.І. – аспірант кафедри кримінального права, процесу та криміналістики (ПВНЗ «Європейський університет»)

Необхідність залучення бізнесу до участі в боротьбі з кіберзлочинністю і в забезпеченні безпеки в кіберпросторі обумовлена децентралізованою структурою інформаційних мереж і їх транскордонних. Оскільки злочинці можуть легко обійти традиційні механізми регулювання, наприклад, оперуючи з території держав, де відсутні правові норми в області боротьби з електронними посяганнями, централізоване правотворчість і правозастосування, яке історично є ядром будь-якої концепції боротьби зі злочинністю в рамках держави, не може впоратися з проблемою злочинності в інформаційних мережах [1].

Інтернет в цілому, як децентралізована структура, змінив традиційні моделі правового регулювання з їх ієрархією, коли держава перебуває на вершині «піраміди» управління і володіє необхідними інструментами контролю. Ці традиційні моделі не застосовні до інформаційних мереж, оскільки в децентралізованій структурі застосування старих механізмів контролю та примусу не завжди можливо. Необхідність вироблення нових способів регулювання особливо позначається на системі боротьби зі злочинністю, оскільки правозастосування в сфері кримінального та кримінально-процесуального права в цілому є однією з найвищих форм державного примусу, що вимагає наявності механізмів соціального контролю.

З розвитком глобальних інформаційних мереж система протидії злочинності в кіберпросторі стає все складніше, оскільки проблема зачіпає ті сфери, які до повсюдного поширення інформаційних технологій ставилися до різних областей регулювання: наприклад, банківська сфера і телекомунікаційні технології. В результаті регулюючі органи можуть бути наділені повноваженнями, які дублюють один одного. У сфері боротьби з кіберзлочинністю і її попередження це часто створює ситуацію, коли неясно, який державний орган відповідальний за регулювання в певній галузі і що власне підлягає регулюванню взагалі [2].

Саме ця невизначеність вкупі з неможливістю застосування багатьох традиційних ієрархічних механізмів контролю створює нові моделі співпраці – як вважають деякі дослідження [3], боротьба з кіберзлочинністю на національному та міжнародному рівні трансформується в нову систему, яку правильніше називати «мережевий моделлю». Ця система сфокусована не на тому, які суб'єкти (державні органи або приватні компанії) відповідальні за боротьбу з кіберзлочинністю, а на процесах і діяльності, необхідних для запобігання, розслідування, переслідування електронних посягань (наприклад, створення «гарячих ліній» для повідомлення про нелегальне контенті або дії, необхідні для боротьби з ботнетами), і каналах обміну інформацією між учасниками системи. У різних державах учасники мережевої моделі можуть бути різними – наприклад, на національному рівні боротьбою зі спамом можуть займатися правоохоронні органи, спеціальні адміністративні органи, органи по захисту прав споживачів, державні інститути з охорони персональних даних тощо. Однак відповідно до «мережевий моделлю» важливий не суб'єкт цієї діяльності, а процес сам по собі: модель відображає різноманіття акторів в системі боротьби з кіберзлочинністю і безліч підходів, але при цьому акцент ставиться на необхідність виконання певних функцій (нормотворчої, контрольної, превентивної, функції примусу і т.п.) в цій області, які б суб'єкти не були відповідальні за їх виконання.

Включення приватного бізнесу в цю систему – необхідність, зумовлена багатьма факторами. Крім загальної проблеми децентралізації та труднощів застосування традиційних ієрархічних моделей регулювання, сама природа кіберзлочинності з її глобальністю, транскордонного та швидкістю передачі інформації в комунікаційних мережах створює труднощі для застосування механізмів державного контролю. Держава в силу обмеженості застосування традиційних механізмів примусу не може бути єдиним учасником, зацікавленим в боротьбі з кіберзлочинністю, і єдиним суб'єктом, відповідальним за безпеку в глобальних інформаційних мережах. Висока латентність кіберзлочинів і недолік механізмів і ресурсів з боку держави створюють ситуацію, коли правоохоронні органи можуть без підтримки з боку приватного бізнесу розкривати і розслідувати тільки «мізерну частину» [4] від загальної кількості злочинних посягань, скоєних в мережі Інтернет [5]. Співпраця з бізнесом розширює можливості вироблення нових і адаптації вже існуючих механізмів протидії злочинності в кіберпросторі, створюючи в кінцевому підсумку гнучкий механізм контролю, що дозволяє реагувати на нові способи вчинення посягань і нові загрози [6].

Держава і бізнес в сфері боротьби з кіберзлочинністю доповнюють один одного в різних областях компетенції. Держава володіє необхідними механізмами для правотворчості і правозастосування (за допомогою механізмів примусу). Приватний бізнес, в силу того, що саме завдяки його участі відбувається розвиток і зростання інформаційних технологій, володіє великими знаннями в цій області, і здатний швидше розпізнавати нові проблеми і гнучкіше реагувати на них. Неможливо вимагати від держави, щоб воно своїми силами за короткий час акумулював

необхідні пізнання і знайшло необхідні ресурси для розкриття і кримінального переслідування будь-яких зазіхань в кіберпросторі. Тільки співпраця з приватним сектором дозволить поліпшити зусилля держави в боротьбі з кіберзлочинністю, саме тому багато країн виробляють моделі співпраці з бізнесом, що дозволяють обох сторонам доповнити «сильні» сторони один одного [7].

Стверджується, що спільне регулювання і саморегулювання в області боротьби з кіберзлочинністю подає більше надій на успіх, ніж традиційні правозастосовні заходи [8]. Різні суб'єкти бізнес-спільноти, які оперують в різних сферах послуг, розглядаються державою як критичний елемент боротьби з посяганнями в кіберпросторі. Крім Інтернет-провайдерів, в систему боротьби з кіберзлочинністю включаються компанії в галузі електронної комерції, мобільного комерції, електронних платежів, розробники додатків, постачальники обладнання [9].

Спільне регулювання і саморегулювання, будучи допоміжними джерелами і формами правового регулювання, мають на увазі різний рівень державної інтервенції. Оскільки спільне регулювання включає можливості прямого втручання держави в процес, особливо в області застосування механізмів примусу в разі порушень, ця форма регулювання розглядається в якості різновиду ієрархічної моделі з «низхідним» регулюванням, де ініціатором і гарантом виконання є держава і його механізми примусу [10]. Спільне регулювання розглядається як допоміжні заходи, які доповнюють існуючі правові норми, встановлені законом, але не є альтернативою регулюванню як механізму примусу і контролю.

Саморегулювання відрізняється (по крайній мере, в теорії) тим, що воно ініціюється приватним бізнесом і включає в себе заходи, які розробляються і встановлюються без прямої участі держави. Держава також не має прямого відношення до виконання цих заходів: приватний бізнес контролює сам себе і здатний в цьому випадку застосувати відповідні механізми примусу щодо суб'єктів, які порушують встановлені норми поведінки. Цю модель називають «висхідною», що означає, що ініціатива виходить не від держави по низхідній ієрархічній лінії, а від бізнесу, «знизу», з точки зору традиційних моделей регулювання [10].

У різних державах ці дві моделі можуть співіснувати в різних формах, в залежності від області співробітництва. Спільне регулювання як більш інтенсивний варіант державної інтервенції існує, коли елементи співпраці в тій чи іншій мірі регулюються законодавством, або коли держава частково відповідальна за механізми контролю і примусу в разі порушення партнерами добровільно взятих на себе зобов'язань [11]. Ступінь втручання може бути різною: від угод між державою та приватними компаніями, які передбачають відповідальність за їх порушення, до таких форм, як регулювання законом принципів співпраці між державою і приватними партнерами. У деяких випадках співробітництво може бути обумовлено певними прогалинами в законодавстві. Наприклад, в Нідерландах ініціатива спільного регулювання процесу блокування і видалення нелегального контенту виходила від бізнес-спільноти.

Однак ця добровільна міра з їхнього боку була обумовлена тим, що в країні були законодавчо введені зобов'язання Інтернет-провайдерів з видалення нелегального контенту з заходами відповідальності в разі за їх невиконання, при цьому відсутнє регулювання процедур повідомлення провайдерів і видалення контенту [12]. Бізнесу нічого не залишалося, як виступити з ініціативою вирішення проблеми, не чекаючи інтервенції держави.

Інтервенція держави при спільному регулюванні, і навіть при саморегулюванні, може приймати різні форми. Держава може сприяти без прямого втручання створенню різних асоціацій, організацій і форумів. Підтримка може бути надана при розробці угод між бізнесом і правоохоронними органами, при створенні «гарячих ліній» та інших платформ для повідомлення про нелегальний контент, а також при розробці програм підвищення обізнаності суспільства про кіберзлочинність.

На відміну від спільного регулювання, де державна інтервенція презюмується як необхідний компонент, саморегулювання здійснюється виключно бізнес-спільнотою, і зазвичай представлено у вигляді неієрархічних організацій, таких, як асоціації та об'єднання в рамках певної індустрії. Участь цих організацій в боротьбі з кіберзлочинністю може приймати різні форми, від співпраці для розслідування конкретного злочину до довгострокових програм, таких, як кодекси поведінки або «гарячі лінії», що реєструють повідомлення про правопорушення.

У багатьох країнах держава так чи інакше задіяні в ініціативах саморегулювання, хоча найчастіше без прямої участі [13] – воно може бути ініціатором тих чи інших програм або надавати їм підтримку, хоча самі програми здійснюються приватним бізнесом.

У деяких країнах – наприклад, в Німеччині, – досить складно розмежувати саморегулювання, спільне регулювання і державний контроль. Так, одна з німецьких програм саморегулю-

вання була ініційована державою: в законодавстві встановлено, що захист інтересів неповнолітніх в медіа-індустрії (в тому числі в питаннях, що стосуються шкідливого контенту) повинна здійснюватися саморегулюючими асоціаціями на підставі підписаного учасниками ринку угоди. Ці асоціації є казус, званий «регульованим саморегулюванням» – форма самоконтролю для бізнесу була ініційована державою і встановлена законом (пряма інтервенція), хоча самі асоціації діють як саморегульовані організації, самостійно розробляючи правила поведінки і дотримуючись їх [14]. Таким чином, обидві форми участі бізнесу в регулюванні найчастіше мають на увазі якусь залученість держави, нехай навіть на рівні надання підтримки без прямого втручання. Підтримка ініціатив бізнесу з саморегулювання і створення для нього сприятливих умов – один з необхідних компонентів створення довгострокових програм співробітництва держави і бізнесу.

Список використаних джерел:

1. BROUSSEAU, E. (2002), Internet Regulation: Does Self-Regulation Require an Institutional Framework, DRUID Summer Conference on «Industrial Dynamics of the New and Old Economy – who is embracing whom?» Copenhagen/Elsinore 6-8 June 2002, P. 1
2. GERCKE, M., TROPINA, T., LOZANOVA, Y. and SUND, C. (2011), The Role of ICT Regulation in Addressing Offences in Cyberspace. In: “Trends in Telecommunication Reform 2010/11. Enabling Tomorrow’s Digital World”. ITU, 2011.
3. THE WORLD BANK GROUP, (n/d), Global ICT Department. Cybersecurity: A New Model for Protecting the Network, <<http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/CyberSecurity.pdf>>; BRUCE, R., at al, (2005), TNO Report. International Policy Framework for Protecting Critical Information Infrastructure: A Discussion Paper Outlining Key Policy Issues <<http://www.ists.dartmouth.edu/library/158.pdf>>
4. VOGEL, J. 2007. Towards a Global Convention against Cybercrime. World Conference on Penal Law, Guadalajara, Mexico. <<http://www.penal.org/IMG/Guadalajara-Vogel.pdf>> , P. 5
5. LOVET, G. 2009. Fighting Cybercrime: Technical, Juridical and ethical Challenges. Virus Bulletin Conference. September, 2009. <http://www.fortiguard.com/sites/default/files/VB2009_Fighting_Cybercrime_-_Technical_Juridical_and_Ethical_Challenges.pdf>, P. 69
6. FAFINSKI, S., DUTTON, W. and MARGETTS, H. (2010), Mapping and Measuring Cybercrime, OII Forum Discussion Paper No 18, <<http://www.law.leeds.ac.uk/assets/files/staff/FD18.pdf>>, P. 19
7. MARSDEN C., at al. 2006. Options for an Effectiveness of Internet Self- and Co-Regulation. Phase 1 Report: Mapping Existing Co- and Self-Regulatory Institutions on the Internet. RAND Europe <http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/studies/s2006_05/phase1.pdf>; SAHEL, J., (2006), A new policy-making paradigm for the Information Society, TPRC conference, 2006, <<http://web.si.umich.edu/tprc/papers/2006/635/NewParadigmInfoSociety.pdf>>.
8. SIEBER, U. 2008. Mastering Complexity in the Global Cyberspace: The Harmonization of Computer-Related Criminal Law. In: DELMAS-MARTY, M. / PIETH, M. / SIEBER, U. (ed(s).): Les chemins de l’Harmonisation Pénale/Harmonising Criminal Law, Collection de L’UMR de Droit Comparé de Paris, Bd. 15. Paris, Société de législation comparée, 2008, p. 127 – 202.
9. OECD, (2011), The Role of Internet Intermediaries in Advancing Public Policy Objectives. OECD Publishing, P. 196
10. SENDEN, L., (2005), Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet?, in “Electronic Journal of Comparative Law”, vol. 9.1 (January 2005), P. 12
11. BARTLE I. and VASS P., (2007), Self-Regulation and the Regulatory State: A Survey of Policy and Practice, in „Public Administration“, Volume 85, Issue 4, December 2007.
12. KOOP, B. J., (2010), Cybercrime Legislation in the Netherlands, in “Electronic Journal of Comparative Law”, vol. 14.3 (December 2010), <<http://www.ejcl.org>>
13. BARTLE I. and VASS P., (2007), Self-Regulation and the Regulatory State: A Survey of Policy and Practice, in „Public Administration“, Volume 85, Issue 4, December 2007.
14. BRUNST, P., and SIEBER, U. Cybercrime Legislation in Germany, in: BASEDOW/KISCHEL/ SIEBER (eds.), German National Reports to the XVIII. International Congress of Comparative Law, pp. 711 – 800. Mohr-Siebeck, Tübingen 2010; MARSDEN C., at al. 2006. Options for an Effectiveness of Internet Self- and Co Regulation. Phase 1 Report: Mapping Existing Co- and Self-Regulatory Institutions on the Internet. RAND Europe, <http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/studies/s2006_05/phase1.pdf>

**ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ ТА УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ
НА СОЦІАЛЬНУ, ПРОФЕСІЙНУ АДАПТАЦІЮ, ПСИХОЛОГІЧНУ РЕАБІЛІТАЦІЮ
ТА САНАТОРНО-КУРОРТНЕ ЛІКУВАННЯ**

Статтю присвячено аналізу понятійно-категоріального апарату державної політики щодо реалізації прав ветеранів війни та учасників бойових дій на соціальну, професійну адаптацію, психологічну реабілітацію та санаторно-курортне лікування. Проведено дослідження таких категорій як «соціальна адаптація», «професійна адаптація», «психологічна реабілітація», «санаторно-курортне лікування». Визначено їх взаємозв'язок та взаємоузгодженість. Наведено авторське визначення поняття державної політики щодо реалізації прав ветеранів війни та учасників бойових дій на соціальну, професійну адаптацію, психологічну реабілітацію та санаторно-курортне лікування та виокремлено її основні ознаки.

Ключові слова: державна політика, ветерани війни, учасники бойових дій, соціальна адаптація, професійна адаптація, психологічна реабілітація, санаторно-курортне лікування.

Стаття посвящена анализу понятийно-категориального аппарата государственной политики по реализации прав ветеранов войны и участников боевых действий на социальную, профессиональную адаптацию, психологическую реабилитацию и санаторно-курортное лечение. Проведено исследование таких категорий как «социальная адаптация», «профессиональная адаптация», «психологическая реабилитация», «санаторно-курортное лечение». Определена их взаимосвязь и взаимосогласованность. Приведены авторское определение понятия государственной политики по реализации прав ветеранов войны и участников боевых действий на социальную, профессиональную адаптацию, психологическую реабилитацию и санаторно-курортное лечение и выделены ее основные признаки.

Ключевые слова: государственная политика, ветераны войны, участники боевых действий, социальная адаптация, профессиональная адаптация, психологическая реабилитация, санаторно-курортное лечение.

The article is devoted to the analysis of the conceptual and categorical apparatus of the state policy on realization of the rights of war veterans and participants of military operations on social, professional adaptation, psychological rehabilitation and sanatorium treatment. Studies of such categories as "social adaptation", "professional adaptation", "psychological rehabilitation", "sanatorium treatment" were conducted. Their relationship and consistency have been identified. The author's definition of the concept of state policy on the implementation of the rights of war veterans and combatants to social, professional adaptation, psychological rehabilitation and sanatorium treatment is given and its main features are highlighted.

Key words: state policy, war veterans, participants in hostilities, social adaptation, professional adaptation, psychological rehabilitation, sanatorium treatment.

Постановка проблеми. Проблематика психологічного здоров'я та емоційного стану учасників бойових дій після повернення із зони антитерористичної операції (на сьогоднішній день – операції об'єднаних сил) пов'язана з воєнними діями та участю зазначених осіб у них. Дійсно, стаючи свідками жаклих подій або безпосередньо беручи в цих подіях участь важко

залишатися психічно стабільним та урівноваженим. Навіть особи з психологічною підготовкою (зокрема, військовослужбовці) потребують відповідної психологічної реабілітації після взяття участі в бойових діях. В першу чергу, це стосується осіб, які воюють на передових лініях, адже саме ця категорія зазнає найбільш сильного психофізичного напруження. Саме тому, з метою полегшення соціальної адаптації цих осіб держава, в особі уповноважених органів, здійснює низку заходів, спрямованих на максимально якісну та ефективну соціально-психологічну реабілітацію.

Актуальність нашого дослідження обумовлена тим, що без належної державної політики щодо реалізації прав на соціальну, професійну адаптацію, психологічну реабілітацію та санаторно-курортне лікування, неможливе становлення ветеранів війни та учасників бойових дій після повернення у мирну зону як соціально-адаптованих та суспільно-інтегрованих осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою психологічної реабілітації та соціальної адаптації ветеранів війни та учасників бойових дій займалися переважно фахівці психології. Дійсно, лівова частка наукових праць, присвячених соціально-психологічній адаптації осіб (зокрема, ветеранів війни, військовослужбовців, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції тощо), що приймали участь у бойових діях, належать саме фахівцям галузі психології, в той час як вчені-правники лише дотично торкаються цієї тематики. Зокрема, серед основних науковців, які розглядали психофізичне навантаження ветеранів війни й учасників бойових дій можна виділити таких як О. Буряк, М. Гіневський, С. Іващенко, Г. Катеруша, О. Лазарева, О. Числіцька, Л. Шахліна, Ю. Ярошок та інші. В свою чергу, правовими аспектами здійснення державної політики в означеній сфері займалися О. Власюк, В. Горбулін, О. Кондратенко, М. Кравченко, Е. Лібанова. Однак, не дивлячись на важливість даної проблематики, на сьогоднішній день відсутні ґрунтовні напрацювання в сфері права відносно соціальної, професійної адаптації, психологічної реабілітації та санаторно-курортного лікування ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні.

Формулювання цілей статті. Мета статті – здійснити аналіз понятійно-категоріального апарату державної політики щодо реалізації прав ветеранів війни та учасників бойових дій на соціальну та професійну адаптацію, психологічну реабілітацію, а також санаторно-курортне лікування.

Виклад основного матеріалу. Не поглиблюючись у філософсько-психологічний зміст вказаних категорій зазначимо, що окреслені терміни у науковій літературі розглядаються, в більшості випадків, якраз з точки зору філософської та психологічної наук. Це обумовлено тим, що ці процеси (зокрема, соціальна адаптація, психологічна реабілітація) є предметом досліджень саме цих наук, в той час як право лише визначає правові підвалини для їх здійснення. В свою чергу, необхідність їх дослідження в точки зору правової науки викликано тим, що право формує правовий фундамент та запроваджує правові механізми здійснення цих заходів щодо ветеранів війни та учасників бойових дій, тим самим створюючи умови для реалізації відповідних прав таких осіб.

В свою чергу, неможливо визначити вищевказані поняття в суто правовому полі, відособлено від інших наук. Саме тому, в межах цього дослідження, ми дотично будемо торкатися наукових розробок з психології.

Детально не зупиняючись на сутнісно-змістовній складовій адаптації зазначимо, що в загальному випадку під адаптацією розуміють «звикання когось-небудь до нового середовища, за нових умов (роботи, побуту тощо)» [1, с. 19]. Адаптація – це пристосувальний процес або результат процесу, який передбачає гармонійне, з погляду індивідуальних прагнень людини, задоволення її потреб, створення умов для її здорового й щасливого життя в нових умовах життєдіяльності [2, с. 433]. У свою чергу, психічна адаптація – це пристосування психічної діяльності людини до умов і вимог навколишнього середовища [1, с. 19].

Щодо соціальної адаптації, то вона є неодмінною умовою і результатом успішної соціалізації, яка відбувається в трьох основних сферах: діяльності, спілкування і свідомості [3, с. 56]. Зокрема, під нею розуміють:

1) взаємодію соціальної реальності з уподобаннями особистості та домінування першої над останніми, включаючи також розуміння професійного пристосування особистості до вимог як певного підприємства, місця роботи, так і цих вимог до її трудових здібностей [4, с. 95];

2) процес і стан пристосування до змін у зовнішніх (соціетальних і локальних) соціальних умовах та обставинах, внутрішніх якостях і рисах адаптанта (біологічних, соціально-психологічних, статусно-рольових), які відбуваються завдяки змінам як соціальних стереотипів поведінки, соціальних практик, цінностей, так і способів інформаційно-інтерпретативного відображення (конструювання, реконструювання) реальності свідомістю особистості [5, с. 5];

3) інтеграційний показник стану людини, що відображає його можливості виконувати певні біосоціальні функції, а саме: адекватне сприйняття навколишньої дійсності та власного організму; адекватна система стосунків і спілкування з оточенням; здатність до праці, навчання, до організації дозвілля і відпочинку; здатність до самообслуговування і взаємообслуговування в сім'ї та колективі; адаптивність поведінки відповідно до очікувань інших [6, с. 13].

У свою чергу, відповідно до Порядку організації соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції Гідності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 р. № 432 соціальна адаптація – це допомога у проведенні аналізу життєвої ситуації, визначенні основних проблем, шляхів їх розв'язання; надання інформації з питань соціального захисту населення; навчання, формування та розвитку соціальних навичок, умінь; допомога у зміцненні/відновленні родинних та суспільно корисних зв'язків, організації денної зайнятості та дозвілля [7]. Цей же нормативно-правовий акт регулює дефініцію «професійної адаптації». Так, професійна адаптація – це заходи, спрямовані на відновлення та вдосконалення професійних навичок і умінь шляхом професійного навчання, надання інформаційних, консультативних та профорієнтаційних послуг із зазначених питань, підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці [7].

Зокрема, у науковій літературі під професійною адаптацією розуміють процес входження людини в професію і гармонізація взаємодій його з професійним середовищем і діяльністю [8, с. 178].

Таким чином можна стверджувати, що соціальна адаптація ветеранів війни та учасників бойових дій є процесом пристосування цих осіб до нормальної життєдіяльності, вимог середовища, а також створення сприятливих умов для їх здорового (психічного та фізичного) існування у соціумі після повернення із зони бойових дій (антитерористичної операції/операції об'єднаних сил). В свою чергу, професійна адаптація ветеранів війни та учасників бойових дій є складовою соціальної адаптації та полягає у їх здатності до здійснення трудових функцій та обов'язків, можливості адекватно брати участь у трудових відносинах.

В контексті дослідження державної політики у цій сфері доцільно вказати, що держава зобов'язана створювати умови для відповідної соціальної та професійної адаптації ветеранів війни та учасників бойових дій шляхом здійснення конкретних заходів з метою полегшення цих процесів у складний психолого-соціальний адаптивний період.

Також варто відмітити, що використання даної термінології не зовсім є доцільним та не відповідає самій сутності категорії «адаптація». Так, у психологічній науковій літературі є спеціальний термін – реадаптація. Рееадаптація – це комплекс заходів, спрямованих на поновлення втрачених або послаблених реакцій людини, які сприяють її пристосуванню до умов праці й побуту. В свою чергу, психологічна, соціальна реадаптація – це повторне звикання людини до соціальних умов, суспільства, праці після закінчення якої-небудь вимушеної перерви, ізоляції [1, с. 1212]. Однак, у правових наукових дослідженнях, у тому числі стосовно ветеранів війни та учасників бойових дій, усталеним є використання термінів «соціальна адаптація» та «професійна адаптація», тому у наших подальших дослідженнях ми також будемо використовувати саме їх.

В той же час, на законодавчому рівні, зокрема, у Концепції Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадаптації учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 475-р, замість терміну «адаптація» використовується «рееадаптація», що з точки зору психології є більш доцільним.

Значення здійснення цих заходів з боку держави обумовлено необхідністю якнайшвидшої адаптації таких осіб до нормальних умов життєдіяльності. В інакшому випадку, це може призвести до психічних розладів та, як наслідок, вчинення такими особами правопорушень та злочинів. Ще однією проблемою є вчинення такими особами суїциду. Тому ефективна державна політика щодо реалізації прав на соціальну, професійну адаптацію, психологічну реабілітацію та санаторно-курортне лікування, в першу чергу, має бути спрямована на мінімізацію вищевказаних негативних діянь.

Наступною категорією, яку варто розглянути, є психологічна реабілітація. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови під психологічною адаптацією визначає комплекс заходів, що сприяють психологічній підготовці хворого до необхідної адаптації, реадаптації або перекваліфікації при неповному відновленні його професійних навичок [1, с. 1212]. Ю. Бринді-

ков розглядає поняття реабілітації у вузькому та широкому розумінні. Так, на його думку, реабілітація у вузькому розумінні означає відновлення здоров'я. У широкому розумінні реабілітація – це окремий вид соціальної діяльності спеціально уповноважених органів держави, соціальних служб, об'єднань громадян та інших соціальних інститутів, яка безпосередньо спрямована на здійснення організаційних, економічних, правових, культурних, освітніх, лікувальних, оздоровчих та інших соціальних заходів щодо покращення фізичного та функціонального стану, працездатності й відновлення честі, гідності, прав і свобод певних категорій населення, порушених хворобами, травмами або фізичними, хімічними та іншими соціальними чинниками [9, с. 15].

В. Лесков у своєму дисертаційному дослідженні «Соціально-психологічна реабілітація військовослужбовців із районів військових конфліктів» аналізує категорію «соціально-психологічна реабілітація учасників бойових дій», якою, на його думку, є система психологічних, педагогічних і соціальних заходів, які спрямовані на відновлення, корекцію або компенсацію порушених психічних функцій та станів, особистісного і соціального статусу військовослужбовців, які отримали психічну травму [10, с. 7]. Ми підтримуємо думку науковця стосовно поєднання соціальної та психологічної адаптації у єдину категорію, адже ці поняття є взаємозалежними та взаємодоповнюючими. Однак, у своїх подальших наукових дослідженнях вживатимемо термін «психологічна реабілітація», адже у правовій площині усталене саме це поняття.

Так, відповідно до Порядку проведення психологічної реабілітації постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1057, психологічна реабілітація – це комплекс заходів, що здійснюються з метою збереження, відновлення або компенсації порушених психічних функцій, якостей, особистого та соціального статусу особи, сприяння психосоціальної адаптації до зміненої життєвої ситуації, осмислення досвіду, отриманого в екстремальній ситуації, та застосування його в житті [11]. В свою чергу, Положення про психологічну реабілітацію військовослужбовців Збройних Сил України, які брали участь в антитерористичній операції, під час відновлення боєздатності військових частин (підрозділів), затверджене Наказом Міністерства оборони України від 09.12.2015 № 702 під психологічною реабілітацією розуміє систему заходів, спрямованих на відновлення, корекцію психологічних функцій, якостей, властивостей особи (військовослужбовця), створення сприятливих умов для розвитку та утвердження особистості [12].

Аналізуючи зазначене, виникає декілька проблемних питань: по-перше, вищевказані нормативно-правові акти регламентують психологічну реабілітацію лише тих осіб, які брали участь в антитерористичній операції, залишаючи поза увагою інші категорії осіб, які відносяться як до учасників бойових дій зокрема, так і до ветеранів війни загалом; по-друге, залишається не зовсім зрозумілим таке дуальне регламентування психологічної реабілітації на законодавчому рівні; по-третє, не дивлячись на те, що за змістом окреслені поняття є подібними, простежується низка відмінних ознак поняття «психологічна реабілітація». Окреслене у сукупності може призводити до розмивання даної категорії не лише у теоретичному, й у практичному вимірі, зокрема, під час реалізації права особи на психологічну реабілітацію.

Таким чином, для мінімізації та ліквідації означених проблем на законодавчому рівні необхідно:

- уніфікувати поняття «психологічна реабілітація»;
- розширити коло суб'єктів, які можуть користуватися правом на психологічну реабілітацію (зокрема, передбачити, що цим правом можуть користуватися всі учасники бойових дій, а не лише антитерористичної операції).

У свою чергу, під психологічною реабілітацією ветеранів війни та учасників бойових дій варто розміти комплексну систему заходів, які спрямовані на відновлення психофізичного здоров'я, збереження особистісного та соціального статусу індивіда та профілактику проявів девіантної поведінки у осіб, які повернулися із зони бойових дій.

Щодо санаторно-курортного лікування, то на законодавчому рівні це поняття також знайшло свою регламентацію. Зокрема, згідно Інструкції про організацію санаторно-курортного лікування, медичної та медико-психологічної реабілітації у Збройних Силах України, затвердженого Наказом Міністерства оборони України від 04.11.2016 № 591, санаторно-курортне лікування – це система лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на закріплення результатів попереднього лікування та попередження рецидивів захворювання, що здійснюються з максимальним використанням природних лікувальних ресурсів (клімат, мінеральні води, лікувальні

грязі, бішофіт, озокерит) та преформованих фізичних факторів (електромагнітотерапія, фототерапія, лікувальне застосування ультразвуку, лікування штучно зміненим лікувальним середовищем тощо) [13]. Тобто, санаторно-курортне лікування є системою заходів лікувально-профілактичного характеру, які застосовуються до ветеранів війни та учасників бойових дій з метою оздоровлення зазначених категорій осіб після їх повернення із зони бойових дій.

Таким чином, резюмуючи все зазначене стосовно понятійно-категоріального апарату, можна зробити висновок, що означені категорії є взаємопов'язаними та, в рамках досліджуваної тематики, співвідносяться між собою як ціле та часткове. Тобто, соціальна адаптація в широкому значенні слова включає в себе професійну адаптацію, психологічну реабілітацію та санаторно-курортне лікування.

Висновки. Отже, з урахуванням вищевикладеного можна зробити висновок, що державна політика щодо реалізації прав на соціальну, професійну адаптацію, психологічну реабілітацію та санаторно-курортне лікування ветеранів війни та учасників бойових дій – це взаємоузгоджена, цілеспрямована система заходів, що визначені чинним законодавством, які застосовуються стосовно ветеранів війни та учасників бойових дій після повернення із зони бойових дій шляхом створення сприятливих умов у формі прийняття правових норм та механізмів реалізації цих норм з метою здорового психолого-фізичного існування цих осіб у соціумі після повернення із зони бойових дій. В свою чергу, державна політика щодо реалізації прав на соціальну, професійну адаптацію, психологічну реабілітацію та санаторно-курортне лікування ветеранів війни та учасників бойових дій характеризується такими ознаками як системність, взаємоузгодженість, цілеспрямованість, нормативно-правова регламентація.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Коленіченко Т. Концептуальні засади дослідження проблеми адаптації особистості до нових умов життєдіяльності. Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: педагогіка і психологія. 2015. Випуск 43. С. 431-435.
3. Боярин Л. Теоретичний аналіз вивчення проблеми соціальної адаптації у психологічній літературі. Теоретичні і прикладні проблеми психології. 2013. № 3(32). С. 54-60.
4. Кравцов С. Теоретичне бачення соціальної адаптації: стан, погляди, підходи. Соціальна політика. 2008. С. 83-96.
5. Камбур А. Соціальна адаптація особистості в суспільстві перехідного типу: зміна ціннісних пріоритетів. автореф. дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04. Запоріжжя. 2007. 13 с.
6. Прохоров А. Саморегуляція психических состояний: феноменология, механизмы, закономерности. М: ПЕРСЭ, 2005. 352 с.
7. Про затвердження Порядку організації соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції Гідності: постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 432.
8. Психология и педагогика в 2 ч. Часть 1. Психология : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. В. Сластенина, В. Каширина. М.: Издательство Юрайт, 2017. 230 с.
9. Бриндіков Ю. Теорія та практика реабілітації військовослужбовців - учасників бойових дій в системі соціальних служб : автореф. дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.05. Тернопіль, 2017. 39 с.
10. Лесков В. Соціально-психологічна реабілітація військовослужбовців із районів військових конфліктів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. психол. наук: спец. 19.00.09. Хмельницький, 2008. 22 с.
11. Про затвердження Порядку проведення психологічної реабілітації постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях: постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1057.
12. Про затвердження Положення про психологічну реабілітацію військовослужбовців Збройних Сил України, які брали участь в антитерористичній операції, під час відновлення боєздатності військових частин (підрозділів): Наказ Міністерство оборони України від 09.12.2015 № 702.
13. Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного лікування, медичної та медико-психологічної реабілітації у Збройних Силах України: Наказ Міністерство оборони України від 04.11.2016 № 591.

УДК 343.211

ГЛУХОВЕРЯ К.М.

ІНТЕРЕС ЯК ОЗНАКА, ПЕРЕДБАЧЕНА ЗАГАЛЬНОЮ ЧАСТИНОЮ КК УКРАЇНИ

У статті констатовано, що поняття «інтерес» згадується в Загальній частині КК України 18 разів, в більшості випадків визнається як «правоохоронюваний» (легальний). Доведено, що суттєвим недоліком Загальної частини КК України є переважання в деяких нормах інтересів держави над приватними та суспільними інтересами, що доцільно виправити.

Ключова слова: злочин, склад злочину, покарання, об'єкт злочину, інтерес, кримінальний закон.

В статье констатируется, что понятие «интерес» упоминается в Общей части УК Украины 18 раз, в большинстве случаев признается «охраняемым» (легальный). Доказано, что существенным недостатком Общей части УК Украины является преобладание в некоторых нормах интересов государства над частными и общественными интересами, целесообразно исправить.

Ключевая слова: преступление, состав преступления, наказание, объект преступления, интерес, уголовный закон.

The article states that the term "interest" is mentioned in the General part of the Criminal Code of Ukraine 18 times, in most cases recognized as "law enforcement" (legal). It is proved that a significant disadvantage of the General part of the Criminal Code of Ukraine is the overriding in some norms of the interests of the state over the private and public interests, which is appropriate to correct.

Keywords: crime, composition of crime, punishment, object of crime, interest, criminal law.

Постановка проблеми. У Конституції України поряд із правами та свободами людини і громадянина майже двадцять разів вживається поняття «інтерес» як по відношенню до окремої людини, так й до різних суспільних утворень. При чому, гарантії захисту публічного інтересу явно превалюють над приватним. Звичайно, це не могло не відобразитися в КК України як крайньому засобу захисту людини, суспільства держави та людства від найнебезпечніших проявів протиправної поведінки. Кримінальний закон майже сто разів у зовсім діаметрально протилежних значенням вживає поняття «інтерес» – від об'єкта злочинного посягання до мотиву особи, яка вчиняє злочин.

Звичайно, таке безсистемне вживання поняття «інтерес» в КК України призводить до труднощів як у тлумаченні певної кримінально-правової норми, що його місить, так і її застосуванні на практиці.

Стан дослідження. Теоретичним і практичним підґрунтям дослідження зазначених проблем стали роботи відомих вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі теорії права, кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології, зокрема Ю.В. Бауліна, О.М. Бандурки, Р.В. Вереші, В.К. Гришука, В.В. Голіни, О.М. Джужі, Т.А. Денисової, В.П. Ємельянова, О.О. Книженко, О.Г. Колба, І.М. Копотуна, О.М. Костенка, О.М. Литвинова, О.М. Литвака, М.І. Мельника, П.П. Михайленка, С.С. Мірошниченка, В.О. Навроцького, В.І. Осадчого, М.І. Панова, А.В. Савченка, В.В. Сташиса, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, В.П. Тихого, П.Л. Фріса, В.В. Шаблистого, Н.М. Ярмиш, О.Н. Ярмиша, С.С. Яценка та ін.

Відзначаючи безперечну значущість раніше проведених досліджень, разом із тим, представляється, що вони не вичерпують кола питань, що вимагають свого вирішення. Це стосується і використання поняття інтерес в Загальній частині КК України.

© ГЛУХОВЕРЯ К.М. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права (м. Київ))

Мета статті полягає у доведенні того, що суттєвим недоліком Загальної частини КК України є переважання в деяких нормах інтересів держави над приватними та суспільними інтересами, що доцільно виправити.

Виклад основного змісту. Діючий КК України було прийнято у 2001 році. Даний нормативно-правовий акт складається з двох частин: Загальної та Особливої, що поділяються на розділи та статті.

Як зазначалося вище, подібна структура названого кодифікованого акта формувалася протягом багатьох років. Різні історичні джерела кримінального права, що діяли в ті чи інші часи на території нашої держави невпинно видозмінювались, проходячи багатовіковий шлях еволюції. Слушними вбачаються роздуми Д.О. Калмикова, який зазначає, що наявний нині поділ кримінального права України на Загальну та Особливу частини є результатом (вінцем) поступового підвищення рівня законодавчої техніки побудови кримінального законодавства та має місце в тих нормативно-правових актах, що діяли та діють на території сучасної України, вже досить тривалий час [1, с. 403].

Повністю погоджуємося з даним умовиводом, адже наявна форма закону про кримінальну відповідальність, принаймні на сьогоднішній день, є найбільш вдалою й актуальною та пройшла шлях від необробленої купи норм, які важко назвати взаємопов'язаними, до систематизованого кодифікованого акта.

Загальна частина КК України станом на 09.07.2019 року складається з 17 розділів («Загальні положення», «Закон про кримінальну відповідальність», «Злочин, його види та стадії», «Особа, яка підлягає кримінальній відповідальності (суб'єкт злочину)», «Вина та її форми», «Співучасть у злочині», «Повторність, сукупність та рецидив злочинів», «Обставини, що виключають злочинність діяння», «Звільнення від кримінальної відповідальності», «Покарання та його види», «Призначення покарання», «Звільнення від покарання та його відбування», «Обмежувальні заходи» (Загальну частину доповнено даним розділом відповідно до Закону України від 06.12.2017 № 2227-VIII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами», тому хоча цей розділ і йде чотирнадцятим за чергою, але закріплений під номером «XIII¹»), «Інші заходи кримінально-правового характеру», «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» (даний розділ внесено до КК згідно із Законом України від 23.05.2013 № 314-VII «Про внесення змін до кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьби з цими явищами», тому він, не дивлячись на те, що фактично за порядковим номером йде п'ятнадцятим, закріплений під номером «XIV¹»), «Особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх»), що поділяються на 121 статтю (ст. ст. 1-108).

Як зазначає І.І. Митрофанов, Загальна частина КК України зосереджує визначальні норми загального значення; їх дія поширюється на всі приписи Особливої частини кримінального права. Ці норми передбачають: завдання Закону України про кримінальну відповідальність, підставу кримінальної відповідальності, чинність Закону України про кримінальну відповідальність у часі та просторі, поняття злочину, його видів та стадій, форми вини, поняття суб'єкта злочину, співучасть у злочині, множину злочинів, обставини, що виключають злочинність діяння, звільнення від кримінальної відповідальності, покарання та його види, призначення покарання, звільнення від покарання та його відбування, судимість, інші кримінально-правові засоби впливу, особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх. Сутність і призначення норм Загальної частини Закону України про Кримінальну відповідальність виявляються лише в її органічній єдності з положеннями Особливої частини даного Закону [2, с. 12].

Повністю підтримуємо думку вченого. Дійсно, в КК України органічно поєднані Загальна та Особлива частина, тому дослідження поняття інтересу за кримінальним правом України доцільно проводити в рамках кожної з частин Закону України про кримінальну відповідальність.

На думку А.А. Вознюка, взаємозв'язок Загальної та Особливої частини КК проявляється у тому, що: Загальна та Особлива частини є єдиною системою взаємопов'язаних кримінально-правових норм; застосування положень Особливої частини є неможливим без урахування положень Загальної частини; якщо Особлива частина в основному визначає, які суспільно небезпечні діяння є злочинами та які покарання можуть бути застосовані до осіб, що їх вчинили, то Загальна частина конкретизує ознаки цих злочинів та покарань за їх вчинення, зокрема визначає, що таке суб'єкт злочину, які є форми вини, у чому полягають особливості застосування покарань за ці злочини; у разі конкуренції норм Загальної та Особливої частини пріоритет необхідно надавати нормам Загальної частини [3, с. 22-23].

Отже, розглянемо випадки вживання категорії «інтерес» в нормах Загальної частини КК України. Перша згадка даного поняття зустрічається у розділі II «Закон про кримінальну відповідальність». Відтак, ст. 8 КК України «Чинність закону про кримінальну відповідальність щодо злочинів, вчинених іноземцями або особами без громадянства за межами України» передбачає:

«1. Іноземці або особи без громадянства, що не проживають постійно в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають в Україні відповідальності за цим Кодексом у випадках, передбачених міжнародними договорами або якщо вони вчинили передбачені цим Кодексом тяжкі або особливо тяжкі злочини проти прав і свобод громадян України або інтересів України.

2. Іноземці або особи без громадянства, що не проживають постійно в Україні, також підлягають в Україні відповідальності згідно з цим Кодексом, якщо вони за межами України вчинили у співучасті із службовими особами, які є громадянами України, будь-який із злочинів, передбачених у статтях 368, 368-3, 368-4, 369 і 369-2 цього Кодексу, або якщо вони пропонували, обіцяли, надали неправомірну вигоду таким службовим особам, або прийняли пропозицію, обіцянку неправомірної вигоди чи одержали від них таку вигоду» [4].

Таким чином, підставами притягнення означеної категорії осіб до кримінальної відповідальності є:

1. Вчинення ними тяжких або особливо тяжких злочинів проти прав і свобод громадян України або інтересів України.

2. Вчинення ними будь-якого з визначеного переліку злочинів у співучасті з громадянами України, що є службовими особами.

3. Пропонування ними, обіцянка, надання неправомірної вигоди громадянам України, які є службовими особами, або прийняли пропозицію, обіцянку неправомірної вигоди чи одержали від них таку вигоду.

Саме в першій підставі фігурують інтереси України. Законодавець згадує лише публічні інтереси, а замість приватних інтересів громадян, що теоретично мали бути також закріплені, передбачає «права та свободи громадян». Нагадаємо, схожі норми містяться в КК багатьох країн (наприклад, ст. 12.2 Азербайджанської Республіки, однак замість «проти прав і свобод громадян» вживається словосполучення «проти громадян», ст. 6 КК Республіки Білорусь, ч. 3 ст. 15 КК Республіки Вірменія тощо).

Співвідношення вказаних категорій викликає чисельні спори в науковому середовищі. Наприклад, на думку Є.В. Михайлової, яка проаналізувала зміст категорії «інтерес» в праві Російської Федерації, використання в законодавстві категорії «законний інтерес» суперечить принципам «реального права» – вважається, що наділення суб'єктів права законними інтересами носить суто декларативний характер, оскільки ні у законі, ні у правозастосовній практиці, ні у юридичній доктрині не визначено поняття законного інтересу, не виокремлені конкретні законні інтереси громадян та організацій, не визначені процесуальні заходи захисту законних інтересів, не вказані конкретні носії законних інтересів, нарешті, не покладені певні правові обов'язки на осіб-контрагентів [5, с. 82-83]. Як наслідок, вчена робить умовивід про те, що подальше використання категорії «законний інтерес» у законодавстві, за умови невнесення відповідних змін та доповнень до діючих нормативно-правових актів, видається невиправданим та виступає скоріше як явище, що вносить невизначеність у правові відносини та перешкоджає ефективній роботі судової системи [5, с. 83].

В діючих нормативно-правових актах України (в тому числі в КК) також відсутнє законодавче визначення категорії «інтерес», однак висновок науковця щодо недоцільності (принаймні на сьогоднішній день) її використання в чинних нормативно-правових актах здається занадто критичним та перебільшеним.

На нашу думку, слушним є твердження А.В. Малько та В.В. Субочева про те, що природа законних інтересів багато у чому пояснюється тим, що нормативність права, що в значній мірі відображається в суб'єктивних правах та обов'язках, не втілює у собі вичерпним образом регулятивний потенціал права та не в повному обсязі здатна пояснити його властивості як системи, що саморозвивається. Завжди є те, що лежить за межами правила поведінки, що нормується, за межами суб'єктивних прав та обов'язків, що і можна визначити як законні інтереси [6, с. 90].

Наведене підтверджує факт того, що категорії «право» та «інтерес» взаємопов'язані, однак не тотожні поняття, адже остання лежить за межами права.

Доповнює цю позицію думка І.В. Венедиктової, яка вказує, що цікавим питанням для роздумів та подальшого дослідження стало правило, за яким у встановлених законом випадках охороняються інтереси зачатой, але ще не народженої дитини (ч. 2 ст. 25 ЦК України). Як бачимо, йдеться тільки про інтереси, а не про права людини. Отже, якщо права виникають у людини з народжен-

ня, то інтереси з'являються і можуть бути захищені з більш раннього моменту – з зачаття, а коли йдеться про інтереси майбутніх поколінь, то їх біологічний розвиток може розглядатися у більш віддаленій перспективі. Тому висловлені в літературі думки щодо того, що «визнання за суб'єктом цивільного права правоздатності є визнання гіпотетичної можливості існування у цього суб'єкта різноманітних інтересів» та «ембріон (плід) є носієм суб'єктивного правового інтересу, а отже, і суб'єктивних цивільних прав», є не вірними. Права виникають лише з виникненням правоздатності. За українським законодавством даний момент визначається народженням дитини. Це означає, що інтерес є первинним, а решта складових правовідношення (в тому числі й суб'єктивні права) – похідним від нього. Цей висновок може підтвердити й аналіз норм щодо вчинення правочинів від імені малолітніх, неповнолітніх, а також повнолітніх фізичних осіб, які за віком або за станом здоров'я не можуть самостійно їх здійснювати, а в їх інтересах діють батьки (усиновлювачі), опікуни та піклувальники. Тобто, на перший план знову виходять інтереси цих осіб. У разі, коли підопічний уклав правочин, що виходить за межі його дієздатності, а піклувальник його не схвалив, суд може визнати такий правочин недійсним, якщо буде встановлено, що він суперечить інтересам самого підопічного, членів його сім'ї або осіб, яких він відповідно до закону зобов'язаний утримувати (ч. 2 ст. 223 ЦК України). У даному випадку не йдеться про обмеження чи позбавлення права, а зазначено, що необхідно дотримуватися інтересів уповноважених осіб, що також свідчить про інтерес як більш широке поняття ніж суб'єктивне право [7, с. 111].

Не дивлячись на те, що І.В. Венедиктова проводила свої дослідження в рамках цивільного права, вказаний висновок демонструє нам суттєві відмінності між правами та інтересами взагалі, тому його можна розглядати як універсальний та поширювати на інші галузі права, в тому числі і на кримінальне право.

Існують і інші відмінності між правом та інтересом. Так, реалізація суб'єктивного права передбачає наявності трьох можливостей: 1) можливість уповноваженої особи здійснювати односторонні дії в межах свого права; 2) можливість вимагати від зобов'язаної особи вчинення певних дій; 3) можливість звертатися до органів державної влади за захистом порушеного права. Для реалізації інтересу другий елемент не може бути застосованим [7, с. 113].

Дійсно, права та обов'язки взаємопов'язані категорії. Наявність прав у одного суб'єкта завжди передбачає наявність обов'язків у іншого та навпаки, тоді як інтерес – це лише певний державний дозвіл (або ж відсутність заборони).

Цікавим прикладом різниці між правом та інтересом пояснює В.В. Субочев. Так, законодавцем не заборонено тримати вдома собаку рідкісної та дорогої породи, однак подібна відсутність заборони ще не породжує у кого-небудь обов'язку даний товар поставляти на ринок або до найближчого зоомагазину [8, с. 6].

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що поняття «право» та «інтерес» є близькими за значеннями, однак, все ж таки, вони мають певні відмінності. Так, охоронюваний законом інтерес лежить за межами суб'єктивного права, є первинним та більш широким поняттям, являє собою певний державний дозвіл (або відсутність заборони), який не передбачає виникнення у інших суб'єктів правовідносин відповідних обов'язків. Можна навіть стверджувати, що інтерес заповнює певний правовий вакуум, тому в сучасній демократичній державі захист законних інтересів має здійснюватися на законодавчому рівні (в тому числі і в нормах КК). При цьому, ефективність такого захисту прямо залежить від дотримання балансу між всіма видами інтересів (державними, суспільними, приватними).

Що стосується поняття «свобода», цікавою є точка зору Г.П. Клімової, яка зазначає, що термін «свобода» – це філософська і правова категорія, яка означає самостійний вибір індивідом варіанта своєї поведінки, можливість користуватись і розпоряджатись тим або іншим соціальним благом, цінністю, задовольняти власний інтерес або якусь життєву потребу таким чином, щоб не порушувати права інших людей. Наприклад, у основному Законі закріплено: «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність» (ст. 29), «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом» (ст. 33), «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (ст. 34, ч. 1), «Кожна людина має право на свободу світогляду і віросповідання» (ст. 35) та ін. При цьому Конституція України надає людині свободу таким чином, щоб вона не могла бути використана проти інтересів суспільства, держави та інших громадян (ст. 27) [9, с. 186-187].

Звертаємо увагу на той факт, що категорія «свободи» за своїм змістом є доволі схожою на поняття «право». В науковому середовищі досить часто побутує думка про те, що чітке розмежу-

вання між «правами» і «свободами» провести важко. У кожному праві є частина свободи і у кожній свободі є частина права. Наприклад, право на освіту — це свобода у виборі видів і напрямків освіти, навчальних закладів тощо. В цьому зв'язку такі поняття можна вважати тотожними. Саме тому, досить часто говорячи про права людини, вчені мають на увазі права і свободи [9, с. 187].

Назване вище дає підстави констатувати, що категорія «інтерес» є самостійною від категорій «право» та «свободи», хоча вони і є досить близькими між собою (в певних випадках навіть нерозривними). Подальший же аналіз відмінностей поняття «право» від поняття «свобода» дещо відхиляє нас від предмета дослідження, тому, враховуючи обмежений обсяг нашої дисертаційної роботи, думається слушним буде зупинити свої пошуки на наступному обґрунтованому вище умовиводі — одночасне використання в диспозиціях статей різних нормативно-правових актів (в тому числі і КК України) є виправданим та доцільним.

Враховуючи це вважаємо, що відсутність у ст. 8 КК України згадки про приватні інтереси особи є недоліком, який варто виправити, виклавши ч. 1 в наступній редакції:

«1. Іноземці або особи без громадянства, що не проживають постійно в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають в Україні відповідальності за цим Кодексом у випадках, передбачених міжнародними договорами або якщо вони вчинили передбачені цим Кодексом тяжкі або особливо тяжкі злочини проти прав, свобод чи законних інтересів громадян України або інтересів України».

Що стосується поняття «тяжкі» та «особливо тяжкі» злочини, зазначені у названій вище статті, то відповідно до ст. 12 КК України «Класифікація злочинів», залежно від ступеня тяжкості злочини поділяються на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі. Тяжким злочином є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років. Особливо тяжким злочином є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі [4].

Висновки. Враховуючи той факт, що зміст категорії «інтерес» у КК України не розкривається, подібна примітка дозволяє судам приймати правильні рішення під час встановлення наявності підстав для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

Отже, проаналізувавши Загальну частину КК України нами було виявлено, що категорія «інтерес» згадується у ній 18 разів. В більшості випадків інтерес визнається як «правоохоронюваний» (легальний).

Суттєвим недоліком Загальної частини КК України є переважання в деяких нормах інтересів держави над приватними та суспільними інтересами, які, на нашу думку, доцільно виправити шляхом включення останніх, що дозволить підтримувати між ними необхідний баланс.

Список використаних джерел:

1. Калмиков Д.О. Особлива частина кримінального права України як структурна частина КК України. *Форум права*. 2012. № 1. С. 403-418.
2. Митрофанов І.І. Загальна частина кримінального права України: навч. посіб. Одеса: Фенікс, 2015. 576 с.
3. Вознюк А.А. Кримінальне право України. Загальна частина: конспект лекцій. Київ: Нац. акад. внутр. справ, «Освіта України», 2016. 236 с.
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. №2341-III//Базаданих «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. (Дата звернення 06.02.2018 р.).
5. Михайлова Е.В. Законный интерес как правовая категория. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3 (34). С. 77-84.
6. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы в правовой жизни общества: актуальные вопросы теории и практики. *Правоведение*. 2014. № 2 (313). С. 84-98.
7. Венедиктова І.В. Співвідношення суб'єктивного права і законного інтересу в цивільному праві. *Право і безпека*. 2005. № 4. С. 110-113
8. Субочев В.В. Законные интересы // МГИМО: сайт. С. 1-12. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/6f2/6f2fc98d5751012d6be9ee2707af4d22.pdf> (дата звернення: 14.07.2019).
9. Клімова Г.П. Права і свободи людини в Україні: класифікація, гарантії реалізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. № 11. С. 184-193.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті визначаються основні особливості, проблемні аспекти розвитку конституційних механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема в Україні, та перспективи їх вирішення.

Ключові слова: конституційна скарга, конституція, основоположні права і свободи людини, конституційні механізми захисту прав людини, конституційний суд.

В статье определяются основные особенности, проблемные аспекты развития конституционных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, в частности в Украине, и перспективы их решения.

Ключевые слова: конституционная жалоба, конституция, основополагающие права и свободы человека, конституционные механизмы защиты прав человека, конституционный суд.

The article defines the main features, problematic aspects of the development of constitutional mechanisms for protection of human and citizen's rights and freedoms, in particular in Ukraine, and prospects for their solution.

Key words: constitutional complaint, constitution, fundamental rights and freedoms, constitutional mechanisms of human rights protection, constitutional court.

Постановка проблеми. Аналіз перспектив розвитку інституту конституційної скарги як ключової потенційної форми захисту прав людини в межах конституційної юстиції є неможливим без узагальнення поточної практики подання конституційних скарг до Конституційного Суду України (далі – КСУ), порядку та результатів їх опрацювання. Слід констатувати, що після запровадження конституційної скарги, шляхом доповнення Конституції України ст. 151-1 законом від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [1] положення цієї новели були розкриті лише у новому законі «Про КСУ» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII [2]. Отже, відповідна норма прямої дії Основного Закону більше року не мала механізму реалізації, встановленого відповідним законом.

Виходячи з викладеного **метою статті** є дослідження проблем та перспектив розвитку конституційного механізму захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Внутрішній процедурний акт КСУ з цих питань, а саме – Тимчасовий порядок розподілу конституційних скарг між суддями Суду, їх попередньої перевірки та підготовки попередніх висновків, був схвалений лише розпорядженням в.о. Голови КСУ від 16 серпня 2017 р. № 57/1/2017-ОД [3]. Ще пізніше питання опрацювання конституційних скарг були відображені у Регламенті КСУ, ухваленому постановою КСУ від 22 лютого 2018 р. № 1-пс/2018 [4]. Варто констатувати, що зазначені правові механізми досі залишаються явно недосконалими. Насамперед це можна ув'язати із співвіднесенням нової норми Конституції України щодо конституційних скарг та ст. 150 Основного Закону, яка вочевидь надає КСУ ширші повноваження, ніж ст. 151-1.

Зокрема, згідно ст. 150 Конституції, КСУ має право перевіряти конституційність не тільки законів України, але й інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також надавати офіційне тлумачення Конституції України. При цьому особливої гостроти це питання може набуту за умов вимоги у конституційній скарзі перевірити конституційність актів,

які мають силу закону, але не є такими за власною юридичною формою (прикладом, чинні наразі декрети Кабінету Міністрів України або законодавчі акти радянського періоду).

При цьому закон «Про КСУ» у ст. 55, ст. 56, ст. 77, ст. 78 дещо трансформує зазначену норму Конституції, виключаючи (без наявності відповідної конституційної норми) з суб'єктів права на конституційну скаргу всіх юридичних осіб публічного права, встановлюючи умови вичерпання національних засобів юридичного захисту наявністю ухваленого апеляційного судового рішення або касаційного судового рішення, за умови можливості у справі касаційного перегляду, визначаючи трьохмісячний термін подання конституційної скарги до КСУ.

Водночас у цих нормах закону передбачається можливість подання конституційної скарги через уповноважену особу та винесення КСУ забезпечувального наказу для забезпечення конституційної скарги, що певною мірою розширює можливості заявника. Втім, у зазначених нормативних актах повністю відсутні згадки про можливість колективних конституційних скарг і не визначено спеціальні права адвоката, що представлятиме заявника у КСУ. Втім важливою є ч. 4 ст. 78 зазначеного закону, за якою відмовляти у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу неприйнятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги, має саме КСУ [2].

Водночас норми ст. 57 закону «Про КСУ» та Регламенту КСУ, на нашу думку досить безпідставно, перекладають аспекти первинного опрацювання конституційних скарг, що надходять до КСУ, до повноважень не КСУ, а Секретаріату КСУ. Адже Секретаріат КСУ за § 39 та § 40 Регламенту має не тільки отримувати та реєструвати конституційні скарги через автоматизовану систему «Документообіг КСУ», але й перевіряти «конституційні скарги на відповідність за формою вимогам Закону [«Про КСУ»] впродовж одного робочого дня з дня їх реєстрації», при чому конституційна скарга у подальшому передається Секретаріатом судді-доповідачу лише «у разі її відповідності за формою вимогам Закону після попередньої перевірки».

Більш того, ст. 57 зазначеного закону та Регламент у вказаних параграфах зобов'язує Секретаріат КСУ повертати конституційну скаргу «суб'єкту права на конституційну скаргу із зазначенням, яким вимогам Закону [«Про КСУ»] вона не відповідає» за формою. У § 41 Регламенту додатково встановлюється, що конституційні скарги, які за формою не відповідають вимогам Закону «Про КСУ» і повертаються суб'єктам права на конституційну скаргу керівником Секретаріату, між суддями КСУ не розподіляються. Більш того, регламент КСУ та Закон «Про КСУ» без посилань на Конституцію України встановили, що конституційна скарга щодо справи, остаточне судові рішення в якій набрало законної сили раніше 30 вересня 2016 р., повертається керівником Секретаріату суб'єкту права на конституційну скаргу [4], таке повернення мало бути здійсненим у десятиденний строк з дня набрання чинності законом «Про КСУ».

Водночас п. 3 Прикінцевих положень закону «Про КСУ» дозволив заявникам оскаржувати конституційність законів на підставі остаточних судових рішень, які набрали законної сили у період з 30 вересня 2016 р. до набрання чинності законом «Про КСУ» (тобто до 3 серпня 2017 р.). Крім того, за п. 4 Прикінцевих положень закону «Про КСУ», Секретаріат КСУ мав повідомити про невідповідність поданих до 3 серпня 2017 р. до КСУ конституційних скарг заявникам, які мали привести їх у відповідність до вимог закону «Про КСУ» протягом трьох місяців з дня набрання ним чинності. Ухилення заявників від такого приведення означало повернення їх конституційної скарги Секретаріатом КСУ без розгляду [2]. Таким чином можна констатувати, що законом «Про КСУ» у цьому спеціальному випадку, також без спираючись на Конституцію України, було перекладено повноваження з оцінки конституційних скарг на Секретаріат, а також істотно погіршено права заявників шляхом ретроспективного застосування закону.

Варто додати, що законом від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII були внесені доповнення до Перехідних положень Конституції України стосовно завершення судових проваджень, розпочатих до конституційних змін, але про конституційні скарги в цих доповненнях не згадувалося [1]. Таким чином слід констатувати невідповідність норм закону «Про КСУ» та Регламенту КСУ приписам Конституції України, за якими оцінку усіх отриманих конституційних скарг має в усіх випадках надавати сам КСУ, а не утворені допоміжні структури КСУ.

Крім того, норми перехідних положень закону «Про КСУ» регламентують питання тимчасового (до 1 січня 2020 р.) запровадження в КСУ інституту спеціального радника «з метою надання експертної допомоги в конституційних провадженнях за конституційними скаргами». Такий радник з числа суддів у відставці іноземного органу конституційної юрисдикції або як представник міжнародної урядової організації мав запрошуватися КСУ, його діяльність мала забезпечуватися «за рахунок міжнародної технічної допомоги або міжнародних організацій». Саме

цей радник (а не керівник Секретаріату КСУ) мав до початку розгляду справи Сенатом або Великою палатою надати свій письмовий обґрунтований юридичний висновок (*amicus curiae*) у справі [2]. Варто вказати, що з жодних відкритих джерел наразі немає відомостей про призначення та діяльність такого спеціального радника у КСУ або про результати такої діяльності.

Також у Пам'ятці відзначено, що листи, скарги, клопотання, заяви, в тому числі позовні заяви та інші звернення з питань, вирішення яких не належить до повноважень КСУ, опрацьовуються Секретаріатом КСУ в порядку, передбаченому законом «Про звернення громадян». Додатково у Пам'ятці підкреслено, що до КСУ не оскаржуються дії або бездіяльність органів державної влади, рішення судів у системі судоустрою України, що КСУ не уповноважений здійснювати перегляд судових рішень, скасовувати їх, оцінювати правильність застосування судами норм матеріального та процесуального права, а також перевіряти судові рішення на відповідність Конституції України та законам України [5].

Водночас варто зауважити, що профільний закон «Про КСУ» та регламент КСУ узагалі не визначають аспекти надання заявнику до КСУ правової допомоги та не встановлюють процесуальний статус для захисника (адвоката) заявника. За таких умов питання якісного складання конституційної скарги нічим у законодавстві України не забезпечено, що й призвело на практиці до масового подання до КСУ некоректних скарг.

Зокрема, згідно тексту щорічної інформаційної доповіді КСУ за 2017 рік, з моменту запровадження в Україні інституту конституційної скарги (30 вересня 2016 р.) до кінця 2017 р. до Суду надійшло 474 конституційні скарги, з них 118 – до набрання чинності законом «Про КСУ», а 356 – після набрання чинності цим законом. Водночас опрацювання отриманих конституційних скарг КСУ розпочав саме після набуття чинності закону «Про КСУ», тобто з 3 серпня 2017 р. Секретаріатом КСУ було виявлено 85 конституційних скарг, поданих до набуття сили закону «Про КСУ», з них було визначено 71 скаргу (83,5%) як таку, що не відповідає цьому закону; стосовно ще 33 конституційних скарг Секретаріатом КСУ було виявлено, що остаточні судові рішення у відповідних справах набрали законної сили до 30 вересня 2016 р. [3].

Загалом з 474 вищенаведених конституційних скарг Секретаріатом КСУ було виявлено 83 такими, що за формою відповідають вимогам закону «Про КСУ» (тобто лише 17,5% від загальної кількості), а також було повернуто авторам на доопрацювання 273 скарги, з яких повторно зі спробою усунення недоліків було подано до КСУ 43 скарги, але лише 11 з них було прийнято до розгляду Секретаріатом КСУ як виправлені належним чином; загалом до суддів КСУ в указаний період надійшло 94 скарги (19,8% від поданих) [3].

Цікавим є й аналіз розподілу зазначених 474 конституційних скарг за суб'єктом подання, який не було здійснено КСУ у щорічній інформаційній доповіді, але було виконано нами самостійно, через аналіз стислого опису цих скарг, викладеного на сайті КСУ. Зокрема, за вказаний період окремими фізичними особами у власних інтересах було подано 429 конституційних скарг, або 90,5% від загальної кількості. Ще 13 скарг були подані адвокатами або іншими особами на користь фізичних осіб, з них три на користь групи фізичних осіб, ще п'ять скарг було подано групами фізичних осіб без визначення представника (уповноваженої особи) [6;7].

За 2016–2017 роки було подано 27 конституційних скарг (5,7% від загальної кількості) в інтересах 19 юридичних осіб – їх представниками або іншими уповноваженими особами, з цих юридичних осіб 14 представляло бізнес-структури (9 товариств з обмеженою відповідальністю, два публічних акціонерних товариства та 3 інших підприємства), також конституційні скарги були подані однією політичною партією, однією профспілкою, однією громадською організацією та однією організацією ветеранів; також одна конституційна скарга була подана міським комунальним підприємством [6;7].

Варто зазначити, що згідно викладених на сайті КСУ стислих описів 690 конституційних скарг, поданих до КСУ у 2018 році, 67 з них (тобто 9,7%) було подано за цей період від 41 юридичних осіб, з яких 20 мало правовий статус товариств з обмеженою відповідальністю, 12 – публічних акціонерних товариств (з них 6 банків) та 6 – інших підприємств. Також за 2018 рік конституційні скарги подали одна профспілка, один благодійний фонд, одне селянське (фермерське) господарство та навіть Срібнянська селищна рада Чернігівської області (попре заборону закону «Про КСУ» щодо подання конституційних скарг юридичними особами публічного права). У 2018 р. тільки 6 конституційних скарг було подано до КСУ уповноваженими представниками в інтересах іншої особи, 24 скарги подано від декількох фізичних осіб; ці колективні скарги об'єднали від 2 до 62 заявників у кожній відповідно [8].

У інформації КСУ за 2017 рік не міститься характеристика підстав повернення конституційних скарг Секретаріатом КСУ заявникам через їх невідповідність закону «Про КСУ». Втім

такі підстави можна приблизно згрупувати через аналіз стислого опису цих скарг, викладеного на сайті КСУ. Зокрема, значна частина (а саме – 46, тобто 9,7%) конституційних скарг 2016–2017 років у назві вказувала на остаточне судові рішення у справі заявника, але при цьому оскаржувала саме неконституційність закону України, що був у ньому застосованим. Також певна частина конституційних скарг стосувалася питань конституційності інших нормативних актів, ніж закони України, а саме – декрету КМУ (1 скарга), постанов КМУ (5 скарг), радянських нормативних актів, що мають юридичну чинність (3 скарги). Крім того три скарги зазначеного періоду стосувалися прохання надання КСУ офіційного тлумачення конституції та законів України.

Але найбільш поширеною помилкою авторів конституційної скарги було оскарження ними не норм законів України, а окремих рішень, дій чи бездіяльності судових органів. Зокрема у 2 конституційних скаргах ставилося питання конституційності рішень КСУ, у 9 – рішень Верховного Суду України, ще у 15 – актів вищих спеціалізованих судів, а у 20 скаргах оскаржувалася низка рішень першої, апеляційної та касаційної інстанцій у конкретних справах водночас. Більш того, 21 конституційна скарга стосувалася рішень апеляційних судів, зокрема разом з актами суду першої інстанції, а ще 30 скарг, із очевидним не вичерпанням засобів правового захисту, стосувалися виключно окремих рішень судів першої інстанції за конкретними справами.

Також заявниками оскаржувалися непроцесуальні дії чи бездіяльність Верховного Суду України (2 скарги), роз'яснювальні документи, схвалені вищими судовими інстанціями (2 скарги), та нормативне рішення Ради суддів України (1 скарга). Також 10 конституційних скарг було присвячено неправомірним діям та окремим рішенням органів влади й посадових осіб, а ще 10 документів, зареєстрованих Секретаріатом КСУ як конституційні скарги, носили відвертий характер звернення громадян з різних питань (від повернення заявнику судового збору чи сприяння у виконанні виконавчого листа до «забезпечення достатнього, гідного, адекватного життєвого рівня життя для всього корінного народу України та їх сімей») [9; 10]. Варто додати, що власні звернення громадян, які надійшли до КСУ, реєструються Секретаріатом КСУ окремо, й у 2017 р. їх кількість становила 1702 [3].

У поданих у 2018 році конституційних скаргах, всупереч вимогам закону «Про КСУ», також підіймалися питання конституційності актів КСУ (1 скарга), Верховного Суду (31 скарга), вищих спеціалізованих судів (5 скарг), та сукупності рішень у справі судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій (19 скарг), або першої та апеляційної інстанцій (7 скарг) чи суто рішень суду першої інстанції (8 скарг). У 2018 р. 3 подані конституційні скарги стосувалися «бездіяльності Верховного Суду», ще три стосувалися вбачуваних заявником порушень з боку інших судів, а ще 6 скарг вимагали від КСУ перегляду конкретних адміністративних і кримінальних справ по суті [8].

Варто додати, що серед поданих у 2018 р. конституційних скарг також містилися оскарження неправомірних, на думку заявника, дій окремих державних органів (13 скарг) або повідомлялося про порушені за різних обставин права заявника (5 скарг). За цей рік у 2 скаргах КСУ пропонувалося надати тлумачення Конституції України, ще у 3 – законів України, а в у чотирьох конституційних скаргах заявники просили від КСУ надати роз'яснення з конкретних правничих ситуацій. Також у трьох конституційних скаргах КСУ, поданих у 2018 р., пропонувалося визначитися із конституційністю окремих норм міжнародних договорів, ратифікованих Україною, одна скарга оскаржувала конституційність декрету КМУ, а ще 10 пропонували встановити конституційність урядових постанов; також у трьох скаргах КСУ пропонувалося дослідити конституційність інших підзаконних нормативних актів, виданих окремими органами влади. Водночас лише два документи, зареєстрованих КСУ в 2018 р. як конституційні скарги, мали очевидні ознаки звернень громадян [8].

Цікаво, що на відміну від поданих у 2016–2017 роках, лише 9 з 690 конституційних скарг 2018 року (тобто тільки 1,3%) використовували формулу, за якою оскарження неконституційності закону здійснювалося через характеристику остаточного судового рішення у відповідній справі. Крім того, такими, що очевидно не відповідають приписам Конституції або закону «Про КСУ», було 119 конституційних скарг, поданих у 2016–2017 роках (тобто 25,1% від загальної кількості), та 129 конституційних скарг, поданих у 2018 р. (18,7% від загального числа) [8]. Таким чином, певне загальне підвищення якості оформлення конституційних скарг можна пояснити встановленням правової визначеності щодо їх оформлення лише у серпні-вересні 2017 р., але кількість явно невідповідних вимогам закону скарг, поданих до КСУ, залишається надмірно високою.

25 скарг було надано щодо положень Кодексу адміністративного судочинства та 11 – стосовно Кодексу про адміністративні правопорушення, 6 скарг щодо Податкового та 5 – стосовно

Митного кодексу; також 22 скарги стосувалися норм закону «Про прокуратуру», ще 9 – закону «Про виконавче провадження» та 5 – закону «Про судовий збір». Конституційність норм Цивільного кодексу оскаржувалася в 9 конституційних скаргах, а Кримінального, Земельного та Сімейного кодексів – у 3 скаргах щодо кожного. Також по 5 конституційних скарг було надано з питань відповідно норм законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»; ще 13 скарг стосувалися положень різних законів про Державний бюджет України 2011–2016 років. У рамках узагальнення змісту отриманих скарг Секретаріатом КСУ було зроблено висновок про розподіл змісту їх більшості на дві групи – питань пенсійного або іншого соціального забезпечення спеціальних суб'єктів та забезпечення апеляційного чи касаційного перегляду окремих категорій судових рішень [3].

З наявної щорічної інформації КСУ за 2017 р., саме тоді було змінено структуру Секретаріату КСУ та збільшено чисельність його працівників, зокрема – утворено Управління документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг, у його складі – відділ попередньої перевірки конституційних скарг, а також Управління опрацювання конституційних скарг у складі Правового департаменту Секретаріату КСУ [3].

Згідно наявної інформації, наразі у складі Секретаріату КСУ продовжує діяти окреме та не підпорядковане департаментам Секретаріату Управління документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг, яке складається з відділу прийняття та реєстрації документів і відділу попередньої перевірки конституційних скарг; обидва завідувачі цих відділів водночас є заступниками керівника цього Управління. Окремо у складі Правового департаменту, керівник якого є заступником керівника Секретаріату, діє Управління опрацювання конституційних скарг, керівник якого своєю чергою є заступником керівника департаменту. Це управління також складається з двох підрозділів – відділу попередніх висновків і відділу юридичного супроводження розгляду конституційних скарг, завідувач якого є заступником керівника управління [11].

Варто вказати, що у частині 2 вищезгаданої щорічної інформаційної доповіді КСУ за 2017 рік наведена позиція КСУ щодо вимог, які законом «Про КСУ» встановлені до конституційної скарги. Зокрема тезу про необхідність вказівки у скарзі відомостей про уповноважену особу КСУ пропонується розуміти так, що «суб'єкт права на конституційну скаргу, звертаючись до Суду, повинен вирішити принципове питання щодо необхідності участі в його справі представників». При цьому додається, що закон «Про КСУ» «не передбачає обов'язкової участі представника і надає автору клопотання можливість самостійно захищати свої права та законні інтереси в процесі конституційного судочинства» [3].

Щодо змісту скарги, у інформаційній доповіді КСУ зазначено, що «автор клопотання повинен чітко визначити предмет перевірки на конституційність», але при цьому не є достатньою вказівка «статті відповідного закону України чи Конституції України, оскільки більшість із них складається з декількох самостійних частин». Також у доповіді констатовано потребу визначення у скарзі саме неконституційності оспорюваних положень закону, а також потребу визначення норми Конституції України, «яка проголошує конкретне право людини, яке зазнало порушення внаслідок застосування оспорюваних положень закону». Також у доповіді міститься застереження стосовно того, що конституційну скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами цієї юридичної особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи, міститься вимога додавання до «клопотання» цих установчих документів та актів (а не прикладом їх посвідчених копій). У доповіді міститься окреме застереження щодо потреби надсилання конституційної скарги до КСУ виключно поштою або шляхом її особистого подання до Секретаріату КСУ, оскільки подання конституційних скарг іншими засобами зв'язку законом «Про КСУ» не передбачено [3].

Копія отриманої конституційної скарги, оригінал якої передається Управлінням документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг Секретаріату КСУ судді-доповідачу, передається з додатками до Управління опрацювання конституційних скарг «для підготовки попередніх висновків про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження». Як вказується у інформаційній доповіді КСУ за 2017 рік, попередня перевірка скарги має насамперед полягати в оцінці «наявності в конституційній скарзі інформації щодо обставин, фактів, а також документів та матеріалів», що уможливають охарактеризувати це звернення до КСУ саме «як конституційну скаргу для його подальшого опрацювання відповідно до вимог закону». Спеціально вказується, що оцінка Секретаріатом КСУ «сутнісних характеристик конституційної скарги, наповнення та

зміст не можуть бути предметом попередньої перевірки конституційної скарги на її відповідність за формою вимогам закону», адже таку оцінку має здійснити КСУ [3].

У рамках опрацьованого Секретаріатом КСУ проекту щорічної інформації про діяльність КСУ за 2018 рік (далі – проект) [12] можна визначити кількість відхилених Секретаріатом скарг, а також питання класифікації норм законів, конституційність яких оскаржувалася заявниками протягом року. Згідно зазначеного проекту, зі вказаних 690 конституційних скарг, що надійшли до Суду протягом 2018 р., лише 264 (тобто 38%) були визнані Секретаріатом КСУ такими, що за формою відповідають вимогам закону «Про КСУ», та були розподілені між суддями.

Серед основних недоліків оформлення конституційних скарг Проект виділяє не тільки порушення у них питань, які не можуть стати об'єктом конституційної скарги, але й відсутність повних відомостей заявника (12 скарг) або його представника (6 скарг), не підписання документу (22 скарги) або подання його не державною мовою (11 скарг), не підтвердження повноважень підписанта скарги від юридичної особи (14 скарг). Також у значній кількості конституційних скарг, як правило, поряд із іншими порушеннями їх форми містилися такі недоліки, як:

- відсутність стислого викладу остаточного судового рішення, в якому було застосовано оскаржувані положення закону;
- відсутність опису перебігу розгляду відповідної справи в судах;
- відсутність визначення конкретних положень закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції, або положень Конституції України, на відповідність яким слід перевірити закон;
- відсутність констатації того, яке саме право людини є порушеним щодо заявника;
- не надання заявником конкретних відомостей про документи і матеріали та/або не надання копій цих документів, не наведення їх у переліку документів і матеріалів, що додаються;
- не надання копії остаточного судового рішення, засвідченої в установленому порядку судом, що його ухвалив [12].

Серед оскаржуваних у зазначених конституційних скаргах норм законів України слід вказати на положення ч. 5 ст. 176, ч. 5 ст. 190, ст. 303, п. 1 ч. 1, ч. 3 ст. 307, ч. 3 ст. 309, ч. 2 ст. 392, ч. 4 ст. 399, п. 2 ч. 2 ст. 428 Кримінального процесуального кодексу України; ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 82 Кримінального кодексу України, абз. 1 ч. 2 ст. 215 Цивільного кодексу України. ч. 10 ст. 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення, абз. 2 ч. 1, ч. 3 ст. 88 та інших норм закону «Про судоустрій і статус суддів», п. 13 ч. 1 ст. 17 закону «Про Національне антикорупційне бюро України», ст. 50, ч. 10 ст. 78 та ч. 20 ст. 86 закону України «Про прокуратуру», ст. 90 та п. 2 розділ IX закону «Про державну службу», ч. 3 та ч. 4 ст. 52, ст. 79 закону «Про банки і банківську діяльність», ч. 2 ст. 26 закону «Про виконавче провадження», п. 4 § 2 «Прикінцеві положення» розділу 4 закону від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII (про зміни у процесуальне законодавство), п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та окремих норм перехідних положень бюджетних законів на 2015 та 2016 роки, окремих норм законів від 27 березня 2014 р. № 1166-VII (щодо соціальних гарантій суддям), від 2 березня 2015 р. № 213-VIII та від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII (стосовно особливих форм пенсійного забезпечення), від 28 січня 2016 р. № 955-VIII (про працевлаштування робітників комунальних закладів культури) та від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (щодо посадових окладів суддів), законів від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII та від 23 березня 2017 р. № 1989-VIII (про зміни до податкового законодавства) [12].

Істотна кількість скарг була знята КСУ з розгляду через порушення заявниками строку їх подання (38 ухвал), а не вичерпання заявником правових засобів захисту призвело до відмови в розгляді тільки 4 скарг. Також КСУ відмовив у розгляді конституційних скарг 35 ухвалями через втрату чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, та ще у двох випадках – через наявність рішення КСУ щодо того самого предмета конституційної скарги. Цікаво, що хоча подання скарги неналежним або невизначеним суб'єктом стало підставою схвалення у 2018 р. 14 ухвал КСУ про відмову в розгляді, лише одному заявнику було відмовлено у розгляді скарги через зловживання правом на її подання [12].

Висновки. Попре значну кількість поданих до КСУ в 2016–2018 роках конституційних скарг, незважаючи на встановлені законом стислі терміни їх опрацювання КСУ, станом на кінець 2018 р. жодного рішення КСУ по суті щодо їх розгляду винесено не було. Більше того, з 1194 поданих за вказаний період скарг КСУ було визнано прийнятними тільки 37, значна частина яких дублювала вимоги щодо конституційності окремих норм законів; крім того група прийнятих КСУ до розгляду скарг була подана від імені потужних комерційних структур, а не фізичних осіб.

Водночас КСУ практично у позитивному ключі вирішив не передбачену Конституцією та нормами законодавства можливість подання колективної конституційної скарги, прийняв такі скарги до розгляду як прийнятні за формою. До основних предметів оскарження заявниками слід віднести норми законодавства, якими було скорочено спеціальні соціальні гарантії різним категоріям осіб, а також норми процесуального законодавства, що обмежують можливість подання апеляцій і касацій в окремих випадках.

Масове подання до КСУ скарг, визначених Секретаріатом КСУ або суддею-доповідачем як некоректні, можна частково пояснити як тривалою невизначеністю у 2016–2017 роках вимог щодо оформлення конституційної скарги, так і відсутністю чіткого механізму правової допомоги скаржникам. Крім значної кількості конституційних скарг, які очевидно не відповідають вимогам Конституції, КСУ у 2018 р. відхилив сотні конституційних скарг через їх невідповідність суто формальним вимогам (відсутність посвідчених копій рішень суду, відсутність текстового опису норми закону, конституційність якої ставиться під сумнів тощо) або через відсутність належної, на думку судді КСУ, мотивації (доведення порушення права або аргументації щодо неконституційності скарги).

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.
2. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.
3. Про затвердження тексту щорічної інформаційної доповіді Конституційного Суду України за 2017 рік : Постанова Конституційного Суду України від 29 березня 2018 р. № 17-п/2018. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KS18033>
4. Регламент Конституційного Суду України, ухвалений на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018. Офіційний вісник України. 2018. № 21. Ст. 696.
5. Пам'ятка для громадян та юридичних осіб про порядок внесення конституційних скарг до Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/pamyatka-dlya-gromadyan-ta-yurydychnyh-osib-pro-poryadok-vnesennya-konstytuciynyh-skarg>
6. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України у 2016 році. URL: <http://www.ccu.gov.ua/storinka/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-u-2016-roci>
7. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України у 2017 році. URL: <http://www.ccu.gov.ua/storinka/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-u-2017-roci>
8. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України за станом на 29 грудня 2018 року. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-za-stanom-na-29-grudnya>
9. Конституция (Основной закон) Эстонской Республики : принята 28 июня 1992 г. в редакции от 13 августа 2015 г. URL: <https://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html>
10. Конституция Грузии, конституционный закон Грузии от 24 августа 1995 г. Контрольный текст по состоянию на 23 марта 2018 г. № 2071. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3811818?publication=1>
11. Склад Секретаріату Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/sklad-sekretariatu-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny>
12. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік : проект / Секретаріат Конституційного Суду України. К., 2018. 45 с.

УДК 349.2

КОРОТКИХ А.Ю.

**МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Стаття присвячена аналізу таких важливих специфічних ознак дисциплінарної відповідальності як її мета, завдання та функції. Особлива увага в цьому дослідженні приділяється проблематиці визначення функцій такої відповідальності та визначення змісту їх складових, на основі чого, складено авторську систему функцій дисциплінарної відповідальності, яка морально відповідає концепції сучасного трудового права.

Ключові слова: державний службовець, дисципліна праці, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, службова дисципліна, юридична відповідальність.

Статья посвящена анализу таких важных специфических признаков дисциплинарной ответственности как ее цель, задачи и функции. Особое внимание в этом исследовании уделяется проблематике определения функций такой ответственности и определения содержания их составляющих, на основе чего, составлен авторскую систему функций дисциплинарной ответственности, морально отвечает концепции современного трудового права.

Ключевые слова: государственный служащий, дисциплина труда, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство, служебная дисциплина, юридическая ответственность.

The article is devoted to the analysis of such important specific features of disciplinary responsibility as its purpose, tasks and functions. Particular attention in this study is paid to the problem of defining the functions of such responsibility and determining the content of their components, based on which, the author's system of disciplinary responsibilities, which morally corresponds to the concept of modern labor law.

Key words: civil servant, labor discipline, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings, official discipline, legal responsibility.

Основна мета цього наукового дослідження полягає у розкритті правового змісту та природи дисциплінарної відповідальності державних службовців шляхом визначення мети, завдань та функцій цієї відповідальності. Актуальність теми дослідження є більш ніж очевидною, враховуючи наступне: по-перше, сутність дисциплінарної відповідальності державних службовців до сьогодення є предметом багатьох дискусій в наукових колах. При цьому, вченими, які досліджують дисциплінарну відповідальність таких суб'єктів трудового права, як правило, не приділяється належна увага найважливішим елементам юридичної природи дисциплінарної відповідальності державних службовців, що дозволяють зрозуміти її сутність, а саме: меті, завданням та функціям цієї відповідальності, що неприпустимо. Результати цієї статті, в якій враховані сучасні тенденції ринкової трансформації трудового права, спрямовані на вирішення цієї проблеми. По-друге, слід врахувати, що на сьогоднішній продовжується реформування трудового законодавства нашої держави. На порядку денному стоїть прийняття проекту Трудового кодексу України, аналіз якого дозволяє зробити висновок, що його розробниками не була врахована зміна концепції «радянського трудового права» на «ринкове трудове право», що, головним чином, пояснює перенесення морально застарілих норм про дисциплінарну відповідальність, що залишилися нам у спадок від колишнього СРСР, у текст проекту Кодексу. Така правотворча практика

є недоцільною й очевидно невиннованою. На цій підставі, вважаємо, що результати цього наукового дослідження повинні бути враховані в процесі чергового доопрацювання тексту проекту ТКУ, для приведення норм про юридичну відповідальність державних службовців як суб'єктів трудового права у відповідність до вимог часу.

Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору фахівців, науковців з цього питання (Г.С. Іванова, І.І. Килимник, Т.А. Коляда, В.І. Крусс, Т.М. Лежнева, А.В. Наumenко, А.С. Сидоренко, О.О. Тихомиров, О.К. Тугарова, О.В. Черкасов), а також вивчення положень діючих нормативно-правових актів України.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців, як і будь-який інший вид юридичної відповідальності, що застосовується в рамках трудового права України, переслідує певну мету, досягненню якої сприяють її завдання та функції, найбільш широко розкриваючи її правову природу та сутність. Так, що стосується мети такої відповідальності, то слід зауважити, що в доктрині трудового права до сих пір вчені не змогли дійти до спільної думки про те, яку саме мету переслідує дисциплінарна відповідальність. Більшість вчених впевнені, що мета дисциплінарної відповідальності полягає в забезпеченні трудової дисципліни [1, с. 68], і такий висновок є більш ніж очевидним. Проте, навряд чи можна з впевненістю сказати, що дотримання дисципліни є єдиною метою такої відповідальності. Фактично з такою думкою погоджується і А.С. Сидоренко, зазначаючи, що метою дисциплінарної відповідальності є забезпечення відновлення працівником шкоди, якщо вона була ним заподіяна [2, с. 250]. Однак, і з такою думкою не можна ні в якому разі погодитись в повній мірі, позаяк, розуміючи відновлення (що є принципом дисциплінарної відповідальності) у сенсі основної мети такої відповідальності – втрачається сам сенс вказаної відповідальності, яка, як вже зазначалось, в першу чергу направлена на відновлення дисципліни праці.

На підставі цього можна говорити про основу мету дисциплінарної відповідальності – забезпечення дисципліни праці, та похідні від неї цілі – відновлення стану, що існувало до порушення дисципліни праці; превенція порушення дисципліни праці тощо. При цьому, аналізуючи сутність похідних цілей дисциплінарної відповідальності, можна дійти висновку, що такими фактично є функції вказаної відповідальності.

Разом із тим, слід звернути увагу на те, що мета дисциплінарної відповідальності державних службовців є більш багатогранною, зокрема, зважаючи на публічний характер державних службовців, вплив дотримання дисципліни державними службовцями на національну безпеку держави, а в окремих випадках – регіону та світу. Отже, саме у випадку з державними службовцями дисципліна праці наповнюється загальним та спеціальним сенсом, який формує її мету. Безпосередньою метою такої відповідальності, поза всяким сумнівом, є забезпечення дисципліни праці в державній службі. Також мету цієї відповідальності будуть складати наступні цілі: нормальне функціонування держави, органів державної влади та відповідно органу влади, в якому працює конкретний службовець; національна безпека держави, суспільства та економічна безпека бізнес-середовища; безпека регіону та світу (приміром, коли дисципліна праці не дотримується працівниками дипломатичного представництва держави чи службовцем, відповідальним за утилізацію чи зберігання небезпечних і радіоактивних відходів); дотримання прав і свобод людини та громадянина (на практиці порушення дисципліни праці державним службовцем може прямо чи опосередковано порушити права людей) тощо. Тобто, мета дисциплінарної відповідальності державного службовця не є настільки очевидною як мета дисциплінарної відповідальності звичайного працівника, що прямо пов'язано із характером державної служби та, відповідно, трудовими правовідносинами, які мають місце між державним службовцем та державою (в особі відповідного органу влади).

Що стосується завдань дисциплінарної відповідальності, то слід звернути увагу на те, що в спеціальній юридичній літературі до таких й до сьогодні різні вчені відносять різні функції відповідальності. В спеціальній юридичній літературі наголошується на тому, що головне завдання дисциплінарної відповідальності полягає в забезпеченні трудової (службової) дисципліни [3, с. 37]. З таким твердженням важко погодитись, позаяк, мета відповідальності та її завдання, хоча і є близькими поняттями, однак не вживаються в теорії трудового права в якості синонімів, хоча, завдання дисциплінарної відповідальності державних службовців збігаються з похідними цілями основної мети такої відповідальності.

Що ж стосується функцій дисциплінарної відповідальності державних службовців, то до таких слід відносити наступні функції:

1. Превентивна функція. Ця функція, в першу чергу, спрямована на попередження порушення дисципліни у трудовому колективі, зважаючи на те, що попереджувальне діяння впливає не лише на правопорушника, а й на оточуючих. При цьому, превентивна функція – це напрям впливу норм юридичної відповідальності на поведінку суб'єктів суспільних відносин, який полягає у викорінненні їх антисоціальної поведінки (реальної або припустимої). В цьому аспекті значну роль відіграють саме дисциплінарні санкції, які накладаються на державного службовця, який порушив трудову дисципліну. Слід погодитись із Т.М. Лежневою, яка наголошує на тому, що дисциплінарні стягнення (головним чином – догана) виконують охоронну функцію, яка в цілому поглинається запобіжною: трудовий правопорядок охороняється саме завдяки превенції правопорушень. Остання полягає в тому, що факт накладення дисциплінарного стягнення у вигляді догани за інформаційною природою є повідомленням: 1) правопорушника про факт і характер вчиненого ним дисциплінарного проступку, про осуд такої поведінки з боку роботодавця, про виникнення стану «покараності»; 2) трудового колективу та інших осіб – про факт і характер вчиненого дисциплінарного проступку, про осуд такої поведінки з боку роботодавця. Такий інформаційний вплив реалізується завдяки порядку накладення дисциплінарного стягнення, який передбачає ознайомлення з наказом про накладення дисциплінарного стягнення самого правопорушника, а в необхідних випадках – трудового колективу та інших осіб [4, с. 54].

2. Виховна функція. Ця функція спрямована на зміну внутрішніх переконань працівника, які входять у суперечність із усталеними стандартами виконання працівником своїх трудових функцій. На сьогодні в спеціальній юридичній літературі висловлюються цілком слушні думки про те, що виховна функція в дисциплінарній відповідальності є неактуальною, у зв'язку із зміною парадигми трудового права, відмови від ідеологізації праці і виховання через працю, що було характерно для трудового права періоду колишнього СРСР. Однак, слід погодитись із тим, що виховна функція залишається актуальною й до сьогодні в трудових відносинах за участю державного службовця, в силу публічного характеру його діяльності.

3. Відновлювальна функція. Порушення дисципліни праці завжди завдає шкоди суспільним відносинам. Поновлюють же попередній правопорядок шляхом відновлювальної функції дисциплінарної відповідальності, що характеризується низкою способів здійснення – від засудження та примушування порушника дисципліни праці до правомірної поведінки і до його виведення з певного виду трудових відносин. Приміром, наявність у суб'єкта догани примушує останнього не порушувати трудових відносин, оскільки повторне порушення може потягнути застосування вже більш суворого дисциплінарного стягнення [5, с. 225].

Слід зауважити, що на думку ряду вчених дисциплінарна відповідальність, перш за все, носить відновлювальний характер, який поширюється на широке коло суб'єктів. Зокрема, В.І. Кресс з цього приводу зазначає, що, розриваючи трудовий договір з порушником трудової дисципліни по відповідним підставам, роботодавець застосовує дисциплінарне стягнення, відновлюючи тим самим своє право укласти аналогічний за змістом договір з іншою, імовірно більш дисциплінованою особою [6, с. 515]. Не погоджуючись із такою позицією в повній мірі, зазначемо, що звільнення недисциплінованого працівника відкріє вакансію для інших осіб, які є претендентами на звільнене місце, тим самим цей факт буде носити відновлювальний характер і для такої категорії суб'єктів як «імовірно, більш дисципліновані особи». Держава, в свою чергу проводить політику забезпечення зайнятості населення, яка полягає в організації служби зайнятості, реалізації національних проектів, які створюють робочі місця, захист національного ринку праці тощо, що, тим не менш, не забезпечує монополію держави на ринку праці. Таким чином, укладаючи трудовий договір, один працівник позбавляє інших можливості працювати на даному робочому місці. У цьому сенсі його звільнення може бути розглянуто як відновлення права інших осіб на заняття цього робочого місця.

Проте, найбільш важливим ефектом функції відновлення є саме відновлення стану, який був до порушення державним службовцем трудової дисципліни наскільки це є можливим. Зокрема, це стосується випадку, коли службовець, якому оголошено догану, покращує свої трудові показники, чим виправляє негативні результати попередньої трудової діяльності, або ж такого працівника звільняють та на його вакантне місце наймають ймовірно більш відповідального працівника, який своєю працею змінить вказані негативні показники. Відтак, наголосимо, що відновлювальна функція дисциплінарної відповідальності, особливо в трудових правовідносинах за участю державного службовця, пріоритетно направлена на відновлення прав саме роботодавця, позаяк, саме він (очевидно) і зазнає шкоди від дисциплінарного проступку найманого працівника

(або ж роботодавця і третьої особи, коли й такі особи зазнали прямої чи опосередкованої шкоди у результаті порушення трудової дисципліни).

4. Каральна функція. Каральна функція знаходить відображення у принципі невідворотності дисциплінарної відповідальності, який означає: по-перше, що жоден дисциплінарний проступок не повинно залишитися непоміченим; по-друге, кожен правопорушник має понести відповідальність за свої протиправні діяння [7, с. 75]. При цьому, караність діянь державного службовця в рамках трудового права слід концептуально відрізнити від караності протиправних діянь в рамках кримінального чи адміністративного права, головним чином, зважаючи на те, що покарання не є ціллю трудового права і не є метою дисциплінарної відповідальності як такої. Покарання порушника трудової дисципліни в трудовому праві є умовною функцією цього виду відповідальності, що виражається у: можливості застосування повноважним суб'єктом до правопорушника дисциплінарних стягнень та, у часто добровільній згоді працівника понести негативні наслідки своїх діянь (працівник, в низці випадків, у відповідь на оголошення йому догани, може звільнитись за власним бажанням, вдатись до інших правомірних дій, уникаючи дисциплінарної відповідальності).

Проте, якщо розглядати цю функцію в загальному аспекті, який більшою мірою застосований до випадків, які ми розглядаємо в цьому науковому дослідженні, слід зауважити, що каральна функція цієї відповідальності застосовується шляхом накладання на порушника дисциплінарної санкції – шляхом впливу на сферу свідомості працівника, його міжособистісних стосунків та честь як працівника, а також шляхом покладення на працівника стану «покараності», змістом якого є певне звуження його прав [4, с. 54].

5. Регулятивна функція. Ця функція спрямована на формування свідомості працівника, вміння розрізняти правомірну і неправомірну власну трудову діяльність. При цьому, найбільш характерними шляхами (елементами) здійснення регулятивної функції права є: 1) визначення засобами норм права праводієздатності (правосуб'єктності) громадян; 2) закріплення і зміна правового статусу громадян; 3) визначення компетенції державних органів, у тому числі й компетенції (повноважень) посадових осіб; 4) встановлення правового статусу юридичних осіб; 5) визначення факторів, спрямованих на виникнення, зміну і припинення правовідносин; 6) встановлення конкретного правового зв'язку між суб'єктами права; 7) визначення оптимального типу правового регулювання стосовно до конкретних суспільних відносин [7, с. 74-75].

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо доцільним зауважити, що дисциплінарна відповідальність державних службовців є специфічним видом дисциплінарної відповідальності, яка характеризується особливою метою (забезпечення дисципліни праці), похідними від мети цілями (відновлення стану, що існувало до порушення дисципліни праці; превенція порушення дисципліни праці тощо), завданнями (збігаються з похідними цілями основної мети такої відповідальності) та функціями (превентивна, виховна, відновлювальна, каральна та регулятивна) такої відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Килимник І.І. Правознавство: навч. посіб. / І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Науменко. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 308 с.
2. Сидоренко А.С. До питання сутності й розуміння дисциплінарної відповідальності у трудових правовідносинах / А.С. Сидоренко. // Пробл. законності: зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 119. – С. 246-255.
3. Тихомиров О.О. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері: Навч. посіб. / О.О. Тихомиров, О.К. Тугарова. – К.: Нац. акад. СБУ, 2015. – 172 с.
4. Лежнева Т.М. Функціональний аналіз санкцій загальної дисциплінарної відповідальності. / Т.М. Лежнева. // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2015. – Вип. 3-2. – Т. 2. – С. 53-56.
5. Черкасов О.В. Окремі аспекти правовідновної відповідальності у трудовому праві. / О.В. Черкасов. // Часоп. Київськ. ун-ту права. – 2013. – Вип. 2. – С. 223-227.
6. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. / В.И. Крусс. – М.: Норма. 2007. – 752 с.
7. Иванова Г.С. До питання про основні функції дисциплінарної відповідальності у трудовому праві. / Г.С. Иванова. // Акт. пробл. політики. – 2012. – Спец. вип. – С. 69-77.

УДК 347.97

КРИЛОВ Д.В.

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

В статті проаналізовано наукові позиції вчених щодо розуміння адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації та його основних елементів. Виокремлено та розкрито основні елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, що повинно сприяти побудові податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, та створить необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечить достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Автором надане власне визначення категорії «адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної податкової політики».

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Державна фіскальна служба, Державна податкова служба, мета, завдання, організаційна структура, компетенція.

В статье проанализированы научные позиции учёных относительно понимания административно-правового статуса органов публичной администрации и его основных элементов. Выделены и раскрыты основные элементы административно-правового статуса субъектов реализации государственной налоговой политики, что должно способствовать построению налоговой системы, которая является простой, экономически справедливой, с минимальными затратами времени на расчёт и уплату налогов, и создаст необходимые условия для устойчивого развития национальной экономики, обеспечит достаточное наполнение Государственного бюджета Украины и местных бюджетов. Автором предоставлено собственное определение категории «административно-правовой статус субъектов реализации государственной налоговой политики».

Ключевые слова: административно-правовой статус, Государственная фискальная служба, Государственная налоговая служба, цель, задачи, организационная структура, компетенция.

The article analyzes the scientific positions of scientists in understanding the administrative and legal status of public administration bodies and its basic elements. The basic elements of the administrative and legal status of the subjects of implementation of the state tax policy, which should facilitate the construction of a tax system, which is simple, economically fair, with minimal expenses of time for calculation and payment of taxes, and create the necessary conditions for the sustainable development of the national economy, will ensure sufficient filling of the State Budget of Ukraine and local budgets. The author provides his own definition of the category «administrative and legal status of the subjects of implementation of the state tax policy».

Key words: administrative and legal status, State Fiscal Service, State Tax Service, purpose, tasks, organizational structure, competence.

Постановка проблеми. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» визначено вектор розвитку держави, як проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цьо-

го, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему [1]. В аспекті реалізації зазначеного, важливе місце відводиться суб'єктам реалізації державної податкової політики, шляхом налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності виконання покладених на останніх завдань у напрямку запровадження публічно-сервісної діяльності [2]. В цьому сенсі, вельми актуальним є з'ясування сутності та структури адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики становлять наукові праці вчених з адміністративного права та процесу, теорії держави та права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, О. В. Джафарової, О. Ю. Дрозда, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. М. Козлова, О. В. Кузьменко, О. В. Курносова, С. М. Левчука, І. С. Мироненко, О. П. Рябченко, М. М. Тернушака, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін. Звернемо увагу, що останнім часом в дисертаційних дослідженнях звертається увага на дослідження адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації. Це у свою чергу, є гарним підґрунтям для визначення поняття та виокремлення особливих структурних елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики.

Виклад основного матеріалу. Податкові реформи, які проводилися протягом останніх років з метою побудови справедливої, прозорої та передбачуваної податкової системи, частково покращили ситуацію щодо податкового навантаження на бізнес та адміністрування податків. Зокрема, продовжується реформа Державної фіскальної служби, яка передбачає проведення організаційної реструктуризації (оптимізації) органів, оптимізації витрат, модернізації та автоматизації процесів діяльності [3]. Все вищезазначене є відповідним дороговказом щодо дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики.

На сторінках наукової літератури останнім часом підіймаються питання про визначення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, у тому числі суб'єктів реалізації державної податкової політики в залежності від напрямку їх діяльності. Це є свідченням того, що незважаючи на окремі спільні риси даних категорій, які відмічають вчені майже одноставно, єдиної концепції щодо їх сутності та правової природи до сьогодення не вироблено [4, с. 39].

Зазначимо, що в науковій літературі визначення дефініції «адміністративно-правовий статус» надається у відношенні до конкретного суб'єкта правовідносин. Так, О. В. Пономарьов в межах свого дисертаційного дослідження дійшов певного висновку, що адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України є певне становище у ієрархії органів виконавчої влади, яке створює умови для забезпечення спроможності Комітету своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові правовідносини у сфері захисту економічної конкуренції. Вченим виокремлюється структура адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України, шляхом обґрунтування таких елементів: 1) мета, завдання, функції; 2) компетенція; 3) організація діяльності; 4) юридична відповідальність службовців Антимонопольного комітету України [5, с. 15]. Г. О. Балака адміністративно-правовий статус Пенсійного фонду України визначила як правове становище Пенсійного фонду України, що впливає з його компетенції, а також із завдань, функцій, організацій та порядку діяльності, відповідальності, взаємодії з іншими суб'єктами щодо реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та загальнообов'язкового державного соціального страхування [6, с. 166]. О. В. Батраченко адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку визначає як врегульовану адміністративним законодавством систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційним, функціональним та іншими блоками, які визначають правове становище Національної поліції в адміністративних правовідносинах, що виникають при вжитті заходів для утвердження публічної безпеки та порядку [4, с. 44]. Крім того, О. В. Батраченко на підставі аналізу законодавства України, зокрема, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Національну поліцію» та інших, виокремлює наступну структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку: 1) мета, завдання та принципи адміністративно-правового

забезпечення публічної безпеки та порядку Національною поліцією; 2) структура та спосіб організації підрозділів Національної поліції, до завдань яких належить адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку в державі; 3) адміністративні повноваження та компетенція Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) межі та методи контролю за діяльністю поліції у сфері адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку; 5) гарантії діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку [4, с. 44]. І. І. Микульця у своєму дисертаційному дослідженні дійшов висновку, що адміністративно-правовий статус органів юстиції України регіонального рівня становить собою ієрархічне положення органів юстиції України регіонального рівня, яке визначається їхнім конкретним призначенням, місцем і роллю в системі органів публічної влади, характеризується їхньою компетенцією, територіальними межами діяльності, а також юридичною відповідальністю посадових осіб, які працюють у цих органах [7, с. 4]. У свою чергу, І. І. Микульця виокремлює чотири блоки адміністративно-правового статусу органів юстиції України регіонального рівня: 1) цільовий (мета, завдання, функції); 2) структурно-організаційний (принципи діяльності; порядок утворення, реорганізації, ліквідації тощо); 3) компетенція; 4) юридична відповідальність [7, с. 5]. В. І. Фелик доводить, що адміністративно-правовий статус становить собою комплексну правову категорію, що на теоретичному рівні відображає становище певного суб'єкта в системі правовідносин, на законодавчому рівні закріплення цього статусу виражається через визначення мети та завдань діяльності відповідного суб'єкта, його прав та обов'язків та інших елементів адміністративно-правового статусу, на практичному рівні реалізація адміністративно-правового статусу виражається у здійсненні відповідним суб'єктом своїх повноважень (якщо мова йде про публічного суб'єкта правовідносин) або у здійсненні своїх прав та виконанні обов'язків (для фізичних та юридичних осіб непублічного права) [8, с. 113].

В цілому вчені в деякій мірі є одноставними щодо розуміння адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації в залежності від реалізації певних суспільних правовідносин, а також структурних елементів, які розкривають його зміст.

В той же час, слід звернутись до наукових праць в яких розкривається зміст адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, напрямком діяльності яких є реалізації державної податкової політики. Так, О.О. Бригінець звертає увагу на те, що правовий статус органів державної податкової служби України є складне і неоднозначне явище, яке характеризується багатоманітністю законодавчо встановлених структурних елементів. При розгляді адміністративно-правового статусу державної податкової служби України О.О. Бригінець виокремлює наступні компоненти правового статусу органів державної податкової служби: 1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції органу державної влади; 2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість; 3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно: прав та обов'язків, які пов'язані зі здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також правом видавати певні акти; підвідомчості, правового закріплення об'єктів, предметів і справ, на які поширюються владні повноваження [9, с. 13].

На думку, Ю. О. Соловйової складовими правового статусу державної податкової служби є: функціональна структура, територіальна організація, мета й завдання діяльності, функції, компетенція та відповідальність посадових осіб, форми та методи діяльності. У такий спосіб розв'язується питання не тільки щодо місця органів державної податкової служби України в системі державного апарату, а й взаємозв'язку всіх елементів правового статусу державного органу [10, с. 10].

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної податкової політики – це законодавчо закріплена та врегульована нормами адміністративними права відповідна теоретико-правова конструкція, що визначає місце, значення та мету діяльності відповідного суб'єкта в системі органів публічної влади, характеризується спрямованістю на виконання окремої функції держави, а саме формування та реалізація державної податкової політики.

Доречно вести мову про те, що саме функція держави задля якої і був створений орган публічної влади визначає необхідний правовий інструментарій, яким наділяється цей суб'єкт та визначаються відповідні права і обов'язки останнього.

У зв'язку із викладеним, доречно виокремити елементи, які становлять зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, до яких слід відне-

сти: 1) мета створення органу (в основі покладено функцію держави задля виконання якої і створюється відповідний орган); 2) компетенція; 3) організаційна побудова та система взаємозв'язків та взаємодії з іншими суб'єктами, які задіяні в реалізації державної податкової політики.

Перед тим, як розкрити зміст визначених елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, варто також вказати на перелік досліджуваних суб'єктів. Ми будемо виходити із змісту розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» [3], розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику» [2], Указу Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1], якими передбачено реформування системи адміністрування податків і зборів, тобто проведення системної реформи Державної фіскальної служби України. У зв'язку з цим, до суб'єктів реалізації державної податкової політики доречно в умовах сьогодення відносити Державну фіскальну службу України та Державну податкову службу України, оскільки останні створенні з метою реалізації державної податкової політики.

Якщо звернутись до наукових доробок, то вчені одностайні в розумінні мети створення органу публічної адміністрації, і якраз мета служить виразом бажаного результату діяльності органу і обумовлюється конкретно-історичною обстановкою [11]. В цьому сенсі до уваги потрібно брати насамперед результати управлінської діяльності органу публічної адміністрації, тобто, те, на що чекають, усвідомлюють і бажають від його діяльності, а вже потім, на підставі цього намагаться встановити основну мету, задум законодавця, переслідуваний ним інтерес у створенні даного органу публічної адміністрації [12]. Отже, мета створення органу публічної адміністрації є в деякій мірі як забезпечення відповідної соціальної потреби у необхідності існування такого органу.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики є компетенція. Як зазначає Ю. О. Соловійова під компетенцією органів державної податкової служби України необхідно розуміти два елементи: сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання та безпосередньо підвідомчість, предмет відання, на які поширюються владні повноваження [10]. В аспекті нашої роботи, під компетенцією суб'єктів реалізації державної податкової політики варто розуміти відповідну сукупність прав і обов'язків, якими останні наділяються у відповідності до норм чинного законодавства по застосуванню певного правового інструментарію, необхідного для виконання основного свого призначення – як реалізації державної податкової політики.

Ще одним із базових елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики нами названо організаційну побудову та систему взаємозв'язків та взаємодії з іншими суб'єктами, які задіяні в реалізації державної податкової політики.

Організаційна структура, як елемент правового статусу суб'єктів, які задіяні в реалізації державної податкової політики полягає в тому, що будь-який орган (установа) повинен відповідати всім ознакам системного утворення. Спираючись на існуючі погляди, що системне утворення завжди складається з певних елементів, і слушним є висновок, що, по-перше, організаційна структура складається з певних структурних підрозділів і співробітників, які є функціонально взаємозалежними; по-друге, ці елементи пов'язані між собою певним чином, що обумовлено посадовою або організаційно-ієрархічною структурою; по-третє, кожний структурний підрозділ при наявності багатьох самостійних ознак знаходиться в юридичній підвладності по відношенню до іншого; по-четверте, обмін інформацією, що забезпечує ефективне виконання покладених на структурний підрозділ завдань щодо реалізації основного призначення [13, с. 170-171].

Аналіз організаційної структури Державної фіскальної служби України в цілому та підрозділів, які безпосередньо здійснюють податкову політику надає можливість зробити висновок, що саме остання надає можливість в повному обсязі виконувати основне призначення ДФС України щодо реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. На сьогоднішній день, про організаційну структуру Державної податкової служби України говорити зарано, оскільки не вироблено законодавчого забезпечення діяльності останньої, а Державна фіскальна служба продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції у сфері реалізації державної податкової політики.

Висновок. Дослідження сутності та структури адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, надало нам можливість запропонувати функціо-

нальне визначення останнього та виокремити його елементи, що, у свою чергу, сприятиме формуванню пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін до чинного законодавства в частині побудови податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів [1].

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
2. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1101-2018-%D1%80>.
3. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/142-2017-%D1%80>.
4. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
5. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2010. 19 с.
6. Балика Г. О. Адміністративно-правовий статус пенсійного фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 221 с.
7. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України регіонального рівня : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2012. 20 с.
8. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2017. 42 с.
9. Бригінець О.О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2011. 24 с.
10. Соловійова Ю. О. Організаційно-правові засади здійснення податкового контролю в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 18 с.
11. Белкин А.А., Гумерова Л.Ш. Понятия и особенности правового статуса органа государственного управления // Государственное управление и право: история и современность : межвузовский сборник / Отв. ред. : Казанцев С.М., Королев А.И. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та ; 1984. С. 5-14.
12. Дзісяк О.П. Правовий статус місцевих органів податкової служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07, Київ, 2001. 190 с.
13. Воронін Я. Г. Адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики як суб'єкта надання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. 2. Т. 2. С. 168-172.

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УСТАНОВЧИХ АКТАХ РАДИ ЄВРОПИ

У статті досліджуються питання тлумачення змісту принципу верховенства права в Статуті Ради Європи та інших актах цієї Організації. Констатується, що принцип верховенства права відіграє роль опорного принципу, на базі якого існують та функціонують інші принципи Ради Європи і виконання яких сформульовано у вигляді відповідних зобов'язань держави-члена РЄ, чому передують їх безумовне визнання такою державою. Доводиться, що в українському процесуальному праві на протидію європейській правовій доктрині та практиці існує доволі вузьке понятійне відтворення принципу верховенства права, що об'єктивно потребує відповідного профільного нормопроєктування та нормотворчості з застосуванням наробок, що містяться в актах Ради Європи, рішеннях ЄСПЛ.

Ключові слова: *принцип, верховенство права, правова держава, євроінтеграція, правова система, Європейський Союз, Рада Європи, Статут Ради Європи, acquis Ради Європи.*

В статье исследуются вопросы толкования содержания принципа верховенства права в Уставе Совета Европы и других актах этой организации. Констатируется, что принцип верховенства права играет роль опорного принципа, на базе которого существуют и функционируют другие принципы Совета Европы и выполнения которых сформулированы в виде соответствующих обязательств государства-члена СЕ, чему предшествует их безусловное признание таким государством. Доказывается, что в украинском процессуальном праве в противовес европейской правовой доктрине и практике существует достаточно узкое понятийное воспроизведение принципа верховенства права, что объективно требует соответствующего профильного нормопроектирования и нормотворчества с применением наработок, содержащиеся в актах Совета Европы, решениях ЕСПЧ.

Ключевые слова: *принцип, верховенство права, правовое государство, евроинтеграция, правовая система, Европейский Союз, Совет Европы, Устав Совета Европы, acquis Совета Европы.*

The interpretation of substance of the rule-of-law principle in the Charter of the Council of Europe and in other acts of the Organization is explored in the article. It is stated that rule-of-law plays the role of a fundamental principle, on the basis of which other principles of the Council of Europe exist and function. The principle is formulated in the form of the particular obligations of the CE Member State and preceded by their unconditional recognition. It is argued in the article that procedural law of Ukraine, contrary to European legal doctrine and practice, contain a rather narrow conceptual reproduction of the rule-of-law principle, which objectively requires appropriate professional legislative drafting and rulemaking, with application of the standards contained in the Council of Europe acts and ECHR decisions.

Key words: *principle, rule-of-law, rule-of-law state, European integration, legal system, European Union, Council of Europe, the Charter of the Council of Europe, Council of Europe acquis.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження принципу верховенства права в вітчизняній юридичній доктрині зумовлена кількома фундаментальними чинниками. По-перше, це чинники, які обумовлюють хронологічно послідовну лінію визначальних політико-юридичних

© КУРОВСЬКА І.А. — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності (Інститут законодавства Верховної Ради України)

подій у житті українського суспільства і держави в цілому, а по-друге, чинники, що уособлюють глибинну складність перехідного періоду розвитку українського суспільства і держави, позначені проблемами ґрунтовного теоретичного осмислення цього явища та його практичної реалізації у політичній та юридичній вимірах.

Для українського суспільства та держави в цілому стає актуальним дослідження феномену принципу верховенства права з метою його втілення у життя як основи для забезпечення й розвитку прав і основоположних свобод людини і громадянина. Верховенство права як принцип і як соціальне явище останнім часом все частіше відображається у вітчизняній юридичній доктрині.

Як відомо, Україна, ставши членом Ради Європи (далі – РЄ), закріпила принцип верховенства права в своєму Основному Законі, проте за майже двадцять п'ять років, які сплинули з того часу, залишають цей принцип тільки на рівні декларації. Тому для сучасної України, яка прагне набути членства у Європейському Союзі, надзвичайно важливо втілити принцип «верховенства права» у життєдіяльності суспільства і держави. Тільки реалізувавши принцип «верховенства права» Україна зможе трансформуватися у правову та демократичну європейську державу.

Аналіз останніх наукових публікацій і досліджень. Серед вітчизняних учених-дослідників, які присвятили фундаментальні наукові праці проблемі запровадження та утвердження принципу верховенства права в Україні слід, зокрема, відзначити: В. Авер'янова, М. Баймуратова, С. Головатого, А. Зайця, В. Зайчука, М. Козюбру, А. Колодія, Н. Оніщенко, М. Орзіха, С. Погребняка, П. Рабіновича, В. Селіванова, О. Скрипнюка, Ю. Тодику, М. Цвіка, В. Шаповала, С. Шевчука, Ю. Шемшученка тощо. Зазначимо, що вітчизняні вчені по-різному сприймають і викладають сутність поняття «верховенство права».

Не ставлячи перед собою завдання аналізувати весь спектр наукових підходів, зазначимо лише, що поняття верховенства права справді є надзвичайно динамічною категорією, а також відзначається багатогранністю, оскільки в цьому понятті переплітаються наукова істина та цінності добра і справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї і правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд тощо [4, с. 15]. Адже, як слушно зазначає О.В. Зайчук, верховенство права — це, безумовно, прояв загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, в тому числі й правової, головний засіб і мета суспільного розвитку, своєрідна демонстрація етапів формування та еволюції правової системи. Саме ця система, її сутність і природа, її вимір як соціального феномену визначають взаємозв'язок таких понять, як право і правопорядок, право і свобода, право і відповідальність, право і рівність, право і справедливість [2, с. 28].

Метою цієї статті є дослідити особливості тлумачення принципу верховенства права в контексті статутних актів Ради Європи.

Виклад основного матеріалу. Основоположна та початкова роль у ініціації процесів застосування концепту панування права та принципу верховенства права в новітній історії Європи, безумовно, належить РЄ.

Нараховуючи на те, що РЄ є найбільшою міжнародною регіональною міжурядовою організацією континенту, створеною спочатку 10 державами Європи, членами якої на сьогодні є 47 держав континенту, що діють на основі відкритого членства та які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права людини і свободи для своїх громадян, – рішення цієї організації, що основну увагу приділяє міжнародному гуманітарному співробітництву, носять мультиплікативний ефект [6].

Зазначимо, що РЄ, будучи суб'єктом міжнародного права, володіє низкою необхідних властивостей, визначальними з яких, М. О. Баймуратов називає здатність виробляти, виражати та реалізувати автономну волю, а також брати участь у прийнятті норм міжнародного права та діяти відповідно до цих норм [1, с. 62]. Ця міжнародна організація реалізує свій міжнародно-правовий статус на підставі Статуту, ухваленого Лондонським договором 5 травня 1949 р., шляхом створення та розвитку єдиної, внутрішньо узгодженої системи правових норм, що регулюють відносини між її державами-членами. Так, стаття 1 Статуту констатує, що мета Ради Європи – досягнення більшого єднання між її членами, реалізовуватиметься у різних сферах суспільного життя – соціальній, економічній, культурній, науковій, правовій і адміністративній, за умов всебічної підтримки прав людини і основних свобод. Способом досягнення зазначеної мети домовлено вважати укладання угод/багатосторонніх договорів та здійснення спільних різноцільових заходів [2, с. 12].

Стаття 3 Статуту Ради Європи напряду присвячена регламентації та легалізації принципу верховенства права [2, с. 12]. Тут встановлюється, що кожний член Ради Європи обов'язково

повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, а також повинен відверто та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради, визначеної у главі I.

Системний аналіз цієї статті дає змогу встановити, що:

- по-перше, принцип верховенства права, регламентований, закріплений і легалізований першим в Статуті РЄ;

- по-друге, принцип верховенства права, в нормопроєктувальному контексті, вказаний в синергичній зв'язці з принципами: а) здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під юрисдикцією держави-члена Ради Європи та б) фактично, принципом відвертого та ефективного співробітництва в досягненні мети Ради, визначеної у главі I, тобто, закріпленої в п. а ст. 1 Статуту РЄ;

- по-третє, системний аналіз наведених принципів та технологічних підходів, що закріплені в ст. 3 Статуту РЄ, дає можливість стверджувати про органічну єдність та взаємну інтерпретацію принципу верховенства права та принципу здійснення прав людини і основних свобод, що фактично витікають один з одного, та детермінують існування та функціонування дії один одного в межах загальноєвропейського правового простору, причому, в прямому та зворотному тлумаченні та інтерпретації;

- по-четверте, враховуючи такий зв'язок наведених принципів, який фактично набуває характер синергичного та генетичного зв'язку, можна констатувати, що в діяльності РЄ принцип верховенства права використовується у розумінні його континентального тлумачення;

- по-п'яте, звідси, принцип верховенства права відіграє роль опорного принципу, на базі якого існують та функціонують інші принципи РЄ;

- по-шосте, необхідно зазначити, що виконання зазначених принципів сформульовано у вигляді відповідних обов'язків держави-члена РЄ, чому передують їх безумовне визнання такою державою;

- по-сьоме, наведені принципи мають великий праксеологічний потенціал та носять суто функціональне призначення – такий висновок витікає з того, що згідно п. б) ст. 1 Статуту РЄ, її мета досягається за допомогою органів Ради, шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод, – а це означає, що вся практична діяльність держав-членів РЄ здійснюється через призму використання та виконання зазначених принципів в діяльності зазначених держав і органів РЄ, й насамперед, принципу верховенства права;

- по-восьме, великий науковий та практичний інтерес викликає положення п. с) ст. 1 Статуту РЄ, де зазначається, що участь у Раді Європи не впливає на співробітництво її держав-членів з Організацією Об'єднаних Націй та іншими міжнародними організаціями або союзами, членами яких вони є. Наведене положення викликає відповідні питання, бо з позицій юридичної техніки воно має відповідні внутрішні протиріччя. Так, з одного боку, це підтверджує самостійність ідеалів, телеологічних домінант РЄ та здійснення на їх засадах відповідної діяльності, що на практиці здійснюється державами-членами на засадах наведених принципів; а з іншого – викликає відповідні зауваження та питання, особливо в контекстуалізації характеру співробітництва держав-членів РЄ з ООН та іншими міжнародними організаціями або союзами, членами яких вони є. Оскільки системний аналіз цього статутного положення, свідчить скоріше про наявність або конкурентних або антагоністичних засад, хоча, на нашу думку, особливо враховуючи потенціал принципу верховенства права та загальну визнаність державами-членами ООН та інших міжнародних організацій принципу захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод, – зазначені засади співробітництва повинні нести позитивний, синергичний характер. Вважаємо, що наведення положення Статуту РЄ потребує додаткового нормопроєктування та нормотворчого корегування;

- по-дев'яте, положення п. d) ст. 1 Статуту РЄ, згідно якого питання, що стосуються національної оборони, в компетенцію РЄ не входять, – не тільки є розмежувальною рисою в телеологічних домінантах РЄ та в її компетенційних повноваженнях, як міжнародної організації, але й виступають відповідною вказівкою на сфери діяльності держави-члена РЄ, які не підпадають під її регламентацію, регулювання, контроль, – отже дія зазначених принципів РЄ, включаючи й принцип верховенства права, не розповсюджуються на питання національної оборони держави-члена цієї організації в її міжнародно-правовій інтерпретації. Однак, на зазначену сферу

діяльності держави, безумовно, розповсюджуються інші принципи, включаючи й принцип верховенства права, що взяті нею в рамках своїх міжнародно-правових зобов'язань з відносин з іншими міжнародними міждержавними або міжурядовими організаціями (зокрема, Європейський Союз, НАТО, Організація з безпеки та співробітництва в Європі тощо), а також регламентація та врегулювання зазначеної сфери діяльності держави внутрішньодержавним законодавством профільного характеру (про збройні сили, національну безпеку тощо) з використанням принципу верховенства права, що має конституційну регламентацію та закріплення (див. ст. 8 Конституції України);

- по-десяте, згідно положень Статуту РЄ передбачаються деякі заходи відповідальності держав-членів за порушення відповідних статутних приписів, зокрема, за грубе порушення положень ст. 3 Статуту, що зобов'язують визнавати принцип верховенства права, – за це може бути призупинено право на представництво будь-якого члена Ради Європи, а Комітет Міністрів може запропонувати йому вийти зі складу Ради (ст. 8 Статуту);

- по-одинадцять, системний аналіз положень Статуту РЄ та його нормативної бази, дає змогу стверджувати, що, незважаючи на визнання забезпечення верховенства права одним з основних завдань РЄ, в її нормативних документах відсутній конкретний перелік складових (ознак) верховенства права та вимог до його забезпечення. А це, по-перше, дає змогу зробити висновок про наявність багатьох критеріїв щодо характеристики та визначення такого принципу; по-друге, про наявність багатьох доктринально-теоретичних та організаційних можливостей його достатньо широкої інтерпретації органами РЄ та її членами, включаючи й держави-члени, а також, по-третє, про невизначеність ресурсних можливостей (організаційних, нормативних, кадрових, матеріальних тощо) щодо його супроводження і забезпечення в діяльності РЄ або, по-четверте, щодо використання *mutatis mutandis* всієї нормативної бази РЄ, її організаційних та інших ресурсних можливостей та таких же ресурсних можливостей її органів (статутних та позастатутних), а також внутрішнього законодавства держав-членів організації, щодо забезпечення принципу верховенства права;

- по-дванадцять, системний аналіз положень Статуту РЄ та його нормативної бази, дає змогу стверджувати, що забезпечення та використання принципу верховенства права, як одного з основних завдань Ради Європи, породжує відповідні горизонтально-управлінські зв'язки, відповідний управлінський алгоритм та відповідну належну управлінську парадигму, основою яких є розуміння семантичного навантаження цього принципу, технології його закріплення та втілення в діяльність організації у відповідних критеріях, організаційних формах, системі телеологічних домінант та відповідних якісних ознак, тобто застосованого саме для діяльності міжнародної гуманітарної інституції, якою й є Рада Європи.

Крім того, необхідно наголосити на тому, що в основних політичних документах РЄ, а також в різних конвенціях і рекомендаціях систематично згадується верховенство права. Про нього, зокрема, йдеться як про елемент спільної спадщини в Преамбулі Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). Верховенство права називається базовим принципом європейських демократій у Резолюції Res (2002)12, яка передбачає створення Європейської комісії з питань ефективності здійснення правосуддя (СЕПЕJ) [8], а в Статуті Венеційської комісії про нього йдеться як про пріоритетне завдання [10]. При цьому ні в одному з документів РЄ не дається визначення верховенства права. Крім того, РЄ не створила ніяких спеціальних механізмів контролю з питань верховенства права.

Однак, незважаючи на це, в ряді випадків Рада Європи вчинила дії з метою поширення і зміцнення верховенства права за посередництвом своїх інститутів, зокрема, через Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Європейську комісію з питань ефективності здійснення правосуддя (СЕПЕJ), Консультативну раду європейських суддів (КСЕС), Групу держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Комітет зі спостереження Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЕ), Уповноваженого з прав людини та Венеційської комісії.

На думку А. Є. Санченко, за понад шістьдесят років РЄ втілила свої статутні цілі у потужний правовий доробок – *acquis* [7]. В доктринальному аспекті *acquis* як такий, на думку теоретиків європейського права, є усталеним масивом знань і досвіду, що лежать в основі розуміння явищ та процесів у певній сфері [9, р. 11]. Звідси, поняття *acquis* у такому тлумаченні однаково справедливо та вже протягом багатьох років офіційно застосовується Радою Європи та Європейським Союзом. На нашу думку, до *acquis* відносяться й основоположні принципи діяльності РЄ, включаючи й концепт – концепцію – принцип верховенства права. Це, насамперед, детерміновано тим, що концепція верховенства права разом з концепцією демократії та прав людини утворює

«три стовпи» Ради Європи та є схваленою у преамбулі ЄКПЛ 1950 р. [5]. Цей принцип також закріплено у низці міжнародних документів щодо прав людини та в документах, які встановлюють міжнародні правові стандарти прав людини в різних сферах її діяльності (виборче право, місцеве самоврядування, трансграничне співробітництво територій, права національних та інших меншин тощо) – в рамках РЄ розроблено та прийнято більш ніж 300 міжнародних конвенцій з цих питань.

Висновки та пропозиції. Таким чином, з аналізу вищенаведеного, можна зробити висновок, що в українському процесуальному праві на противагу європейській правовій доктрині та практиці існує доволі вузьке понятійне відтворення принципу верховенства права, що відповідно негативно відображається на перспективах запровадження його у правозастосовну діяльність та об'єктивно потребує відповідного профільного нормопроекування та нормотворчості, з застосуванням наробок, що містяться в актах Ради Європи, рішеннях ЄСПЛ.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. А. Международное публичное право: Учеб. – К.: Истина, 2004.
2. Зайчук О. В. Деякі практичні засади реалізації принципу верховенства права / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. *Зб. наук. праць Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. К.: Реферат, 2005. С. 28-31.
3. Збірка договорів Ради Європи: Українська версія/ Під ред. Є.М. Вишневецького. К.: Парламентське видавництво, 2000. 654 с.
4. Козюбра М. І. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика / М. І. Козюбра. *Українське право*. 2006. №1 (19). С. 15-23.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
6. Рада Європи. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2_%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8
7. Санченко А. Є. До питання про *acquis* Ради Європи. URL: file:///C:/Users/Mikhail/Downloads/bmju_2011_8-9_12.pdf
8. European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spiwobitnitstvo/priedstawnictwo-w-ewropiejskij-komisii-z-pitan-iefiektiwnosti-prawosuddia-radi-ewropi-cepej/>
9. Pratchett L., Lowndes V. Developing democracy in Europe. An analytical summary of the Council of Europe's *acquis*. *Council of Europe Publishing*, 2004.
10. Statut the Venice Commission of the Council of Europe URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ДЕРЖАВИ: НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Аналізуються законодавчо закріплені дефініції такого поняття, як «правоохоронні органи», визначаються їх основні недоліки та суперечності. Досліджуються наукові підходи до розуміння даного поняття, в межах яких виокремлюється функціональний, діяльнісний підходи, а також підхід, в основі якого лежить специфічне коло завдань, виконання яких покладається на правоохоронні органи. На основі проведеного дослідження формулюється авторська дефініція поняття «державні правоохоронні органи».

Ключові слова: державні органи, правозастосовна функція, правоохоронна система, правоохоронна функція, правоохоронний орган, правоохоронний орган спеціального призначення, система правоохоронних органів, спеціальне правоохоронне формування.

Анализируются законодательно закреплённые дефиниции такого понятия, как «правоохранительные органы», определяются их основные недостатки и противоречия. Исследуются научные подходы к пониманию данного понятия, в пределах которых выделяется функциональный, деятельностный подходы, а также подход, в основе которого лежит специфический круг задач, выполнение которых возлагается на правоохранительные органы. На основе проведенного исследования формулируется авторская дефиниция понятия «государственные правоохранительные органы».

Ключевые слова: государственные органы, правоприменительная функция, правоохранительная система, правоохранительная функция, правоохранительный орган, правоохранительный орган специального назначения, система правоохранительных органов, специальное правоохранительное формирование.

The legally established definitions of such a concept as "law enforcement agencies" are analyzed, their main shortcomings and contradictions are determined. Scientific approaches to the understanding of this concept are studied, within which the functional, activity approaches are singled out, as well as the approach, which is based on a specific range of tasks, the implementation of which is entrusted to law enforcement agencies. On the basis of the conducted research the author's definition of the concept "state law enforcement agencies" is formulated.

Key words: state bodies, law enforcement function, law enforcement system, law enforcement function, law enforcement body, special purpose law enforcement body, law enforcement system, special law enforcement formation.

Актуальність. Як свідчить проведене нами дослідження, поняття «правоохоронний орган» («правоохоронні органи») є одним із найбільш вживаних в національному законодавстві. Зокрема, контекстний аналіз законодавчої бази показав, що він зустрічається в тексті більш як 5 тисяч нормативно-правових актів різної юридичної сили. Однак, незважаючи на таку популярність, законодавець й досі не спромігся офіційно закріпити його універсальну дефініцію. Зустрічається цей термін також і в Конституції України. Так, згідно ч. 3 ст. 17 Основного Закону, «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [1]. Однак, Конституція прямо не називає жоден державний орган «пра-

воохоронним». Більше того, вона не містить навіть приблизного переліку ознак, за якими той чи інший орган може бути віднесений до правоохоронних.

У зазначених умовах цілком закономірно виникає необхідність у проведенні більш детального наукового аналізу нормативно-правових актів, в яких закріплена дефініція «правоохоронних органів держави», їх співставлення та порівняння між собою, а також із загальноприйнятими науковими поглядами на сутність, зміст і правову природу такого елемента національної правоохоронної системи, як правоохоронні органи, **що і є основною метою даної наукової публікації.**

Виклад основного матеріалу. Вперше офіційно термін «правоохоронні органи» був закріплений в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. Зокрема, ст. 1 початкової редакції Закону до правоохоронних органів відносила «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [2]. За більш як чверть століття існування Закону, закріплене в ньому визначення правоохоронних органів зазнало деяких змін: замість ОВС з'явилися органи НПУ; замість органів ДПС – органи доходів і зборів; замість органів державної контрольно-ревізійної служби – органи державного фінансового контролю; з переліку правоохоронних органів було виключено митні органи, натомість доповнено органами Військової служби правопорядку у ЗСУ, НАБУ, органами і установами виконання покарань, слідчими ізоляторами [3].

Однак, не зважаючи на всі внесені зміни та доповнення, законодавець так і не спромігся усунути основний недолік даного визначення і зробити його більш універсальним. Та обставина, що у ньому детально перераховуються одні правоохоронні органи, а щодо інших лише зазначається, що вони повинні здійснювати «правозастосовні або правоохоронні функції», стала приводом не тільки для наукових дискусій, але й для неодноразових звернень до КСУ.

Наступна спроба законодавця офіційно закріпити визначення «правоохоронних органів» була зроблена в Законах України «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». І хоча обидва Закони були прийняті одночасно – 19.06.2003 р., однак у них були закріплені принципово різні визначення правоохоронних органів. Так, наприклад, ст. 1 першого Закону до правоохоронних органів відносила «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [4], а ст. 1 другого Закону – «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [5].

Звісно, на відміну від визначення правоохоронних органів, яке було закріплене в Законі 1993 р., наведені вище визначення є більш уніфікованими та універсальними. Водночас, й досі залишається незрозумілою логіка законодавця, який настільки суперечливо підійшов до офіційного закріплення функціональної спрямованості правоохоронних органів. І хоча 08.07.2018 р. обидва Закони втратили чинність [6], однак закріплені в них протиріччя щодо визначення правоохоронних органів понад 15 років були темою багатьох наукових досліджень і політичних дискусій.

Відсутність єдиного тлумачення поняття «правоохоронний орган» у профільних законах негативно позначилось на якості законодавчого регулювання правоохоронної діяльності в цілому, породило цілу низку суперечностей, плутанину та неузгодженість. Так, якщо проаналізувати нормативно-правові акти, у яких визначається адміністративно-правовий статус окремих правоохоронних органів, то можна помітити, що лише в деяких із них міститься пряма вказівка на приналежність того чи іншого органу до правоохоронних. Зокрема, це:

– Ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. Цікаво, що в початковій редакції зазначеної статті СБУ визначалась як «державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України» [7]. Однак, сучасна редакція Закону визначає СБУ вже як «державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України». Дослівний аналіз наведеної законодавчої трансформації дає підстави для висновку, що законодавець вбачає суттєву різницю між такими поняттями, як «правоохоронний орган» і «орган з правоохоронними функціями». Звісно, різниця між ними існує. Як відомо, виконання державним органом правоохоронних функцій є основною ознакою, яка дозволяє віднести його до системи правоохоронних органів держави. Іншими словами, всі правоохоронні органи виконують правоохоронні функції, однак не всі органи, які виконують такі функції, є правоохоронними. Виходячи з викладеного, вважаємо що внісши зміни до ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України», законодавець безпідставно звужив сферу повноважень СБУ.

– Ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 7.03.2002 р., згідно якої військова служба правопорядку у ЗСУ є *«спеціальним правоохоронним формуванням у складі ЗСУ ...»* [8]. На наш погляд, використання терміну «спеціальне правоохоронне формування» для окреслення адміністративно-правового статусу Військової служби правопорядку у ЗСУ є необґрунтованим, оскільки на сьогодні жоден нормативно-правовий акт не передбачає подібної форми організації діяльності державних інституцій.

– Ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., згідно якої НАБУ є *«державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових»* [9]. Це один із небагатьох випадків, коли законодавець, на нашу думку, чітко та лаконічно окреслив адміністративно-правовий статус НАБУ, віднісши його до системи правоохоронних органів держави.

– Ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 3.04.2003 р., згідно якої ДПС є *«правоохоронним органом спеціального призначення ...»* [10]. Аналіз наведеного визначення дає підстави зробити два зауваження. Перше стосується обґрунтованості і доцільності віднесення ДПС до органів спеціального призначення. Друге, – вживання в різних законах різних назв для позначення таких органів: органи охорони державного кордону (в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів») і Державна прикордонна служба (в Законі України «Про Державну прикордонну службу України»). Очевидно, що такий підхід вносить неясність і плутанину при визначенні компетенції та сфери повноважень різних правоохоронних інституцій. До-речі, останнє зауваження в повній мірі стосується також і Державної фіскальної служби України [11], яка в Законі «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» згадується як «органи доходів і зборів» [3].

– Ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 р., згідно якої ДКВС *«здійснює правозастосовні та правоохоронні функції»* [12]. Як бачимо, законодавець прямо не називає ДКВС правоохоронним органом, а лише виокремлює зі сфери її повноважень правоохоронні функції. Як ми уже зазначали вище, в даному випадку такий підхід є необґрунтованим, оскільки він не дозволяє в повній мірі розкрити соціальну роль і призначення цього правоохоронного органу. На підтвердження даного висновку можна навести ще один аргумент. Річ у тім, що Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів відносить «установи виконання покарань» та «слідчі ізолятори» [3], які, згідно Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», входять до структури ДКВС. Таким чином, всі інші структурні підрозділи ДКВС, в тому числі кримінально-виконавчої інспекції та воєнізовані формування, за логікою законодавця, не можуть бути віднесені до правоохоронних органів, що, на нашу думку, є нелогічним і необґрунтованим. У зв'язку з викладеним, вважаємо, що в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» замість таких правоохоронних органів, як «органи і установи виконання покарань» та «слідчі ізолятори», більш доцільно вживати назву «ДКВС».

– Ст. 89 Лісового кодексу України від 21.01.1994 р., згідно якої державна лісова охорона здійснює *«охорону і захист лісів на території України»* і *«має статус правоохоронного органу»* [13]. Аналогічне положення продубльовано також і в п. 1 «Положення про державну лісову охорону» [14].

Правоохоронний статус решти органів, які безпосередньо згадуються в ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», офіційно не підтверджений, оскільки профільні законодавчі акти, в яких закріплено їх адміністративно-правовий статус, не містять прямої вказівки на їх приналежність до правоохоронних органів держави. Зокрема, це стосується прокуратури [15], НПУ [16], Державної фіскальної служби [11], органів державного фінансового контролю [17], а також органів рибохорони [18].

Ми вважаємо, що такий непослідовний та неузгоджений підхід законодавця до нормативно-правового врегулювання системи правоохоронних органів держави є неприйнятним. Він не лише негативно впливає на рівень правової і соціальної захищеності працівників таких органів, але й породжує численні колізії під час застосування положень суміжних нормативно-правових актів. Найбільш оптимальним варіантом усунення зазначеного недоліку ми вважаємо: по-перше, законодавче закріплення системи правоохоронних органів держави із чітким визначенням критеріїв віднесення органу до тієї чи іншої категорії; по-друге, внесення змін і доповнень до профільних законодавчих актів, які спрямовані на офіційне надання їм статусу відповідних правоохоронних органів.

Відразу ж зауважимо, що практична реалізація наведених вище пропозицій неможлива без формулювання максимально уніфікованого та універсального визначення «правоохоронних органів».

Отже, законодавство не містить офіційно закріпленої дефініції поняття «правоохоронний орган». Не кращою є ситуація і в юридичній літературі, аналіз якої свідчить про широку розмаїтість наукових поглядів на це питання. Нажаль, обмежений обсяг даної наукової статті не дозволяє нам детально зупинитись на їх аналізі, тому виникає необхідність в їх уніфікації та систематизації.

В результаті аналізу численних наукових джерел ми прийшли до висновку, що в основі більшості сучасних дефініцій поняття «правоохоронні органи» лежить так званий *функціональний підхід* до розуміння їх сутності та правової природи, найбільш характерною рисою якого є зосередження уваги на правоохоронній функції, як визначальній функції в діяльності того чи іншого органу.

Типовим прикладом такого підходу є дефініція «правоохоронних органів», яка спочатку була сформульована С. Лиховою, а згодом, з невеликими поправками, продубльована багатьма іншими науковцями. Так, до правоохоронних органів пропонується відносити «всі державні органи, а також громадські організації, які наділені хоча б якимось правоохоронними функціями» (повноваженнями) [19, с. 74; 20, с. 71]. На основі функціонального аспекту будують свої визначення й інші науковці. Зокрема, правоохоронні органи визначаються ними як «державні органи, основною (спеціальною) функцією яких є охорона законності, забезпечення правопорядку, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями» [21, с. 192]; або як «органи, які поряд із другорядними (допоміжними) виконують кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності» [22, с. 79] тощо.

Основною вадою наведених визначень, на нашу думку є те, що в більшості з них використовуються такі поняття, як головні (основні, спеціальні) та допоміжні (другорядні) правоохоронні функції. Водночас, які саме правоохоронні функції необхідно відносити до кожної з цих груп – питання спірне. У зв'язку з цим, наведені вище визначення мають переважно науково-теоретичну цінність, оскільки їх практично не можливо імплементувати в нормотворчу діяльність.

Не менш поширеним підходом до визначення дефініції такого поняття, як «правоохоронні органи», є *діяльнісний підхід*, в основі якого лежить така категорія, як «правоохоронна діяльність». Так, наприклад, О.В. Тюріна зазначає, що «критерієм виділення і віднесення державних органів до правоохоронних органів є державна правоохоронна діяльність, яка одночасно виступає системоутворюючим чинником, що об'єднує правоохоронні органи в цілісну систему» [23, с. 7]. На нашу думку, наведений вище підхід до розуміння сутності правоохоронних органів теж не позбавлений недоліків. Річ у тім, що сучасне розуміння правоохоронної діяльності, як справедливо відмічається в літературі, «виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів», оскільки «окремі її функції виконують законодавча та виконавча гілки влади, президентські органи, інститути громадянського суспільства тощо» [24, с. 147].

Третій підхід до розуміння сутності правоохоронних органів найбільш поширений і, на нашу думку, найбільш обґрунтований. В його основі лежить *специфічне коло завдань, виконання яких покладається на правоохоронні органи*. Як справедливо з даного приводу зазначав В.П. Бож'єв, «правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, які мають свої чітко визначені завдання» [25]. Таким чином, *саме завдання і цільову спрямованість діяльності тих чи інших органів слід вважати основним критерієм, який дозволяє відносити їх до правоохоронних органів держави*.

Однак, проаналізувавши наукову літературу, ми помітили надзвичайно велику варіативність визначень «правоохоронних органів», яка дозволила нам визначити *в межах зазначеного підходу два відносно самостійні напрями*.

Представники першого напрямку обґрунтовують *«вузький» підхід* до розуміння сутності та призначення правоохоронних органів. Найбільш типовим прикладом такого підходу є дефініція, сформульована М.І. Мельником та М.І. Хавронюком, які до правоохоронних органів пропонують відносити «лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права» [26, с. 32]. Схожі визначення можна зустріти й в інших джерелах. Зокрема, до правоохоронних органів науковці відносять «державні органи і громадські організації, які ... покликані забезпечити законність і правопорядок, захист прав і інтересів громадян, трудових колективів, суспільства і держави, попереджувати, припи-

няти правопорушення й застосовувати заходи державного примусу чи громадського впливу до осіб, які порушили законність і правопорядок» [28, с. 29]; або «державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу і перевиховання щодо правопорушників» [29, с. 53] тощо.

Проаналізувавши наведені вище та інші подібні дефініції, ми прийшли до висновку, що основним їх недоліком є згадка лише про деякі, найбільш популярні напрями правоохоронної діяльності. Відтак, в результаті їх імплементації в чинне законодавство за межами правоохоронної системи може залишитись ціла низка органів, на які покладається виконання завдань, що не згадуються у тій чи іншій дефініції.

Представники другого напрямку, навпаки, розглядають завдання правоохоронних органів занадто «широко». Так, наприклад, Б.Г. Баланик до правоохоронних органів відносить «спеціальні органи держави, які покликані охороняти правові норми» [30, с. 20]. Досить широко правова природа правоохоронних органів відображена також у дефініціях інших науковців, які пропонують до них відносити «спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку ...» [24, с. 149]; або ж «спеціальні державні органи, основним компонентом юрисдикції (визначеної законом компетенції) яких виступають правоохоронні повноваження, котрі спрямовані на охорону права, прав і свобод людини і громадянина та інших об'єктів правової охорони» [31, с. 32].

На нашу думку, найбільш суттєвою вадою широкого підходу є те, що він фактично не розкриває специфічну правову природу правоохоронних органів, у зв'язку з чим практично не можливо повести їх відмежування від інших органів державної влади. Адже, по-суті, діяльність всіх державних органів в кінцевому рахунку спрямована на «забезпечення реалізації певних прав і свобод громадян», однак не всі вони є правоохоронними.

«Широкий» та «вузький» підходи до розуміння сутності та призначення правоохоронних органів можна вважати основними, базовими. Саме до них тяжіє більшість обґрунтованих в літературі дефініцій аналізованого поняття. Однак, ми все ж таки вважаємо, що «правда лежить посередині», тобто між широким та вузьким підходом.

Саме таку точку зору відстоює О.М. Бандурка, сформульовану дефініцію якого не можна віднести ані до широкого, ані до вузького підходу. На його думку, до правоохоронних органів необхідно відносити «функціонуючі в суспільстві і державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю й іншими правопорушеннями» [32, с. 8]. Запропоноване О.М. Бандуркою визначення правоохоронних органів у цілому слід вважати уніфікованим і таким, що в достатній мірі розкриває сутність і правову природу правоохоронних органів. Однак, на нашу думку, воно теж потребує деякого удосконалення та уточнення змісту.

Висновки. Проаналізувавши наукову літературу та чинне законодавство, ми прийшли до висновку, що під державними правоохоронними органами найбільш доцільно розуміти наділені державно-владними повноваженнями у сфері охорони правопорядку органи державної влади, адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності яких визначаються законом, і основним завданням діяльності яких є охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень.

Сформульована нами дефініція є максимально уніфікованою і, водночас, містить у собі найбільш суттєві вимоги, яким мають відповідати всі без винятку державні правоохоронні органи. Більше того, завдяки універсальному характеру, а також відсутності загальнотеоретичних і оціночних понять, вона успішно може використовуватись в правотворчій діяльності, допоможе внести ясність та однозначність у розуміння сутності та правової природи державних правоохоронних органів, а також усунуть цілу низку законодавчих колізій і прогалин.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 14.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 11, ст. 50.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року із змінами та доповненнями в редакції від 05.08.18 : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст.351.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 46, ст.366.
6. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241
7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 27, ст.38.
8. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 7 березня 2002 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 32, ст.225.
9. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради, 2014, № 47, ст.2051.
10. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року // Відомості Верховної Ради України, 2003, № 27, ст.208.
11. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
12. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 року // Відомості Верховної Ради України, 2005, № 30, ст.409.
13. Лісовий Кодкс України від 21 січня 1994 року. Введений в дію Постановою Верховної Ради України № 3853-XII від 21.01.94 // Відомості Верховної Ради України 1994, № 17, ст.100.
14. Про затвердження Положення про державну лісову охорону : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. N 976 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF>.
15. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12.
16. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379.
17. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року в редакції Закону від 27.01.2018 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12/ed20180127/conv>.
18. Про затвердження Положення про органи рибохорони Державного агентства рибного господарства України : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.01.2012 № 26 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0379-12>.
19. Лихова С. Про визначення поняття „правоохоронні органи” // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74-76.
20. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб’єкти кримінально-правового захисту // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71-72.
21. Большой энциклопедический словарь. В 2-х т. – М.: Сов. энциклопедия, 1991. — Т. 2. – 768 с.
22. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. О. Пікуля. – К., 2004. – 20 с.
23. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 18 с.
24. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності // Право і безпека. № 3 (35) 2010. - С. 145-151.
25. Правоохранительные органы Российской Федерации : учеб. для высш. юрид. учеб. заведений и юрид. ф-тов / [В. Н. Аргунов, В. К. Бобров, В. П. Божьева и др. ; под ред. В. П. Божьева ; рец. В. Б. Алексеев]. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2000. – 415 с.
26. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
27. Семенов В. М. Правоохранительные органы в СССР. – М.: Юридическая литература, 1990 – 397 с.

28. Осадчий В. І. Проблеми кримінально-правового захисту правоохоронної діяльності] : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Осадчий Володимир Іванович ; Національна академія внутрішніх справ України. - К., 2004. – 469 с.
29. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51–54.
30. Баланик Б. Г. Общественный порядок как объект охраны советской милиции // Права и свободы граждан и роль милиции в их обеспечении: Сборник науч. трудов МВШМ МВД СССР. – М.: МВД СССР, 1981. – С. 15-26.
31. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Спеціальність 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень - Київ. – 2005.
32. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под ред. Проф. А.М. Бандурки. – Харьков: Университет внутренних дел, 1999. – 350 с.

УДК 349.22

ПАНЧЕНКО М.В.

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНОЇ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена з'ясуванню концептуальної сутності принципів функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців в Україні. Автором аналізуються актуальні науково-методологічні підходи до розуміння вченими поняття «принципи права», уточнюються сутність мети та завдань функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, на основі чого узагальнюється наукова думка про сутнісний зміст досліджуваних принципів. Особлива увага приділяється дослідженню підходів вчених до розуміння видів принципів права, на основі чого автор структурує виявлені ним принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців у відповідні групи принципів.

Ключові слова: *гідна праця, державні службовці, забезпечення, правовий механізм, принципи права.*

Статья посвящена выяснению концептуальной сущности принципов функционирования правового механизма обеспечения достойного труда государственных служащих в Украине. Автором анализируются актуальные научно-методологические подходы к пониманию учёными понятия «принципы права», уточняются сущность цели и задач функционирования правового механизма обеспечения достойного труда госслужащих, на основе чего обобщается научная мысль о сущностном содержании исследуемых принципов. Особое внимание уделяется анализу подходов учёных к пониманию видов принципов права, на основе чего автор структурирует обнаруженные им принципы функционирования правового механизма обеспечения достойного труда госслужащих в соответствующие группы принципов.

Ключевые слова: *государственные служащие, достойный труд, обеспечение, правовой механизм, принципы права.*

© ПАНЧЕНКО М.В. – кандидат юридичних наук, адвокат

The article focuses on clarifying the conceptual essence of the principles of the legal mechanism functioning for ensuring decent work for public servants in Ukraine. The author analyzes the current scientific and methodological approaches to understanding the concept of “principles of law” by scientists, clarifies the essence of the purpose and objectives of the legal mechanism functioning to ensure decent work for public servants, and on this basis the scientific idea about the essential content of the principles under study is generalized. Particular attention is paid to the study of scientists' approaches to understanding the types of law principles, on the basis of which the author structures the himself-defined principles of the functioning of the legal mechanism for ensuring the public servants decent work, discovered by him, into the related groups of principles.

Keyword: *civil servant, decent work, legal mechanism, principle of law, security.*

Постановка проблеми. В умовах загального визнання цінності концепції гідної праці, як стандартів фундаментальної цивілізаційної ідеї вибудовування правопорядку й правовідносин у т. зв. «світі праці» особливу актуальність отримує питання розповсюдження цих особливих правил на державну службу, в межах якої трудову діяльність здійснює особливий вид працівників – державні службовці. Попри той факт, що означене питання на сьогоднішній день ще не було комплексно досліджено на монографічному (дисертаційному) рівні, зокрема, у світлі триваючої реформи трудового законодавства та останньої адміністративної реформи, зважаючи на наявну практику впровадження високих стандартів умов праці на держслужбі, а також на наукові напрацювання вітчизняних вчених у цьому напрямку, можемо дійти думки про те, що в Україні має місце та функціонує правовий механізм забезпечення гідної праці відповідних суб'єктів трудового права. При цьому важливість цього правового механізму важко недооцінити, з огляду на те, що ним є в міру узгоджена система нормативно-правових, інституційних та організаційних форм і засобів, які в своїй сукупності впливають на сторін службово-трудова правовідносин та на інших суб'єктів права, забезпечуючи таким чином впровадження в практичній дійсності належного рівня відповідності праці на державній службі критеріям (вимогам) концепції гідної праці. Таким чином, наявність в державі розгляданого правового механізму та його реальне функціонування – це питання цивілізаційного значення, від якості вирішення якого залежить міра відповідності держави критеріям правової та соціальної держави.

Поряд із тим, ефективність функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, що є вихідною властивістю цього правового механізму, не може бути досягнута в практичній дійсності у тому разі, коли цей правовий механізм функціонуватиме, не будучи заснованим на певних фундаментальних ідеях, що мають юридичне значення – на правових принципах: в практичній дійсності може спотворюватись мета правового механізму, а завдання цього механізму, приміром, можуть відходити від базової ідеї, стаючи елементом комплексного пригнічення об'єкту впливу і т. д. Ускладнює це питання той факт, що принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, так само, як і сам цей правовий механізм, ще не були досліджені належним чином у межах науки трудового права.

Аналіз наукових джерел та невирішені питання. Аналізуючи наявну спеціальну юридичну літературу, можемо помітити те, що вченими приділяється досить широка увага з'ясуванню сутності принципам права [див., напр.: 1–3] й, в меншій мірі – принципам трудового права [див., напр.: 4–6]. Попри це, у наявній науковій юридичній літературі загалом відсутні доктринальні праці, в яких би комплексно досліджувались специфіка та загальна й особлива проблематика принципів багатьох важливих інституціональних феноменів трудового права (при цьому в теорії трудового права у тій чи іншій мірі вироблені наукові думки з приводу принципів регулювання робочого часу, форм захисту трудових прав, а також принципу свободи праці і т. д.). Наприклад, вітчизняна юрист-трудова Н.І. Бернацька, котра на дисертаційному рівні з'ясовувала доктринальний зміст принципів правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, справедливо констатувала, що відповідне питання «перебуває на низькому рівні наукової розробленості, оскільки не є систематизованим в науковій літературі і зустрічається лише у аспекті встановлення більш загальних тем наукових робіт» [7, с. 102]. Поряд із тим, більш складна ситуація сьогодні склалась з рівнем і масштабом дослідження принципів функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців, котрі, як ми вже зауважували, взагалі ще не були комплексно дослідженими в українській та зарубіжній теорії трудового права. Приймаючи до уваги сутнісний зміст принципів права (також і на інституціональному рівні), їх

фундаментальне теоретичне та практичне значення, зазначений факт обумовлює необхідність здійснення критичного аналізу відповідних принципів, враховуючи напрацювання українських теоретиків права та юристів-трудоників стосовно теорії принципів трудового права, а також, враховуючи сутність розглядуваного правового механізму та його функціонування.

Зважаючи на це, слід зазначити також й те, що в тій чи іншій мірі загальні риси вихідних ідей функціонування правового механізму забезпечення гідної праці працівників загалом та державних службовців, зокрема, вже були висвітлені: Н.І. Бернацькою, В.С. Венедіктовим, В.В. Волинцем, А.О. Головачовою, О.А. Губською, А.Ю. Гуриком, Л.Л. Денісовою, О.Ю. Дроздом, М.І. Зубрицьким, М.І. Іншином, О.В. Карпушовою, М.І. Кобалем, М.М. Клемпарським, В.Я. Мацюком, Т.П. Морозом, В.М. Павліченком, С.М. Прилипком, О.Г. Середою, О.А. Соколовою, Д.П. Ушверідзе, І.М. Шопіною, О.М. Ярошенком й іншими вченими. Отже, хоча питання, котре ми окреслили, ще в юридичній науці комплексно не досліджувались, слід констатувати, що в наявних наукових напрацюваннях вітчизняних теоретиків трудового права містяться численні концептуальні зауваження та висновки, що можуть стати теоретичним підґрунтям для нашого дослідження сутності правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців в Україні.

Отже, **метою** цієї наукової розвідки є з'ясування концептуальної сутності принципів функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців. Для досягнення цієї мети потребується виконати наступні *завдання*: (1) проаналізувати актуальні науково-методологічні підходи до розуміння українськими та зарубіжними вченими поняття «принципи права»; (2) уточнити визначення мети та структури завдань функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, на основі яких сформулювати загальну наукову думку про сутнісний зміст досліджуваних принципів; (3) розглянути основні підходи вчених-юристів до розуміння видів принципів права; (4) структурувати виявлені принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців у відповідні групи принципів.

Виклад основного матеріалу. Основу будь-якого соціального явища як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру, на думку вчених, здебільшого позначає принцип як наукова та філософська категорія [8, с. 75–76]. Тобто, у межах критичного аналізу соціально-правової сутності функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців в Україні надзвичайно актуальним питанням є з'ясування та дослідження сутнісного змісту принципів функціонування відповідного правового механізму.

Спершу варто зазначити, що в основі кожного принципу права знаходиться певна ідея. Український вчений І.П. Жигалкін з цього приводу зауважує, що спочатку принцип є ідеєю, котра «виникає лише спорадично як мрії окремих розумів чи як легкий відтінок інших форм духовності; поволі вона втілюється в соціальних практиках, поступово набуваючи визнання й вимагаючи реформ чинного порядку; загальні ж ідеї є рушійною силою, що веде суспільство від одного стану до іншого; принцип стає важливою складовою суспільної культури, втілюється в системі вимог (імперативів) і, врешті-решт (часто-густо в поєднанні з іншими ідеями), змінює обличчя певної цивілізації» [9, с. 105]. Поряд із тим, принцип права не можна звести лише до категорії ідеї чи вихідної (засадничої) ідеї, адже не всі ідеї, навіть, системобудівні є принципами права.

Зокрема, провідний болгарський вчений-юрист Г. Пенчев зауважує, що принципами права слід розуміти особливий вид правових норм, в яких містяться керівні правові ідеї, що були сформульовані найбільш загальним чином (тобто, абстрактним чином), а також підвалини, котрі містяться в правовому акті чи формально викладені шляхом тлумачення судовою практикою, що мають важливе значення для правотворчості, тлумачення та правозастосування [10, с. 139–340]. Більш повно окреслюють сутнісний зміст принципів права українські вчені М.В. Корнієнко та В.М. Тертишник, які зауважують, що «принципи права, як сформовані у процесі розвитку правосвідомості та природного права і закріплені в законах, міжнародних правових актах і правових позиціях ЄСПЛ, основоположні морально-правові фундаментальні ідеї, з огляду на зміст і цінність, є фундаментом правничої стратегії, визначають доктринальну цінність правової системи, гармонізують усю систему правових норм, виступають першоджерелом окремих інститутів і норм права (є генетичною підвалиною, хромосомним набором системи права), надають глибокої єдності регулятивним механізмам права, визначають особливості й доктринальні якості галузі права, дають юридичну базу щодо тлумачення конкретних норм та вирішення суперечливих питань, сприяють правильному пізнанню та застосуванню норм права, вносять упорядкованість у розв'язання питань, щодо яких є прогалини в праві, за умови конкуренції правових норм та застосування права за аналогією, служать основою й вихідним положенням для подальшого розвитку правничої доктрини та законодавчих актів» [11, с. 7]. У свою чергу Л.Л. Денісова вважає, що

поняття «принципи права» можна охарактеризувати як «взаємопов'язану сукупність керівних основоположних ідей, засад та орієнтирів, що поширюють свій регулятивний як нормативний, так і ненормативний вплив на структуру та процес реалізації положень законодавства, інших правових актів, яка існує автономно від положень законодавства та характеризується відносною стабільністю порівняно з усією сукупністю правових норм, а також визначає ті основи суспільних правил, які не повинні змінюватись навіть за умови змін у законодавстві» [8, с. 79, 80].

При цьому провідна українська юрист-трудовик Л.В. Вакарюк звертає увагу на те, що у загальнотеоретичному юридичному сенсі категорія «принципи права» українськими та зарубіжними правниками розглядається в двох наступних аспектах: (1) принципи, які «сформульовані вченими-юристами» («вони виступають у якості фундаментальних ідей, що відображають досягнення правової думки, практичного досвіду, об'єктивної закономірності розвитку суспільства»); (2) принципи як вихідні нормативно-керівні засади (імперативні вимоги), котрі «визначають загальний напрямок правового регулювання суспільних відносин» [12, с. 175].

При цьому, щоби з'ясувати сутнісний зміст принципів функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, необхідно уточнити мету та основні завдання функціонування цього правового механізму.

У цьому контексті зауважимо, що безпосередньою метою функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців є: (1) досягнення у практичній дійсності належного рівня впровадження критеріїв гідної праці у сфері державної служби за допомогою використання правових та інших інструментів, принципів, які сприяють розвитку концепції гідної праці та запобігають загрозам зниження рівня забезпечення гідної праці державних службовців; (2) задоволення права державного службовця на гідну працю.

Що ж стосується завдань функціонування розглядуваного правового механізму, то до них можна віднести, зокрема: (1) базові завдання, які випливають зі ст. 1 КЗпП України; (2) розроблення та реалізація державної стратегії впровадження критеріїв гідної праці на державній службі на усіх рівнях; (3) створення нормативно-правової бази, як бази для ефективного функціонування правового механізму гідної праці державних службовців; (4) створення контрольно-наглядової організаційної системи, яка сприяє зменшенню кількості порушень права держслужбовців на гідну працю; (5) постійний пошук «резервів» підвищення рівня забезпечення гідної праці на державній службі та оптимізації впровадження критеріїв гідної праці на державній службі; (6) захист права державних службовців на гідну працю в межах інституціональної форми захисту та допущення позаінституціонального захисту цього права, коли відповідний захист є можливим з огляду на важливість виконуваної діяльності; (7) заохочення суб'єктів, котрими формується та використовується найкраща практика впровадження та захисту стандартів гідної праці на державній службі; (8) дослідження позитивного та негативного зарубіжного досвіду забезпечення гідної праці загалом та на державній службі, зокрема, а також органічного впровадження виявленого позитивного досвіду в українській практиці.

Отже, приймаючи до уваги мету та завдання функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, сутнісний зміст принципів права, зазначимо, що у загальному контексті *принципами функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців* є окреслені в нормативну форму керівні ідеї, процес впровадження (дотримання, виконання) в практичну дійсність яких обумовлює досягнення мети відповідного функціонування.

Поряд із тим, зважаючи на наукові підходи вчених-юристів [див., напр.: 13, с. 89; 14, с. 75; 15, с. 120] до поділу принципів права на види, доходимо думки, що принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців можуть бути поділені на наступні основні групи принципів:

1. Загальноправові принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців, а саме: принцип верховенства права; принцип справедливості; принцип законності; принцип гуманізму; принцип рівності; принцип пропорційності.

2. Галузеві принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців, що є групою відповідних принципів, яку складають наступні галузеві засадничі ідеї: принцип недопущення укладання службових контрактів, які не виправдано погіршують правове становище держслужбовців порівняно з діючим законодавством про працю; принцип забезпечення та сприяння забезпеченню гідної праці на державній службі й недопущення не виправданого відступу від стандартів гідної праці на державній службі; принцип гарантованого захисту державою держслужбовця від порушення чи обмеження його права на гідну працю.

3. Міжгалузеві принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців, до яких можна віднести наступні засадничі ідеї: принцип недопущення невинуватеного звуження принципу свободи праці держслужбовця; принцип соціально-го партнерства та договірної встановлення умов праці; принцип недопущення звуження права держслужбовця на захист своїх прав, а також недопущення підміни судового способу захисту адміністративним та іншими способами захисту; принцип поваги до людської гідності працівника, його особистих моральних та інших цінностей, невтручання в особисте життя працівника і його сім'ї, крім випадків, прямо встановлених законом; принцип науковості забезпечення гідної праці державних службовців; принцип доцільності забезпечення гідної праці державних службовців.

4. Спеціальні принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців, основними з яких є: принцип поєднання положень трудового права та адміністративного права у процесі забезпечення гідної праці державних службовців; принцип співрозмірності високого рівня соціального забезпечення з ризиками трудової діяльності державних службовців (шонайперше цей принцип є особливо актуальним для державних службовців у сфері правоохорони); принцип унеможливлення конфлікту інтересів на державній службі.

Таким чином, можемо дійти думки, що «*принципи функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців в Україні*» є відносно стабільною, взаємопов'язаною та взаємозгодженою сукупністю засадничих ідей права, що існують в автономній від норм законодавства України формі, а також стратегічними нормативними орієнтирами, що справляють свій регулятивний вплив на процес і результат вибудовування структури правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців та функціонування цього правового механізму.

Висновки. Як і будь-який конструктивний та керований соціально-правовий феномен, правовий механізм забезпечення гідної праці держслужбовців в Україні функціонально проявляє себе в практичній дійсності у відповідності до певної мети та принципів функціонування, підпорядкованих меті створення цього механізму та завданням впливу держави на т. зв. «світ праці». Поряд із тим, попри численні підходи вчених до розуміння поняття «правовий принцип», можна дійти висновку, що цими принципами є фундаментальні, відносно стабільні у своїй змінюваності засадничі ідеї, серед яких особливе місце посідає концепція гідної праці, яка дедалі більше набуває рис особливого принципу трудового права, з яким повинні бути узгоджені інші галузеві принципи трудового права (та принципи інститутів цієї галузі права).

Найбільш повно вказане можна помітити саме у процесі критичного осмислення структури принципів функціонування правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців: з одного боку, концепція гідної праці є органічним продовженням загальноправових принципів, будучи здобутком та цивілізаційним надбанням людства (шонайперше, принципів верховенства права, справедливості, законності, гуманізму, рівності, пропорційності); з іншого боку, галузеві, міжгалузеві та спеціальні принципи функціонування розглядуваного правового механізму навіть у більш загальному значенні не вступають у концептуальну суперечність з принципом гідної праці. Між тим, звісно, у випадку з держслужбовцями прояв зазначеного принципу в межах функціонування відповідного правового механізму має обмежену форму вияву, що обумовлено обмеженнями, котрі впливають зі значимості для держави і суспільства трудової діяльності здійснюваної держслужбовцем в Україні.

Список використаних джерел:

1. Перепелиця Н.В. Принципи права як стандарти професійної юридичної діяльності. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1(15). С. 360–369.
2. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: Вид-во «Мадрид», 2012. 196 с.
3. Warylewski J. Zasady prawa karnego. *Wielka encyklopedia prawa*; B. Hołyst, R. Hauser, A. Bałandynowicz, S. Pikulski, J. Warylewski (eds.). Warszawa: Wyd. Fundac. "Ubi societas, ibi ius", 2018. T. 13: Prawo karne. S. 419–425.
4. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України: монографія. Івано-Франківськ: Вид-во ПНУ ім. В. Стефаника, 2008. 216 с.
5. Прокопенко В.И. Основные принципы трудового права. Киев: Изд-во «Виш. шк.», 1969. 126 с.
6. Чан Б.Л. Принципи права Китайської Народної Республіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2017. 212 с.

7. Бернацька Н.І. Проблеми правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 407 с.
8. Денісова Л.Л. Правове регулювання соціального забезпечення працівників поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 Київ, 2017. 213 с.
9. Жигалкін І.П. Принципи права: теоретичний нарис на прикладі трудового права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 104–106.
10. Пенчев Г. Принципи на българското екологично право. София: Фондация «Граждани на Новата епоха», 2017. 348 с.
11. Корнієнко М.В., Тертишник В.М. Принципи права в розв'язанні проблем конкуренції правових норм, юридичних фікцій і колізій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Т. 1. С. 7–11.
12. Вакарюк Л.В. Система правових режимів у трудовому праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 492 с.
13. Губська О.А. Проблеми правового регулювання працевлаштування та професійного розвитку державних службовців в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 415 с.
14. Дробышевский С.А., Тихонравов Е.Ю. К критике теоретических представлений о понятии и видах юридических принципов в отечественном правоведении. *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2014. № 1. С. 66–75.
15. Мацюк В.Я. Державна служба у системі трудових відносин: теоретико-правові проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 425 с.

УДК 342.92:349.415

ШВЕЦЬ О.М.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ, ЯК ЕЛЕМЕНТ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

У статті підкреслено актуальність проблеми використання та охорони ерозійно небезпечних земель.

Визначено, що основою використання та охорони земель в Україні є нормативно-правова база.

Структура нормативно-правового забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні має вигляд ієрархії, вершиною якої є Конституція України. Основним законом, який конкретизує положення Конституції, що направлені на урегулювання земельних відносин є Земельний кодекс України. Окрім того, до даної структури входять ряд законів, підзаконних актів, стандартів та нормативів у галузі адміністративного та земельного права щодо охорони земель.

В результаті проведеного аналізу нормативно-правових актів щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні було встановлено, що більшість вимог основних законів мають декларативний характер в силу відсутності механізму їх реалізації. Основною причиною відсутності такого механізму є відсутність підзаконних нормативних актів.

Систематизовано виявлені проблемні моменти нормативних актів та запропоновано шляхи їх вирішення. Основними шляхами удосконалення нормативно-правової бази щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель є внесення змін та доповнень до Земельного Кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, розробка та прийняття підзаконних актів, створення

незалежного органу державного контролю за використанням та охороною земель, зміна змісту та назви агрохімічного паспорта земельної ділянки.

Ключові слова: *нормативно-правові акти, закон, підзаконний акт, ієрархія, аналіз, внесення змін, прийняття, доповнення.*

В статье подчеркнута актуальность проблемы использования и охраны эрозионно опасных земель.

Определено, что основой использования и охраны земель в Украине нормативно-правовая база.

Структура нормативно-правового обеспечения использования и охраны эрозионно опасных земель в Украине имеет вид иерархии, вершиной которой является Конституция Украины. Основным законом, конкретизирует положения Конституции, направленных на урегулирование земельных отношений является Земельный кодекс Украины. Кроме того, в данной структуры входят ряд законов, подзаконных актов, стандартов и нормативов в области административного и земельного права по охране земель.

В результате проведенного анализа нормативно-правовых актов по использованию и охране эрозионно опасных земель в Украине было установлено, что большинство требований основных законов носят декларативный характер в силу отсутствия механизма их реализации. Основной причиной отсутствия такого механизма является отсутствие подзаконных нормативных актов.

Систематизированы обнаружены проблемные моменты нормативных актов и предложены пути их решения. Основными путями совершенствования нормативно-правовой базы по использованию и охране эрозионно опасных земель является внесение изменений и дополнений в Земельный Кодекс Украины, Кодекс Украины об административных правонарушениях, разработка и принятие подзаконных актов, создание независимого органа государственного контроля за использованием и охраной земель, изменение содержания и названия агрохимического паспорта земельного участка.

Ключевые слова: *нормативно-правовые акты, закон, подзаконный акт, иерархия, анализ, внесение изменений, принятие, дополнение.*

The article emphasizes the urgency of the problem of use and protection of erosive lands.

It is determined that the basis of land use and protection in Ukraine is the regulatory framework.

The structure of regulatory and legal support for the use and protection of erosion-hazardous lands in Ukraine has the form of a hierarchy, the top of which is the Constitution of Ukraine. The main law that specifies the provisions of the Constitution aimed at regulating land relations is the Land Code of Ukraine. In addition, this structure includes a number of laws, bylaws, standards and regulations in the field of administrative and land law on land protection.

As a result of the analysis of regulations on the use and protection of erosion-hazardous lands in Ukraine, it was found that most of the requirements of the basic laws are declarative in nature due to the lack of a mechanism for their implementation. The main reason for the lack of such a mechanism is the lack of bylaws.

The identified problems of normative acts are systematized and the ways of their solution are offered. The main ways to improve the regulatory framework for the use and protection of erosive lands are to amend the Land Code of Ukraine, the Code of Administrative Offenses, develop and adopt bylaws, create an independent body of state control over the use and protection of land, change the content and names of agrochemical passport of the land plot.

Key words: *normative legal acts, law, bylaw, hierarchy, analysis, amendments, adoption, additions.*

Вступ. Проблема раціонального використання та охорони земель повсякчас є актуальною не лише в Україні, але й в усьому світі. Особливої уваги та охорони потребують землі, що піддаються або можуть піддаватися деградаційним, зокрема і ерозійним, процесам. Основою набуття прав на землі та їх використання в Україні є нормативно-правова база, адже відповідно до Конституції України земельні відносини на території України мають регулюватися виключно законами [1].

Зважаючи на стан земельних ресурсів нашої країни, який, за свідченням ряду експертів та науковців [2, 3, 4, 5, 6], з огляду на розвиток ерозійних та інших деградаційних процесів, наближається до критичного, можна припустити, що в сфері законодавчого забезпечення використання та охорони земель в Україні мають місце проблеми.

Питаннями нормативно-правового забезпечення використання та охорони земель в Україні займався ряд вчених правознавців, землевпорядників, ґрунтознавців. Зокрема до їх переліку можна віднести В. І. Андрейцева, Г. І. Балюка, Д. В. Бусуйок, О. А. Вівчаренка, Н. С. Гавриш, В. В. Галушка, А. П. Гетьмана, В. В. Горлачука, І. І. Каракаша, Т. С. Кичилук, О. В. Конишевої, В. І. Курила, П. Ф. Кулинич, А. Г. Мартина, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, Т. К. Оверковської, В. Г. Пітателева, О. О. Погрібного, О. П. Світличного, В. І. Семчика, О. Ф. Скакун, С. І. Хом'яченко, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульгу та інших вчених. Існуючі наукові доробки стосуються аналізу та вирішення окремих елементів загальної проблеми, проте, наразі ще ряд проблем щодо охорони ерозійно небезпечних земель залишається невирішеними на законодавчому рівні.

Окрім наукових доробок, дана тематика піднімається і на державному рівні. Зокрема в розрізі Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 червня 2009 року №743-р.

Постановка завдання. Як було нами встановлено раніше, нормативно-правова база щодо охорони та раціонального використання ерозійно небезпечних земель є однією з основних складових їх адміністративно-правового захисту [7]. Відтак, детальний аналіз її елементів є важливим завданням з точки зору розробки дієвого механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Метою статті є систематизація та аналіз нормативно-правових актів щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні, виділення у них проблемних моментів та розробка пропозицій щодо їх удосконалення.

Результати дослідження. Нормативно-правова база використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні включає Конституцію України, закони, підзаконні акти, стандарти та нормативи у галузі адміністративного та земельного права щодо охорони земель.

Структуру основних нормативно-правових актів у сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель можна представити у вигляді ієрархії (малюнок 1):

Детальний аналіз представлених в розробленій ієрархії нормативно-правових актів щодо забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель свідчить про те, що реалізація значної частини основних норм законів щодо охорони земель, а особливо ерозійно небезпечних в Україні, є наразі ускладненою або й нереальною, оскільки більшість цих норм носять декларативний характер, і, здебільшого, не мають практичної схеми їх реалізації.

Крім того, ряд важливих підзаконних актів, які могли б посилити адміністративно-правове регулювання захисту ерозійно небезпечних земель, і прийняття яких декларується розглянутими законами знаходиться на стадії проектів.

Відсутні також і нормативи показників деградації земель.

Таким чином, значна частина норм чинного законодавства в сфері охорони земель, особливо тих, що стосуються охорони ерозійно небезпечних земель, потребує істотного вдосконалення.

З метою удосконалення чинної нормативної бази щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель, нами було систематизовано виявлені проблемні моменти нормативних актів та запропоновано шляхи їх вирішення (таблиця 1).

Як видно з таблиці, змін та доповнень, на нашу думку, потребують, в першу чергу основні нормативні акти в сфері земельних відносин. При цьому, при вдосконаленні норм чинних нормативних актів, в першу чергу, слід звернути увагу на методи втілення зобов'язання щодо обов'язковості розробки агрохімічних паспортів на земельні ділянки та Проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Найбільш дієвим методом в цьому випадку, на нашу думку є прив'язання зазначених вимог до процедури набуття прав на землю.



Малюнок 1 – Структура нормативно-правового забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель

Таблиця 1 – Системна оцінка проблемних моментів нормативних актів України щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель

Нормативний акт	Проблема	Шлях вирішення
Земельний кодекс України	- відсутня обов'язковість розробки проектів землеустрою щодо раціонального використання та охорони земель;	- доповнити главу 19 статтею 1181 «Обов'язковість розробки документів із землеустрою щодо охорони земель»
Кодекс України про адміністративні правопорушення	- відсутність прямої норми адміністративної відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки; - положення про відповідальність за порушення правил землеустрою, яке відбувається внаслідок відхилення від передбачених законом проектів землеустрою є нечітким;	- частину 1 статті 52 доповнити словами «призведення до розвитку ерозійних процесів»; - частину 1 статті 53 доповнити словами «невиконання заходів по боротьбі з ерозійними процесами»; - статтю 55 доповнити частинами 5 та 6, що передбачатимуть відповідальність за використання земель без агрохімічного паспорта
Закон України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель»	- відсутність підзаконних актів, що направлені на практичну реалізацію положень закону;	- затвердження нормативів якісного стану ґрунтів; - розробка та затвердження порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів; - розробка і затвердження нормативів щодо показників деградації земель
Закон України № 963-IV від 19.06.2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель»	- у положеннях про повноваження контролюючих органів міститься дублювання окремих повноважень	- створити незалежний контролюючий орган
Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 536 від 11.10.2011 «Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки»	- низька інформативність агрохімічного паспорта	- внесення доповнень щодо змісту паспорта; - зміна назви на «Агро-екологічний паспорт поля (земельної ділянки)».

Варто відзначити, що важливим для охорони ерозійно небезпечних земель є зміст агрохімічного паспорта земельної ділянки. Відповідно до Положення про моніторинг ґрунтів, агрохімічний паспорт земельної ділянки - документ, що містить дані щодо агрохімічної характеристики ґрунтів (показники основних властивостей ґрунту) і стану їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами [8]. Тобто цей документ не дає повної якісної характеристики земельної ділянки. На нашу думку агрохімічний паспорт земельної ділянки має бути переглянутим на законодавчому рівні і доповненим. Зокрема, перелік якісних характеристик земельної ділянки в її паспорті слід розширити. Опис доповнень, які ми пропонуємо додати в паспорт земельної ділянки представлено в таблиці 2 [9 с.350].

Таблиця 2 – Доповнення до агрохімічного паспорту земельної ділянки

Показники стану ґрунту	Методи визначення	Рекомендації щодо використання земельної ділянки
5. Розподіл ґрунтового покриття за крутизною схилів:	картограма крутості схилів	
-0-30		рілля, всі с/г культури
3-70		рілля, культури суцільного сіву
7-100		сінокіс
10-120		залуження
> 120		заліснення
6. Опис деградаційних процесів, наявних на земельній ділянці	результати польових та лабораторних обстежень	
6.1. Піддаються водній ерозії		
- слабозмиті		рілля, культури суцільного сіву
- середньозмиті		пасовище
- сильнозмиті		сінокіс
6.2. Піддаються вітровій ерозії		
7. Загальні рекомендації щодо використання землі		

Таким чином, із врахуванням запропонованих доповнень, паспорт земельної ділянки буде більш інформативним і може носити назву Агроекологічний паспорт земельної ділянки. Зазначені зміни необхідно внести до Порядку ведення агрохімічного паспорту поля, земельної ділянки.

Відомо, що дієвим механізмом покращення стану охорони земель є застосування заходів адміністративного впливу за порушення норм земельного законодавства. Проте, було доведено, що чинне законодавство у даній сфері теж є недосконалим. В першу чергу, нормативи щодо складу земельних правопорушень потребують конкретизації і доповнення. А саме, до переліку видів псування сільськогосподарських земель, які наведені в статті 52 КУпАП варто включити термін «призведення до розвитку ерозійних процесів». Крім того, у статті 53 КУпАП варто передбачити відповідальність за невиконання заходів по боротьбі з ерозією ґрунтів, а в статті 55 – відповідальність за використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення без агрохімічного паспорта земельної (земельних) ділянок

Окрім того, варто переглянути розміри адміністративних стягнень та визначити їх конкретні розміри, з метою усунення корупційної складової при їх застосуванні.

Не менш важливим для охорони земель, а особливо ерозійно небезпечних, на нашу думку є врегулювання ґрунтозахисного законодавства. За свідченням Н.С. Гавриш, нормативно-правове забезпечення збереження та відтворення ґрунтів наразі лише незначною мірою втілене в окремих нечисленних нормах права. Тому розробка та затвердження нормативів щодо якісного стану ґрунтів, удосконалення методик ґрунтових обстежень та їх здійснення на сучасному етапі є одним з актуальних завдань науковців та практиків в галузі ґрунтознавства [10].

Не менш важливим за внесення правок в існуючі закони та прийняття нових, є розробка та затвердження підзаконних актів, які б дозволяли практично реалізовувати норми основних законів. До таких актів наразі відносяться:

- затвердження нормативів якісного стану ґрунтів;
- розробка та затвердження порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів;
- розробка і затвердження нормативів щодо показників деградації земель.

Варто підкреслити, що механізм економічного стимулювання заходів щодо захисту земель повинен передбачати прозорі схеми його реалізації. При розробці такого механізму, на нашу думку, важливим було б врахування орієнтовного терміну окупності затрат від розробки проектів землеустрою та впровадження охоронних заходів.

Висновки. Отже, оцінка нормативно-правового забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні дозволяє виділити такі основні його проблеми:

- декларативність основних положень нормативних актів та відсутність підзаконних актів, що направлені на практичну реалізацію положень основних законів;
- нечіткість, неоднозначність, суперечливість деяких норм законодавчих актів;
- відсутність в основних законодавчих актах обов'язкової норми щодо розробки проектів землеустрою із раціонального використання та охорони земель та агрохімічного паспорта земельної ділянки;
- недостатньо чітке визначення правопорушень в сфері охорони ерозійно небезпечних земель;
- дублювання повноважень контролюючих органів в сфері Державного контролю за використанням та охороною земель.

Запропоновані шляхи удосконалення чинної нормативно-правової бази, на нашу думку, допоможуть підняти стан нормативно-правового забезпечення використання та охорони ерозійно небезпечних земель на якісно новий рівень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кривов В.М., Євсюков Т.О. Охорона та використання земель : методичний посібник (доопрацьований та перероблений). Київ, 2012.
3. Міжнародний науковий проект "Глобальна оцінка деградації ґрунтів". Київ, 1990. 137 с.
4. Волощук М. Деградація ґрунтів – глобальна екологічна проблема. Вісник Львівського університету. Серія географічна. 2017. Випуск 51. С. 63–70.
5. Наукові та прикладні основи захисту ґрунтів від ерозії в Україні: Колективна монографія. Харків: Національний науковий центр "Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського", 2010. 538 с.
6. Екологічний стан ґрунтів України / Балюк С.А., Медведєв В.В., Мірошніченко М.М., Скрильник Є.В., Тимченко Д.О., Фатєєв А.І., Христенко А.О., Цапко Ю.Л. Український географічний журнал. 2012, № 2. С.38-42.
7. Швець О.М. Ерозійно небезпечні землі, як об'єкт адміністративно-правового захисту. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2018. Випуск 50. Т. 3. С. 184-189.
8. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Міністерства аграрної політики України № 51 від 26.02.2004 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0383-04>
9. Швець О.М. Якісна оцінка землі як елемент її раціонального використання. Вісник НУ-ВГП. Збірник наукових праць. Технічні науки. Випуск 3(67). Рівне: НУВГП, 2014, С.347 - 352.
10. Гавриш Н.С. Правова охорона ґрунтів в Україні : Монографія. Одеса: ОНЮА, 2008. 228 с.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена пошуку відповіді на питання про те наскільки ефективно сьогодні працюють органи виконавчої влади в Україні. Здійснено загальний огляд вказаної ефективності за напрямками різних її видів – економічної, правової, організаційної, соціальної. У підсумку зроблено висновок про недостатню загальну ефективність зазначеної діяльності. Найбільш доцільним варіантом вирішення цієї проблеми вбачається участь громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади, проте в дослідженні наголошено на тому, що ані сучасне національне законодавство, ані наука адміністративного права допоки ще не має системного бачення цього явища

Ключові слова: органи виконавчої влади, ефективність, проблеми, участь громадськості

Статья посвящена поиску ответа на вопрос о том насколько эффективно сегодня работают органы исполнительной власти в Украине. Осуществлено всеобщее обозрение указанной эффективности по направлениям различных ее видов - экономической, правовой, организационной, социальной. В итоге сделан вывод о недостаточной общей эффективности указанной деятельности. Наиболее целесообразным вариантом решения этой проблемы видится участие общественности в повышении функционирования органов исполнительной власти, однако в исследовании отмечено, что ни современное национальное законодательство, ни наука административного права пока еще нет системного видения этого явления

Ключевые слова: органы исполнительной власти, эффективность, проблемы, участие общественности.

The article is devoted to finding an answer to the question of how effectively the executive authorities in Ukraine work today. The general review of the specified efficiency in the directions of its various types - economic, legal, organizational, social is carried out. As a result, it was concluded that the overall effectiveness of this activity is insufficient. The most appropriate solution to this problem is public participation in improving the functioning of the executive branch, but the study emphasizes that neither modern national legislation nor the science of administrative law has yet to have a systematic vision of this phenomenon.

Key words: executive bodies, efficiency, problems, public participation.

Постановка проблеми. Питання ефективності як органів виконавчої влади зокрема, так і державного управління зовсім не є новим ані для зарубіжної, ані для української науки. Йому приділяють увагу науковці найрізноманітніших галузей, як то соціологи, політологи, правники, філософи, фахівці з менеджменту, економісти, тощо. Серед них слід назвати наступних вчених: В. Авер'янов, І. Артїм, Г.Атаманчук, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Батанов, Р. Білик, О. Бобровська, Е.Ведунг, А. Гошко, В. Дзюндюк, Д. Журавльов, Е. Калабіна, Ю. Ковбасюк, О. Кулинич, Т. Лукіна, А. Мельник, М. Миколайчук, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, Д.М. Павлов, Л. Приходченко, Г. Ситник, В. Сороко, А. Чемерис, В. Цветков, Ю. Шаров, Р.М. Ширшикова та інші.

Ще у 2004 році Д.М. Павлов зазначав, що «підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади має винятково практичне значення, оскільки фактично йдеться

про удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян, підвищення рівня суспільного добробуту» [1, с. 1]. Сьогодні Україна за проведенням американською організацією Freedom house [2] дослідженням посідає 132 місце в категорії свободи людини (показниками в цьому блоці є свободи у сферах верховенства права, безпеки, свободи віросповідання, можливості розвитку та свободи слова) [3]. Згідно із звітом дослідницьких центрів The Cato Institute та Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Італія-Німеччина) Україна займає 118 місце зі 162 країн в категорії «Індекс свободи людини 2018». Індекс вираховується на основі 79 показників особистої, громадської та економічної свободи, використовуючи дані за період 2008-2016 роки. Враховуються дані про свободу слова, віросповідання, верховенство права, захист права власності тощо [4]. Отже, міжнародні рейтинги різних країн (США та окремо Італія+Німеччина) збігаються в тому, що наша держава завдання щодо забезпечення основних конституційних прав і свобод людини не виконує повною мірою, і звісно, якщо зауважувати на причинах, то поряд із якістю законодавства слід казати про ефективність функціонування органів виконавчої влади різних рівнів, оскільки «ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або навпаки невдалої управлінської діяльності у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату» [5, с. 35].

Отже, метою даного дослідження є встановити ефективність функціонування органів виконавчої влади в Україні на сьогоднішній день.

Виклад основного матеріалу. Органи виконавчої влади розробляють основні напрями соціально-економічної політики держави, її обороноздатності, безпеки, забезпечення громадського порядку та організують їх здійснення; організують управління державною власністю; виробляють заходи з проведення зовнішньої політики і виконують інші функції, покладені законодавством країни. Від результату діяльності цих органів насамперед залежить соціально-економічний та політичний стан країни. У цілому ці органи наділені широкими повноваженнями самостійної правотворчості, правозастосування та правоохорони [6, с. 95]. Значення органів виконавчої влади полягає саме у здійсненні державного управління в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави та народу України у формах управлінської та виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи законодавчої та судової гілок влади наділені законом специфічною, обмеженою сферою діяльності та також здійснюють управлінську діяльність, лише у межах свого апарату, але органи виконавчої влади «управляють» державою взагалі. Поняття виконавчої влади та державного управління не можуть бути тотожними, натомість слід підтримати тих вчених, які вважають, що ці категорії співвідносяться між собою та зазначають державне управління як форму організаційно-виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [7, с. 31].

Очевидною є особливість та унікальність органів виконавчої влади в системі органів державної влади та державного управління взагалі. Звідси, безумовно є необхідність конкретизації того в чому саме полягає ефективність діяльності цих органів. Проте, намагаючись дати відповідь на це питання, слід все ж погодитись із вченими в тому, що відштовхуватись потрібно саме від поняття ефективності державного управління.

Так, наприклад, Д.М. Павлов, розглядаючи у 2004 році забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади в Україні, не наводить визначення вказаної ефективності, натомість відштовхується від поняття «ефективність управління», яке є по відношенню до першого висхідним. Так, ефективність управління він розкриває як «повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети за мінімальних витрат ресурсів в оптимальний строк з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру». При цьому вчений зауважує, що «управлінська мета має бути реальною та соціально-корисною, адже характер мети значною мірою впливає і на ефективність діяльності, оскільки будь-які зусилля можуть виявитися марними, якщо мета за існуючих умов є недосяжною або якщо реальна мета є соціально-шкідливою, деструктивною чи антидемократичною» [1, с. 9].

Існують різні підходи до визначення ефективності державного управління. О. Ткачова наголошує на тому, що «оцінка ефективності державного управління являє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток, а також те, що в прямому сенсі результат діяльності установ державного управління безпосередньо неможливо виміряти» [8, с. 30-31].

Обґрунтованим підходом до визначення ефективності органів виконавчої влади слід назвати підхід А.В. Соколова, який запропонував, спираючись на сучасну концепцію «хорошого пу-

блічного управління» (термінологія Програми розвитку ООН – прим. втора), виділити наступні основні групи параметрів якості державного управління, які повинні враховуватися при оцінці діяльності органів виконавчої влади: 1) параметри поліпшення якості державних послуг; 2) параметри зниження питомої вартості послуг, що надаються; 3) параметри підвищення результативності; 3) параметри прозорості і підконтрольності діяльності державних органів; 4) параметри оперативності реагування органів влади на знову виникаючі потреби (очікування, що змінюються). Окрім того, він зазначив, що серед управлінських завдань, які можуть вирішуватися за допомогою аналізу якості державного управління особливо виділяється оцінка ефективності змін, що проводяться в органах виконавчої влади (впроваджуваних нових інструментів управління) [9].

На нашу думку, узагальнено сучасна ефективність функціонування органів виконавчої влади виглядає наступним чином:

1. Ефективність функціонування органів виконавчої влади можливо розкласти як по вертикалі, так і по горизонталі. По вертикалі, за рівнем узагальнення, вона зменшується від ефективності всієї гілки виконавчої влади до ефективності конкретних посадових осіб в органах виконавчої влади. По горизонталі найбільш розповсюдженими є виділення економічної, нормативно-правової, організаційної та соціальної ефективності.

2. Економічна ефективність органів виконавчої влади представляє собою оцінку ефективності бюджетних програм, яка здійснюється за результатами систематичного моніторингу ефективності цільового використання бюджетних коштів в терміни, визначені законодавством на підставі аналізу виконання результативних показників бюджетних програм, визначених у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм [10, с. 337]. Одним із факторів досягнення ефективності виконання бюджетної програми є економія, але на сьогодні, якщо показник затрат менший, ніж планувалося, а показники продукту виконані, то він так само відображає невиконання показника і знижує загальний показник результату. Тому необхідно оптимізувати свою діяльність та можливо, вносити зміни щодо плану здійснюваних заходів на поточний рік, виходячи із середньострокових планів [10, с. 341]. На сьогодні, практика доводить, що незважаючи на наявність численних контролюючих функцій, заходів, внутрішніх контролюючих структурних підрозділів ЦОВВ, системи контролюючих органів діяльності ЦОВВ, цільового використання бюджетних коштів, покращення у різних сферах державної політики не відбувається. Виявлено, що інституційно на законодавчому рівні не закладено здійснення аналізу корисності бюджетних програм, планів діяльності ЦОВВ та державної політики у відповідній сфері. По цей час зовнішні контролери (Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, відповідні контролюючі органи) та самі ЦОВВ не аналізують за цією складовою свою діяльність, не враховуються поточні та довгострокові соціально-економічні наслідки від реалізації державної політики у відповідній сфері. Це призводить до хибної практики в державному управлінні, що має негативні наслідки як для економіки країни, так і для балансу інтересів пересічних громадян та суспільства загалом [10, с. 342-343].

3. Правова ефективність зводиться по суті до зовнішнього та внутрішнього забезпечення нормативно-правовою базою діяльності органів виконавчої влади: зовнішня полягає в тому, що нормативних положень щодо діяльності та повноважень органів виконавчої влади достатньо для того, щоб ці органи досягали поставлених перед ними цілей функціонування та створення; а внутрішня полягає в тому, що ті виконавчо-розпорядчі акти, які видають безпосередньо органи виконавчої влади, є достатніми, якісними та зрозумілими, аби забезпечити досягнення поставлених перед цими органами цілей. Що стосується правової ефективності, то відомим є факт перезавантаженості органів виконавчої влади підзаконними нормативними актами, власними інструкціями, які до того ж не завжди відповідають положенням закону. Так, наприклад С.А. Гетьман в своєму монографічному дослідженні щодо нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні пише наступне: «В Україні сьогодні абсолютно не реалізується принцип професіоналізму під час нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, внаслідок чого спостерігаємо вкрай низький рівень нормативно-правового матеріалу» [7, с. 271]; «Кожний орган виконавчої влади самостійно, спираючись на власних спеціалістів, які мають спеціальні знання, але не володіють спеціальними навичками нормотворчої діяльності, розробляють нормативно-правові акти, які як наслідок мають низький рівень за змістом, формою викладення, якістю складання тощо» [7, с. 130]; «Значна кількість нормативно-правових актів про внесення змін та доповнень до чинного законодавства є, на нашу думку, ознакою низького рівня підготовки проєктів нормативно-правових актів взагалі та законопроектів зокрема, а досить часта відокремленість законодав-

ства від існуючих проблем громадян, свідчить про необізнаність нормотворчих органів про їх існування та нагальну проблему в практичному регулюванні» [7, с. 253].

4. Організаційна ефективність представляє собою оптимальну ієрархічну структуру органів всієї гілки виконавчої влади та оптимальну кількість посад, які дозволяють органам виконавчої влади, не переобтяжуючи систему державної служби зайвими державними службовцями, досягати поставлених цілей. При цьому організаційна ефективність включає в себе і підпорядкування, і обсяг повноважень, і звітність, і дискреційність повноважень, тощо. Сьогодні організаційна ефективність органів виконавчої влади на низькому рівні. Так, зокрема, згідно із Тіньовим звітом Лабораторії законодавчих ініціатив, «Міністри мають широкі повноваження у здійсненні керівництва діяльністю підпорядкованих ЦОВВ. Повноваження міністрів не обмежуються класичними заходами бюрократичної підзвітності, такими як затвердження річних планів, бюджетів або одержання на запит документів і видання обов'язкових до виконання наказів та доручень. Вони також включають погодження внутрішньої організаційної структури ЦОВВ, призначення та звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів і територіальних органів ЦОВВ. Далі в тіньовому звіті вказується на те, що управлінська автономія керівників ЦОВВ суттєво обмежена. В той час як міністри відволікаються від заходів з формування політики. Той факт, що річні плани підпорядкованих органів подаються на погодження міністру, є ще одним свідченням культури мікро-менеджменту ЦОВВ, діяльність яких координується через відповідних міністрів. Це також демонструє труднощі щодо зміни організаційної культури державних органів у напрямку переорієнтації із процесу діяльності на її результати. Плани готуються у формі довгого переліку завдань (запланованих заходів) без діагностики головних проблем і викликів у сфері, конкретних цілей, індикаторів ефективності або цільових показників. Це створює модель щоденного кураторства діяльності підпорядкованих органів, що зосереджується на самому процесі діяльності та дотриманні процедур, а не на кінцевих результатах. На жаль, нещодавно схвалена концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади не вирішує цього питання [11, с. 28]. Як наслідок, у звіті робиться висновок про нераціональне поєднання надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств (зокрема призначення та звільнення з посад керівників ЦОВВ, статус окремих юридичних осіб) та надмірного міністерського контролю стосовно зазначених вище питань внутрішнього менеджменту. Така будова відносин стоїть на заваді переходу від орієнтованої на процес (бюрократичної) до орієнтованої на результат підзвітності органів, що підпорядковуються Уряду, яка повинна поєднувати широкую управлінську автономію з потужним режимом підзвітності, зосередженого на кінцевих результатах» [11, с. 28].

5. Соціальна ефективність виявляється у поліпшенні якості життя населення. Слід вказати, що вона найменш піддається якій-небудь оцінці, оскільки є по суті такою, що складно обраховується за допомогою кількісних показників. Розроблена Д.В. Павловим система соціальної ефективності (по вертикалі від загальної соціальної ефективності до індивідуальної соціальної ефективності) є важливим способом оцінки ефективності функціонування органів виконавчої влади, проте вона може бути доцільною лише за умови, якщо в її основу буде покладено визначення кінцевих результатів діяльності (знизу: від визначення індивідуальної соціальної ефективності державного службовця до загальної соціальної ефективності всього органу виконавчої влади відповідного рівня) у вигляді надання послуг населенню, задоволення громадянами якістю надання таких послуг та, як наслідок, підвищення якості життя населення. Так, у 2014 році к. держ.упр. А.В.Соколов у підсумку свого наукового дослідження доходить до висновку: «Аналіз принципів функціонування органів виконавчої влади і їх особливостей як постачальників послуг дозволяє з одного боку проводити аналогію з організаціями приватного сектора по спектру виникаючих управлінських проблем. До таких проблем можна віднести проблеми підвищення міри задоволеності споживачів, розробки стандартів якості послуг і критеріїв їх підвищення, визначення показників ефективності діяльності, вибір інструментів її підвищення. З іншого боку, специфіка органів виконавчої влади (передусім, монополія на надання послуг, а також наявність владного ресурсу і можливість використання права примусу) зводять до мінімуму мотивацію для вирішення названих управлінських проблем. Оцінка діяльності органів виконавчої влади з точки зору якості послуг, що надаються, дозволяє точніше визначати результати діяльності органів виконавчої влади, які можуть мати більшу або меншу сферу охоплення і цінність для споживачів, а також використати зовнішню оцінку ефективності взаємодії органів виконавчої влади із споживачами державних послуг, що надає змогу визначати істотні з точки зору споживача показники і параметри якості послуг і розробити з їх урахуванням напрями підвищення ефективності діяльності [12].

6. Визначення ефективності по вертикалі повинно базуватися передусім на визначенні ефективності конкретних посадових осіб (ефективність персоналу).

Висновок. Підсумовуючи, слід зазначити, що офіційні звіти щодо ефективності функціонування органів виконавчої влади зазвичай зводяться до показових цифр, графіків та діаграм, які є мало інформативними за своїм змістом, є радше інструментом офіційного висвітлення діяльності органів виконавчої влади, проте не можуть бути надійним та кінцевим індикатором результативної діяльності цих органів. Експерти групи РПР «Реформа публічної адміністрації» провели аналіз виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки (далі – Стратегія) станом на 31 березня 2018 року. За основу аналізу було взято План заходів із реалізації Стратегії в редакції від 24 червня 2016 та із змінами від 11 жовтня 2017 р. Під час проведення аналізу враховувались і заходи, які були заплановані в редакції від 24 червня 2016, але не потрапили із різних причин в план заходів в редакції в редакції 11 жовтня 2017 р. У підсумку експерти РПР дійшли до висновку, що «навіть з врахуванням перенесення строків виконання багатьох завдань та заходів Стратегії в середньому на рік її виконання станом на 31.03.2018 важко назвати успішним» [13]. Відтак, враховуючи все вище викладене, а також останні наведені дані щодо успішності проведення реформи державного управління, можемо стверджувати, що ефективність функціонування органів виконавчої влади потребує підвищення, оскільки знаходиться сьогодні на низькому рівні.

Проте, незважаючи на такі незадовільні результати, все ж маємо відзначити, що в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» поставлено за мету підняти рівень життя населення та здійснити реформи з ряду напрямків, що мають привести до розвитку української держави. Вважаємо, що допомогти досягти поставленої мети може активна участь громадськості в управлінні державними справами, яка є суб'єктом, який найбільше обізнаний із реальними та першочерговими проблемами громадян. Тож сучасні зусилля науки адміністративного права мають бути спрямовані в тому числі і на розробку концепції такої участі. Це є важлива теоретична прогалина, яка сьогодні лише починає заповнюватися. Однак, з урахуванням обраного євроінтеграційного курсу Україною, це питання актуалізується не тільки з практичної точки зору, але і з теоретичної, оскільки в Україні на сьогодні практично відсутні цілісні комплексні уявлення про те що саме являє собою участь громадськості в управлінні державними справами, і про те які механізми та інструменти можуть сприяти її належному правовому регулюванню.

Список використаних джерел:

1. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління) : автореф. дис... к. ю. н. 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2004. 20 с.
2. Nations in Transit 2018. Ukraine. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>
3. Україна в світових рейтингах: динаміка за останній рік: аналітичний портал. 1 лютого 2018 року. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/01/infografika/suspilstvo/ukrayina-svitovyx-rejtnihax-dynamika-ostannij-rik>
4. Country profiles. URL: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/human-freedom-index-files/human-freedom-index-2018-country-profiles-revised.pdf>
5. Д.В. Журавльов. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012, № 2 (2). С. 30-37.
6. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління // Підприємництво, господарство і право, 2018. № 3. С. 95-99.
7. Гетьман, Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. Харків : Оберіг, 2014. 308 с.
8. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання.// Вісник Національної академії державного управління. 2013. 2-6. С. 30-37.
9. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління// Державне управління: удосконалення та розвиток 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901>
10. Коваленко Я. Моніторинг та оцінка ефективності бюджетних програм як складові ресурсного циклу ЦОВВ // Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 2 С. 336-343.
11. Тіньовий звіт (shadow report) «Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році». Лабораторія законодавчих ініціатив, К, 2018. 34 с.

12. Соколов А.В. Функції органів виконавчої влади та їх особливості як постачальників державних послуг // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=900>

13. Виконання ПЛАНУ заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки станом на 31.03.2018. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/analiz_RDU.pdf

**ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСОБИ ОТРИМАННЯ ТА ФІКСАЦІЇ ІНФОРМАЦІЇ
У ПРОЦЕСІ ДОКАЗУВАННЯ**

Стаття розглядає елементи загальних та спеціальних теорій кримінального процесу. Центральне місце у системі кримінального процесу є теорія доказів та доказування під час отримання, фіксації інформації. Розглянуто дві основні концепції фіксації інформації. Перша передбачає отримання інформації від оперативних підрозділів сторони обвинувачення. Друга – є отримання інформації від учасників кримінального провадження, інформаційного забезпечення доказування. Розглядаються положення допустимості та недопустимості доказів у кримінальному процесі. Запропоновано теоретичні аспекти та практичне вирішення даних питань.

Ключові слова: процес, механізм, докази, доказування, інформація, слідчий, прокурор, суддя, учасник досудового розслідування, слідчі (розшукові) дії.

Статья рассматривает элементы общих и специальных теорий уголовного процесса. Центральное место в системе уголовного процесса является теория доказательств и доказывания при получении, фиксации информации. Рассмотрены две основные концепции фиксации информации. Первая предусматривает получение информации от оперативных подразделений стороны обвинения. Вторая - является получение информации от участников уголовного производства, информационного обеспечения доказательств. Рассматриваются положения допустимости и недопустимости доказательств в уголовном процессе. Предложены теоретические аспекты и практическое решение данных вопросов.

Ключевые слова: процесс, механизм, доказательства, доказывание, информация, следователь, прокурор, судья, участник досудебного расследования, следователи (розыскные) действия.

The article considers the elements of general and special theories of criminal procedure. The central city in the system of criminal procedure is the theory of evidence and proof during the receipt, recording of information. Two main concepts of information fixation are considered. The first involves obtaining information from the operational units of the prosecution. The second is to obtain information from participants in criminal proceedings, information support of proof. The provisions of admissibility and inadmissibility of evidence in criminal proceedings are considered. Theoretical aspects and practical solution of these issues are offered.

Key words: process, mechanism, evidence, proof, information, investigator, prosecutor, judge, participant of pre-trial investigation, investigative (search) actions.

Актуальність статті полягає у визначенні теоретичних положень кримінального процесу України, доктринальних положень процесуальних засобів отримання та фіксації інформації. У даному аспекті необхідно розглянути дві основні концепції. Перша передбачає отримання інформації від оперативних підрозділів, як сторони обвинувачення. Друга – є отримання інформації від учасників кримінального провадження. Перша конструкція будується на підставі процедурної діяльності оперативних підрозділів, які мають великий досвід отримання, збирання, перевірки та оцінки інформації під час досудового розслідування. В даному разі оперативно розшукова інформація підрозділяється на інформацію до початку реєстрації заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та інформація, яку отримує оперативний підрозділ, за дорученням слідчого, прокурора, слідчого судді на стадії досудового розслідування. Якщо в першому випадку

ку інформація використовується для встановлення обставин кримінального правопорушення, то в другому вона є процесуальною підставою для закріплення фактичних даних як доказів.

Метою статті є визначення теоретичних положень доказів та доказування під час досудового розслідування.

Новизна розглядає наукові та практичні положення інформаційно змістового доказування, що включає до себе дві основні конструкції, зокрема загальну теорію доказування та спеціальну теорію пізнання обставин кримінального правопорушення. Перша конструкція побудована на підставі теоретичних аспектів предмету доказування, як кримінальної процесуальної діяльності. Друга оснований на теорії доказування, а саме отримання інформації від учасників кримінального провадження. Слідчий повинен її процесуально зафіксувати у протоколі проведення слідчих розшукових дій та визначити, як доказ обвинувачення.

Теоретичні розробки, які необхідно визначити в даній статті повинні бути ґрунтовані на теоретичних положеннях теорії, філософії права, кримінального процесу, криміналістики та інших галузевих наук.

Загальна теоретична концепція доказування були визначені на початку 1900 року К.Д. Анциферовим, С.В. Познишевим, І.Я. Фойніцьким та ін. [2; 24; 31]. Перші наукові обґрунтування теорії доказів та доказування склали загальні положення інституту доказів, як загальної теорії кримінального процесу.

Подальший розвиток наукових позицій був розроблений після 1961 року Р.С. Белкиним, А. И. Винтбергом, В.В. Вапнярчуком, Г.М. Миньковским, В.П. Гмирко, М.М. Гродзинским, Г.Ф. Горским, Л.Д. Кокаревичем, О.М. Лариним, Полянським, В.М. Савицьким, С.М. Стахівським, М.С. Строговичем, М.А. Чельцовим, П.С. Елькінд, та ін. [3; 6; 8; 9; 11; 12; 18; 25; 27; 32].

Виклад загального матеріалу. Чинний КПК України встановив елементи оперативно розшукової діяльності у кримінальному провадженні. Проти включення інститутів, норм, правил, засобів використання оперативно розшукової діяльності (ОРД) у кримінальному процесі виступали та виступають багато вчених. Їх позицію можна визначити таким чином, що процедурна діяльність ОРД, в окремих процесуальних конструкціях, не завжди відповідає нормам кримінального процесу. З одного боку кримінальний процес є відкрита процедура встановлення, закріплення та оцінка доказів, з другого застосування ОРД у кримінальному процесі не завжди відповідає фактичним даним, оскільки інформація може не відноситися до предмету доказування.

Ю.М. Грошевой, С.М. Стахівський, В.М. Стратонов та ін. вказували, не треба механічно включати у процесуальні інститути доказування положення реалізації оперативної інформації, яка визначена Законом про оперативно розшукову діяльність [10; 27; 28].

Глава 21 КПК України розкриває загальні положення використання ОРД під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій. В даному разі закон передбачає, що слідчий, отримавши інформацію повинен її реалізувати у кримінальному провадженні за допомогою оперативних підрозділів. Закон прийняв таке рішення у зв'язку ростом організованої, корумпованої, транснаціональної злочинності. Не завжди слідчий має процесуальні засоби розкриття кримінального правопорушення. Тому за допомогою технічних засобів, використання оперативної інформації слідчий отримав можливість встановлення обставин кримінального правопорушення та визначення вини підозрюваного.

У підручниках про оперативно розшукову діяльність категорія "інформація" визначається як сукупність компонентів, що будуються на підставі загальних положень її отримання, збирання, обробки, зберігання та використання.

Отримана інформація має елементи теоретичного моделювання, які на підставі пізнання визначають обставини кримінального правопорушення. Сторона обвинувачення першою отримує інформацію, яка відноситься до предмету доказування. Слідчий повинен процесуально закріпити інформацію, шляхом проведення процесуальних, слідчих розшукових дій. Якщо інформація не може бути закріплена, або не відповідає фактичним даним, слідчий має процесуальні повноваження щодо надання доручення оперативним підрозділам для перевірки, встановлення фактів, які свідчать про вчинення кримінального правопорушення.

М.В. Жогін, Г.М. Миньковський, В.Г. Танасевич одні з перших теорії доказів визначали необхідність використання оперативно розшукової інформації. Вони визначили правовий зміст, загальні положення, які були сформульовані як сукупність фактичних даних відносно особи, яка готує або вчинила кримінальне правопорушення. Інформація повинна містити факти, які можна перевірити за допомогою проведення слідчих розшукових дій [12].

Наукові дослідження вчених були визначені, таким чином, як процесуально повинна бути реалізована оперативна інформація у кримінальному провадженні.

В.І. Галаган, І.В. Басиста, В.І. Удовенко, О.В. Капліна, О.Г. Шило та ін. виділили методологічні аспекти інформації під час її реалізації у кримінальному провадженні, зокрема: відображення інформації в процесуальній діяльності слідчого, після її отримання, оцінки відносно підозрюваного та обставин кримінального правопорушення [7; 13].

В.М. Карпович, Д.А. Керимов, В.О. Коновалова, О.М. Ларин, М.М. Прохоров, К. Попер, В.Ю. Шепітько та ін. вказували, що на підставі законів пізнання інформація повинна надати відповідь на питання про обставини, засоби, методи, форми вчинення кримінального правопорушення, допомогти скласти та визначити версії для розкриття злочину [14; 15; 16; 18; 22; 23].

Л.М. Лобойко, Е.Л. Лукьянчиков, С.В. Познишев, Л.Д. Удалова та ін. пропонують основні методологічні підходи під час отримання, використання оперативно-розшукової інформації у кримінальному провадженні. Основні елементи вони пов'язують з потребою з'ясування інформації, яка отримана під час встановлення обставин кримінального правопорушення. Другі визначають на підставі аналізу кількісного і якісного стану інформації. Інформація повинна пройти шлях моделювання, можливого застосування технологічних, технічних елементів збирання, фіксації, обробки, зберігання та можливого її використання інформації доказування [19; 20; 24; 30].

Загальне значення інформації полягає у встановленні вини учасника, що вчинив кримінальне правопорушення. Слідчий повинен встановити місце, час, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення та процесуально закріпити всі встановлені фактичні дані. При цьому оперативно-розшукова діяльність допомагає слідчому визначити докази та спрямувати оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів для досягнення процесуальних результатів, застосувати відповідні заходи, форми, методи оперативної діяльності таким чином щоб закріпити докази та забезпечити виконання завдань кримінального провадження. Тобто інформація повинна мати процесуальний зміст.

Можна визначити дві форми інформації у кримінальному провадженні. Перша форма передбачає отримання інформації до початку реєстрації заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення оперативними підрозділами, які реалізують результати оперативно-розшукової діяльності. В даному разі оперативні підрозділи повинні діяти на підставі закону України про оперативно-розшукову діяльність. Вони мають право на реалізацію отриманої інформації, затримати підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення та надати процесуальні документи, що стосуються вчиненого кримінального правопорушення до реєстрації у єдиному реєстрі досудового розслідування. Процесуальною підставою для реєстрації в даному випадку є рапорт співробітника оперативного підрозділу. Після реєстрації матеріалу, його отримує слідчий, який негайно приймає заходи щодо фіксації кримінального правопорушення. Після встановлення обставин кримінального правопорушення слідчий складає повідомлення про підозру та проводить допит підозрюваного. Пізнавальна діяльність слідчого повинна бути направлена на встановлення предмету доказування. Слідчий повинен ознайомитися зі змістом оперативно-розшукової інформації та матеріалами її реалізації у тому об'ємі відомостей, які встановлені, отримані, оброблені та можуть бути визнані як фактичні дані. Він повинен оцінити інформацію, встановити фактичні дані, що вказують на підозрюваного, закріпити їх процесуальною процедурою, встановивши склад злочину. Слідчий отримавши інформацію повинен встановити кримінальні підстави складу злочину. Якщо кримінальних підстав не має він має процесуальні повноваження щодо закриття кримінального провадження не оголошуючи повідомлення про підозру. Дану форму можна визначити кримінальною, на підставі якої встановлюється склад кримінального правопорушення (злочину). Другу форму реалізації інформації у кримінальному провадженні можна визначити, як процесуальну. Діяльність слідчого включає до себе швидке, повне, неупереджене розслідування кримінального правопорушення після отримання процесуальної інформації від оперативних підрозділів, проведення слідчих розшукових, негласних слідчих (розшукових) дій. Слідчий, прокурор мають процесуальні повноваження надати письмові доручення оперативним підрозділам для визначення фактичних даних, які мають значення для подальшої розробки і закріплення їх процесуально, як доказів.

Пізнавальна діяльність слідчого в даному разі включає також дії слідчого під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій після отримання оперативно-розшукової інформації. Він повинен проаналізувати інформацію оперативних підрозділів, які тактично є значимими для кримінального провадження, включити їх до процесу доказування та отримання необхідних доказів для складання повідомлення про підозру.

Неможливо оспорити факту, що інформація сприяє встановленню доказів у кримінальному провадженні. Однак, основним елементом отримання і використання оперативної інформації є

її достатність. Якщо інформація знайшла своє підтвердження під час досудового розслідування то слідчий проводить її перевірку для встановлення достатніх доказів, які полягають у повноті, оптимальності інформації, як фактичних даних.

Практика вказує на складність забезпечення цього положення. Єдиних критеріїв достатності інформації, які має значення для досудового розслідування немає. Слідчий самостійно повинен на підставі пізнання обставин кримінального правопорушення визначити достатність інформації, фактів, які вказують на склад кримінального злочину. Вся отримана інформація у кримінальному провадженні полягає у закріплені її процесуальним шляхом, як докази. Якщо, інформація не може бути закріплена, то вона є основою для інформаційного забезпечення кримінального процесу та може бути використана для подальшого пізнання обставин кримінального правопорушення. В даному разі можна розглядати результати оцінки інформації як належність, допустимість або недопустимість її використання у кримінальному провадженні.

Чинне законодавство встановило, що належними є докази, які прямо чи непрямо підтверджують існування чи відсутності обставин, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, та інших обставин, які мають значення для кримінального провадження. Достовірність чи недостовірність фактичних даних визначається як можливість використання фактичних даних у зв'язку з іншими доказами. Докази визнаються допустимим, якщо вони отримані у порядку процедури збирання, закріплення та оцінки виходячи з обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні.

Процесуальна форма отримання інформації полягає отримання заяви про вчинене кримінальне правопорушення. Під час допиту слідчий повинен визначити, яка інформація має відношення до розкриття кримінального правопорушення, а яка немає. Слідчий повинен оцінити всю інформацію та після її оцінки він може визначити склад кримінального правопорушення та кваліфікацію злочину. Виходячи з кваліфікаційних ознак злочину, слідчий повинен проводити у даному напрямку слідчі розшукові дії.

Як свідчить практика у 80% інформація, яку отримав слідчий відноситься до складу кримінального правопорушення, у 20 % після перевірки інформації, слідчий приймає процесуальне рішення та складає постанову про закриття кримінального провадження, тому що перевірена та оцінена інформація не відноситься до кримінального провадження.

Висновок. Оцінка доказів повинна характеризуватися наступним. Закон не пропонує, якими доказами мають бути встановлені ті або інші обставини кримінального правопорушення, не встановлює "силу" доказів відносно факту вчинення злочину тому жодний вид доказів не має переважного значення. Кількісні та якісні показники достатності доказів повинні бути оцінені слідчим, прокурором, суддею за внутрішнім переконанням. Це означає, що вільна оцінка доказів повинна проводитися на підставі матеріальних критеріїв оцінки.

Список використаних джерел:

1. Альперт С. А. Кримінально-процесуальні функції : поняття, система, суб'єкти. Х. : Основа, 1995. 120 с.
2. Анциферов К. Д. Обвинительное начало и английский процесс. Юридический вестник. М., 1879. С. 432.
3. Белкин Р. С. Криминалистика. Общетеоретические проблемы. М. : Юрид. лит., 1973. 260 с.
4. Белкин А. Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. М.: Норма, 2005. 528 с.
5. Владимиров Л. Е. Учение об уголовных доказательствах / Л. Е. Владимиров. Тула : Автограф, 2000. 235 с.
6. Вапнярчук В.В. Теорія і практика кримінального процесуального доказування. Юрайт, 2017, 408с.
7. Галаган В. І. Кримінальний процес України : навч. посіб. / Басиста І. В., Галаган В. І., Удовенко Ж. В. К. : Центр учбової л-ри, 2010. 352 с.
8. Горский Г. Ф. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе / Г.Ф. Горский, Л.Д. Кокарев, П.С. Элькинд. Воронеж : 1978. 230 с.
9. Гродзинский М. М. Государственный обвинитель в советском суде / М. М. Гродзинский. Москва : Госюриздат, 1954. 234 с.
10. Грошевой Ю. М. Нове у кримінально-процесуальному законодавстві України / Ю. М. Грошевой, Т. М. Мірошніченко. Х: Основа, 2002. 110 с.
11. Гмирко В. П. Доказування у кримінальному процесі: діяльнісна парадигма. Теоретичний аналіз. Проблематизація. СТД – репрезентація / В. П. Гмирко. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2010. 314 с.

12. Жогин Н. В. Теория доказательств в советском уголовном процессе / Н. В. Жогин, В. Г. Танасевич, Г. М. Миньковский и др. ; под. ред. Н. В. Жогина. Москва : Юрид. лит., 1973. 736 с.
13. Капліна О.В. Кримінальний процес України: підручник / О.В. Капліна, Ю.М. Грошевой, О.В. Шило. Х. Юрид. університет. 2013. 820с.
14. Карпович В.Н. Системность теоретического знания. Логический аспект. Новосибирск, 1984. С. 114.
15. Керимов Д.А. Методология права. М., 2000. С. 310. 13
16. Коновалова В. Е. Тактика допроса при расследовании преступлений / В. Е. Коновалова, А. М. Сербулов. - Киев : КВШ МВД СССР, 1978. 110 с.
17. Кузнецов Н. П. Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела / Н. П. Кузнецов. Воронеж : ВГУ, 1983. 164 с.
18. Ларин А. М. Доказывание на предварительном расследовании в советском уголовном процессе / А. М. Ларин. М.: Юрид. лит., 1961. 220 с.
19. Лобойко Л.М. Методи кримінального процесуального права / Л.В. Лобойко/ монографія. Д: Днепр. держ. ун- т внутр. справ. 2006. 352с.
20. Лук'янчиков Є. Д. Методологічні засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів / Є. Д. Лук'янчиков. Київ, 2005. 359 с.
21. Михеєнко М. М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні : Вибрані твори / М.М. Михеєнко. К. : Юрінком Інтер, 1999. 240с.
22. Прохоров М.М. В поисках нового мировоззрения: монография Н. Новгород, 1992. С. 118.
23. Поппер К. Объективное знание. Эволюционный подход. М., 2002. С. 24—26.
24. Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. С. 182.
25. Полянский Н. Н. Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Сельников. Москва.: Юрид. лит., 1983. 291 с.
26. Селина Е.В. Допустимость доказательств и судебское усмотрение в уголовном процессе. Государство и право. 2009. № 8. С. 31—38.
27. Стахівський С. М. Слідчі дії як основні засоби збирання доказів / С. М. Стахівський. Київ : Атака, 2009. 64 с.
28. Старатонов В. М. Криміналістична теорія пізнавальної діяльності / В. М. Стратонов. Херсон : Вид-во Херсонського державного університету. 2009. 440 с.
29. Тертишник В. М. Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі / В. М. Тертишник. Дніпро : Юрид. академія МВС України. 2002. 429с.
30. Удалова Л. Д. Чинність кримінального процесуального закону / Л. Д. Удалова, С. І. Щериця. Київ : КНТ, 2014. 143 с.
31. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства : учебник / И. Я. Фойницкий. Санкт-Петербург : Наука, 1996. Т. 1. 586 с.
32. Чельцов М. А. Советский уголовный процесс : учебник / М. А. Чельцов. Москва : Госюриздат, 1951. 300 с.
33. Шепітько В. Ю. Криміналістика : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / за ред. В. Ю. Шепітька. [2-ге вид.]. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. 728 с.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ	
ПАТЛАЧУК В.Н. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ІСТОРІЯ ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ ПОЛЬСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1919 Р.....	3
ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО	
ГОФМАН О.Р. ВПРОВАДЖЕННЯ ОКРЕМИХ АСПЕКТІВ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	9
ДОБКІНА К.Р. ЗАХИСТ «ЧУЖИХ» ІНТЕРЕСІВ У КОНТЕКСТІ УЧАСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	15
МЕЛЬНИК І.А. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПОЗИЧАЛЬНИКІВ СПОЖИВЧИХ КРЕДИТІВ В УКРАЇНІ.....	22
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО	
БОЙЧЕНКО Е.Г. ДО ПРОБЛЕМАТИКИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ТА КУЛЬТУРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З НЕДЕРЖАВНИХ ДЖЕРЕЛ.....	28
ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
ПАСЕЧНИК О.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАЙКУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ, РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ І РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА.....	35
ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО	
ГЕРМАНОВ О.П. ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧНОГО СКЛАДУ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	42
МУРИХІН С.В. СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНИХ ЗЛОЧИНІВ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ.....	50
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
ЖЕЛТОБРЮХ І.І. ПЕРІОДИЗАЦІЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ТА СТОРІН АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....	57
ЗОЛОТУХІНА Л.О. ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	63
КОМІССАРОВ С.А. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ПРОСТУПОК ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ».....	68
КРАВЧУК М.Ю. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПРОТИДІЇ БІОТЕРОРИЗМУ.....	75
ЛИСЕНКО В.В. БЛОГ ЯК СКЛАДОВА СУЧАСНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ...	80
МАКАРЕНКОВ О.Л. ДОБРОЧЕСНІСТЬ У ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ ГІЛКИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА.....	85
МАТВІЙЧУК А.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	93
МОСЕЙКО А.Г. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	

В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	98
РАДЧЕНКО О.М. РОЗВИТОК БЮДЖЕТНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЧЕРЕЗ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	103
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	
МАКАРОВ А.І. ТЕОРІЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ПЕРЕДУМОВА ФОРМУВАННЯ ПОЗАВИДОВОЇ МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ ЩОДО ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ.....	112
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ	
ЗІНЧЕНКО В.М. ДОСТАТНІСТЬ ДОКАЗІВ У ХОДІ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ.....	118
СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА	
ВОВК П.В. МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ПАРАДИГМІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ.....	125
ГАЛУПОВА Л.І. ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПРОЦЕДУРИ МЕДІАЦІЇ ТА ПРОЦЕДУРИ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТІ СУДДІ.....	135
КОРІННИЙ С.О. МЕДІАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ.....	139
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ	
ВАСИЛЬКОВСКИЙ І.І. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І САМОРЕГУЛЮВАННЯ ЯК МОДЕЛЬ БОРОРОТЬБИ З КІБЕРЗЛОЧИНАМИ.....	145
ВОВЧУК Т.М. ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ ТА УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ НА СОЦІАЛЬНУ, ПРОФЕСІЙНУ АДАПТАЦІЮ, ПСИХОЛОГІЧНУ РЕАБІЛІТАЦІЮ ТА САНАТОРНО-КУРОРТНЕ ЛІКУВАННЯ.....	149
ГЛУХОВЕРЯ К.М. ІНТЕРЕС ЯК ОЗНАКА, ПЕРЕДБАЧЕНА ЗАГАЛЬНОЮ ЧАСТИНОЮ КК УКРАЇНИ.....	154
ДЕРКАЧ А.І. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	159
КОРОТКИХ А.Ю. МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	166
КРИЛОВ Д.В. СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	170
КУРОВСЬКА І.А. ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УСТАНОВЧИХ АКТАХ РАДИ ЄВРОПИ.....	175
МАРЧУК Р.М. ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ДЕРЖАВИ: НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ.....	180
ПАНЧЕНКО М.В. ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНОЇ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	186
ШВЕЦЬ О.М. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ, ЯК ЕЛЕМЕНТ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ.....	191
ЮРАХ В.М. ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	198
КОРЕЦЬКИЙ О.П. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСОБИ ОТРИМАННЯ ТА ФІКСАЦІЇ ІНФОРМАЦІЇ У ПРОЦЕСІ ДОКАЗУВАННЯ.....	204

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 6

Том 3

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 31.10.2018. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 15,05. Ум.-друк. арк. 16,50.

Наклад 300 прим. Зам. № 0519/91.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua