

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6

Том 2

2018

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор

Заступник головного редактора:

Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент

Відповідальний секретар:

Сачко Олександр Васильович – кандидат юридичних наук

Члени редакційної колегії:

Алексеевко Ігор Григорович – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент

Бережна Катерина Вікторівна – доктор юридичних наук, доцент

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)

Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор

Богатирьова Ольга Іванівна – доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник

Бондаренко Наталія Леонідівна – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)

Вишня Володимир Борисович – доктор технічних наук, професор

Гетьман Євген Анатолійович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук

Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор

Калашиников Віктор Михайлович – доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор

Кулієв Ібрагим Орудж огли – доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)

Легеза Євгеній Олександрович – доктор юридичних наук, доцент

Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор

Мацей Борський – доктор філософії (Республіка Польща)

Мінченко Сергій Іванович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Мудриєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук, кандидат філософських наук, доцент

Нікіфорчук Дмитро Йосипович – доктор юридичних наук, професор

Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент

Пиріг Ігор Володимирович – доктор юридичних наук, доцент

Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор

Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор

Уваров Володимир Генадійович – доктор юридичних наук, доцент

Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, доцент

Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук, доцент

Чаплинський Констянтин Олександрович – доктор юридичних наук, професор

Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент

Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук

Юзікова Наталія Семенівна – доктор юридичних наук, доцент

Юрчишин Василь Миколайович – доктор юридичних наук, доцент

Науковий збірник містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права.
Видання розраховане на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів,
а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

*Зміст наукових праць не завжди збігається
з точкою зору редакційної колегії.*

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
(Протокол № 7 від 20.12.2018 р.)**

Офіційний сайт: apnl.dnu.in.ua

Засновник: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

**Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» є фаховим виданням на підставі
Наказу МОН України від 21 грудня 2015 року № 1328 (додаток № 8)**

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

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації – серія КВ № 23163-13003ПР
від 05.01.2018 р. видане Міністерством юстиції України

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 340.1

Золотухіна Л. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ПРИ ВІДСТОРОНЕННІ ПРАЦІВНИКІВ

ON REMUNERATION RESERVATION WHILE EMPLOYEE'S TEMPORARY REMOVAL

У статті розглядається питання критеріїв для визначення того, чи має зберігатися заробітна плата за працівником, до якого застосоване відсторонення від роботи. Пропонуються такі критерії: 1) збереження можливості роботодавця використовувати найману працю; 2) модальність відсторонення (обов'язкове або на розсуд роботодавця). Обґрунтовується збереження заробітної плати при дисциплінарному відстороненні.

Ключові слова: відсторонення працівника, оплата праці, заробітна плата, службове розслідування, запобіжні заходи, дисциплінарна відповідальність.

В статье рассматривается вопрос критериев определения того, должна ли сохраняться заработная плата за работником, к которому применено отстранение от работы. Предлагаются следующие критерии: 1) сохранение возможности работодателя использовать наемный труд; 2) модальность отстранения (обязательное или по усмотрению работодателя). Обосновывается сохранение заработной платы при дисциплинарном отстранении.

Ключевые слова: отстранение работника, оплата труда, заработная плата, служебное расследование, меры пресечения, дисциплинарная ответственность.

The article deals with the issue of criteria for determining whether remuneration should be reserved while employee's temporary removal. The following criteria are elaborated: 1) preservation of an employer's ability to use hired labor; 2) modality of temporary removal (mandatory one or at discretion of an employer). It is substantiated that remuneration should be reserved while employee's temporary disciplinary removal.

Key words: temporary removal of an employee, remuneration, wages, disciplinary investigation, preventive measures, disciplinary liability.

Постановка проблеми. Проект Трудового кодексу України [1] (далі – проект ТК) відзначається детальнішим регулюванням цілої низки трудових відносин, серед яких і відносини щодо відсторонення працівників.

Чинне загальне правове регулювання трудових відносин передбачає таке: «Відсторонення працівників від роботи власником або уповноваженим ним органом допускається у таких випадках: поява на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; відмова або ухилення від обов'язкових медичних оглядів, навчання, інструктажу і перевірки знань з охорони праці та протипожежної охорони; в інших випадках, передбачених законодавством» (ст. 46 Кодексу законів про працю України [2] (далі – КЗпП України)). Зазначена норма деталізується у законодавстві про охорону праці та про охорону здоров'я. Додаткові підстави відсторонення передбачені спеціальними трудо-правовими нормами. Так, наприклад, відносини щодо відсторонення державних службовців врегульовано ст. 72 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3]; відносини щодо відсторонення осіб, які притягуються до адміністративної чи кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, – ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» 14.10.2014 № 1700-VII [4]; відносини

щодо відсторонення поліцейських – ст. 70 Закону України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [5].

Проект ТК відносить відсторонення до окремого випадку призупинення дії трудового договору (п. 5 ч. 1 ст. 69). При цьому зазначається, що «призупинення дії трудового договору – це тимчасове звільнення роботодавця від обов'язку забезпечувати працівника роботою і тимчасове звільнення працівника від обов'язку виконувати роботу за укладеним трудовим договором. Призупинення дії трудового договору не тягне за собою припинення трудових відносин. На весь період призупинення дії трудового договору права і обов'язки сторін, крім зазначених у абзаці першому цієї частини, продовжують діяти, якщо інше не передбачено трудовим законодавством, колективним чи трудовим договором» (ч. 1 ст. 69). Таким чином, за загальним правилом, час призупинення дії трудового договору (а отже – і час відсторонення) є оплачуваним.

Проект ТК встановлює підстави відсторонення, одночасно вирішуючи питання про оплачуваність часу відсторонення:

1) відсторонення від роботи працівника, який перебуває у стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння (ст. 71) здійснюється без збереження заробітної плати, крім випадків, коли стан

сп'яніння був наслідком впливу виробничих факторів або медичних препаратів, прийнятих як засіб лікування;

2) відсторонення з метою захисту інших осіб від інфекційних хвороб, уникнення загрози життю чи здоров'ю працівника або інших осіб (ст. 72); залежно від конкретних підстав відсторонення працівник має право на допомогу по тимчасовій непрацездатності (ч. 1), працівник відсторонюється без збереження заробітної плати (ч. 2) або за працівником зберігається середня заробітна плата на весь час відсторонення (ч. 3);

3) відсторонення з метою забезпечення вимог охорони праці (ст. 73); працівник має право на збереження середньої заробітної плати, якщо порушення, що були підставою для відсторонення, сталися не з його вини;

4) відсторонення від роботи на час проведення службового розслідування і дисциплінарного провадження (ст. 74); за працівником зберігається середня заробітна плата, крім випадків, коли вина працівника доведена в установленому порядку; у разі видання наказу (розпорядження) про застосування дисциплінарного стягнення виплачена працівнику середня заробітна плата за час проведення службового розслідування та дисциплінарного провадження підлягає поверненню.

Особливої уваги заслуговує остання підстава відсторонення – «на час проведення службового розслідування і дисциплінарного провадження», яка нині застосовується лише до спеціальних суб'єктів трудового права, а не до всіх працівників. У разі прийняття ТК України таке відсторонення зможе застосовуватися до всіх працівників вже на підставі загального трудового законодавства.

Крім того, проект ТК України передбачає, що «законом може передбачатися відсторонення працівника від роботи із збереженням заробітної плати повністю або частково, відсторонення з виплатою працівнику за час його відсторонення допомоги по тимчасовій непрацездатності або відсторонення без збереження заробітної плати» (ч. 3 ст. 70), «законом можуть установлюватися інші підстави відсторонення працівників від роботи із збереженням заробітної плати, без такого збереження або з відшкодуванням втраченої працівником заробітної плати за час відсторонення в порядку, встановленому законом» (ч. 2 ст. 75).

У зв'язку із зазначеним, на нашу думку, актуалізується питання правового регулювання трудових відносин, пов'язаних із відстороненням, і, зокрема, питання оплати праці за час відсторонення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відсторонення працівників останнім часом були предметом досліджень таких вчених, як І.М. Ваганова, І.О. Лосиця, Л.В. Межевська, В.Г. Петров, С.М. Прилипко, В.О. Процевський, Д.В. Трубіцин, О.М. Ярошенко та інші.

Відношення вчених до збереження заробітної плати на час відсторонення варіюється від простої констатації цього факту до намагання покращити ста-

новище відсторонюваних працівників. Тут слід погодитися, наприклад, із позицією Л.В. Межевської, яка обґрунтовує необхідність збереження права на отримання заробітної плати за відсторонюваними державними службовцями [6, с. 8, 154].

Допускаючи можливість і доцільність окремих випадків відсторонення працівників без збереження заробітної плати, ми вважаємо за доцільне перегляд такої практики, а так само вироблення єдиних критеріїв, які визначали б оплачуваний чи неоплачуваний характер відсторонення. Останньому питанню, на жаль, в літературі не приділено належної уваги.

Метою цієї статті є вироблення критеріїв для визначення того, чи має зберігатися заробітна плата за працівником, до якого застосоване відсторонення від роботи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Почати необхідно з правової природи відсторонення. Відсторонення цілком вірно, на нашу думку, відносять до запобіжних заходів. Так, К.Ю. Мельник визначає відсторонення від роботи як «тимчасове недопущення працівника до виконання трудових обов'язків з метою запобігання негативним наслідкам» [7, с. 178]; А.І. Ставцева розглядала відсторонення як «примусовий захід припинення неправомірних дій (бездіяльності працівника)» [8, с. 88]; О.М. Ярошенко визначає метою відсторонення «запобігання настанню можливих несприятливих наслідків, які можуть настати в результаті продовження виконання працівником своїх трудових обов'язків» [9, с. 195]. В.М. Лебедев [10, с. 110–112], Л.Г. Юр'єва [11, с. 16–18], І.М. Ваганова [12, с. 46] та інші відносять відсторонення до запобіжних заходів.

Відповідно, будучи запобіжним заходом, відсторонення ні в якому разі не може бути ототожене із стягненням (санкцією юридичної відповідальності). Як правильно зазначає О.М. Ярошенко, «відсторонення від роботи не є одночасно і мірою покарання. Метою першого є запобігання можливим несприятливим наслідкам, а метою другого є покарання за вчинене правопорушення, що завдало шкоди» [9, с. 197].

Т.М. Лежнева, проводячи розмежування заходів трудо-правового примусу, а саме заходів юридичної відповідальності, заходів захисту та запобіжних заходів, цілком вірно зазначає, що метою застосування запобіжних заходів є «припинення чи попередження правопорушення (або об'єктивно протиправної поведінки) та забезпечення провадження з притягнення до юридичної відповідальності» [13, с. 47]; підставою їх застосування – «як правопорушення, так і об'єктивно протиправна поведінка» [13, с. 47], а також «в окремих випадках – поведінка або обставини, що викликають загрозу вчинення правопорушення, настання несприятливих наслідків» [13, с. 47]; а характер обтяжень від запобіжних заходів «виявляється у тимчасовій чи постійній зміні правового статусу, міра якої відповідає меті запобіжного заходу» [13, с. 47].

В цьому, на нашу думку, вбачається один із ключових моментів для вирішення питання про оплачуваний чи неоплачуваний характер відсторонення: не-

збереження за працівником заробітної плати на час відсторонення не повинно сприйматися та застосовуватися як додаткова кара для працівника, до якого застосоване відсторонення.

Із цього своєю чергою випливає наступний важливий висновок: неоплачуваний характер відсторонення можливий лише тоді, коли обставини, що стали підставою відсторонення, повністю виключають можливість використання роботодавцем наймані праці працівника.

Заробітна плата не повинна зберігатися у випадках, коли відсторонення пов'язане із такою поведінкою працівника, внаслідок якої роботодавець позбавляється можливості застосовувати найману працю такого працівника, а відтак, вимушений (зобов'язаний) відсторонити його від роботи. До цих випадків слід відносити, зокрема, відсторонення працівників, які перебувають у стані сп'яніння; відсторонення з міркувань забезпечення охорони праці та здоров'я населення – в тих випадках, коли неможливість застосувати найману працю працівника є наслідком винних дій самого працівника. Такі випадки слід розцінювати як окремі випадки простою з вини працівника.

Заробітна плата повинна зберігатися у тих випадках, коли, незважаючи на наявність підстав для відсторонення, роботодавець не позбавляється можливості застосовувати найману працю такого працівника. Тут завжди вирішення питання про відсторонення віддається на розсуд роботодавця.

Характерним прикладом такого відсторонення є відсторонення на час проведення службового розслідування і дисциплінарного провадження.

Наразі законодавство передбачає таку підставу відсторонення лише для спеціальних суб'єктів трудового права. Проект ТК передбачає таку підставу вже як загальну, застосовну до всіх працівників. Відповідно до ч. 1 ст. 74 проекту ТК, «за наявності достатніх підстав вважати, що виконання працівником трудових обов'язків може становити загрозу життю чи здоров'ю людей, заподіяти шкоду вихованню дітей та молоді, майну роботодавця або інших осіб, порушувати нормальну роботу юридичної особи, та в інших випадках, передбачених законом, роботодавець має право відсторонити працівника від роботи на час проведення службового розслідування і дисциплінарного провадження». При цьому заробітна плата зберігається, але «у разі видання наказу (розпорядження) про застосування дисциплінарного стягнення <...> підлягає поверненню». В цьому разі, на нашу думку, ми бачимо яскраво виражений каральний характер відсторонення, якого воно не повинно мати.

Що стосується чинного законодавства, то таке «дисциплінарне» відсторонення передбачено для державних службовців. Відповідно до ст. 72 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, час відсторонення оплачується у розмірі середньої заробітної плати лише у випадку закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (ч. 4). Водночас «під час відсторонення від

виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження» (ч. 5). При цьому вирішення питання про відсторонення віднесено до дискреційних повноважень роботодавця (ч. 1, 2). Таким чином, відсторонення державних службовців у цьому разі фактично не звільняє його від виконання трудових обов'язків, зокрема щодо виконання трудової функції, але змінює зміст останньої. За таких обставин, на нашу думку, за державним службовцем не може не зберігатися заробітна плата на час відсторонення; інакше таке відсторонення має ознаки примусової безоплатної праці, набуває додаткового карального характеру, який не є виправданим метою застосування цього запобіжного заходу.

Водночас у спеціальному трудовому законодавстві знаходиться відображення й інший підхід. Так, наприклад, за поліцейським на час відсторонення «зберігаються всі види грошового забезпечення, які були йому встановлені до відсторонення, крім премії» (абз. 1 п. 5 розділу III Порядок та умови виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання [14]); відсторонення осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та податкової міліції здійснюється «із збереженням посадового окладу, окладу за спеціальне звання, надбавок за вислугу років та безперервну службу, інших виплат і надбавок» (ч. 1 ст. 17 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України [15]). Зазначена обставина свідчить про неоднаковий підхід законодавця до різних категорій працівників; при цьому немає об'єктивних підстав для диференціації правового регулювання, а отже, можна говорити про порушення принципу рівності.

Таким чином, у разі відсторонення працівника на час проведення службового розслідування і дисциплінарного провадження за працівником повинна зберігатися заробітна плата.

У зв'язку із викладеним недоцільно, на нашу думку, при визначенні поняття відсторонення занадто акцентувати увагу на неоплачуваному (або переважно неоплачуваному) характері відсторонення, як це бачимо, наприклад, у Ю.П. Дмитренка («відсторонення <...> – це тимчасове недопущення роботодавцем <...> працівника до виконання ним своїх функціональних обов'язків із збереженням місця роботи за звичай з одночасним припиненням оплати праці...») [16, с. 254]; В.О. Процевського (відсторонення як «тимчасове звільнення працівника від виконання роботи без виплати заробітної плати» [17, с. 87]); А.М. Лушнікова та В.М. Лушнікової («відсторонення являє собою тимчасове призупинення виконання трудового договору в його необхідній частині щодо виконання трудових обов'язків в рамках трудової функції, підкорення внутрішньому трудовому роз-

порядку, оплати праці» [18, с. 337]); В.Я. Бурака (відсторонення «зазвичай відбувається з одночасним призупиненням виплати (працівникові) заробітної плати» [19, с. 265]); О.М. Ярошенка (відсторонення відбувається «зазвичай без збереження заробітної плати» [9 с. 193]); Н.Б. Болотіної (відсторонення відбувається «зазвичай без збереження заробітку» [20, с. 320]) та інших.

Висновки. Збереження чи незбереження заробітної плати при відстороненні працівника не є істотною ознакою цього трудо-правового запобіжного заходу. Відсторонення як трудо-правовий запобіжний захід не повинно мати більше, ніж необхідно для реалізації його основної мети, негативних наслідків, не повинно мати каральної

спрямованості. Наявні підходи до сплачуваності часу відсторонення є неоднорідними та потребують удосконалення і уніфікації. Для розмежування оплачуваності і неоплачуваності часу відсторонення пропонуються такі критерії: 1) збереження можливості роботодавця використовувати найману працю; 2) модальність відсторонення (обов'язкове або на розсуд роботодавця). У разі, коли зберігається можливість використовувати найману працю, рішення про відсторонення приймається на розсуд роботодавця, а на час відсторонення працівника має зберігатися заробітна плата. Відповідно, пропонується привести у відповідність до цих критеріїв чинне спеціальне трудове законодавство та проект Трудового кодексу України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 (текст законопроекту до другого читання; Тираж 24.07.2017). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=431270>
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
6. Межевська Л.В. Правове регулювання відсторонення від роботи осіб, які виконують функції держави: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.05. Дніпро, 2017. 182 с.
7. Мельник К.Ю. Трудове право України: підручник. Харків: Діса плюс, 2014. 480 с.
8. Ставцев А.И. Разрешение трудовых споров. Москва: Интел-Синтез, 1998. 288 с.
9. Ярошенко О.М. Основні ознаки відсторонення працівника від роботи: на прикладі відмінностей від суміжних правових явищ. Публічне право. 2013 № 1 (9). С. 192–199.
10. Лебедев В.М. Воспитательная функция советского трудового права. Москва: Юрид. лит., 1981. 168 с.
11. Юрьева Л.Г. Меры защиты в советском трудовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Москва, 1985. 21 с.
12. Ваганова І.М. Запобіжні заходи у трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2010. 200 с.
13. Лежнева Т.М. Санкції в трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2012. 196 с.
14. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.04.2016 № 260. Офіційний вісник України. 2016. № 39. стор. 210. стаття 1497.
15. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 29. ст. 245.
16. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 624 с.
17. Процевский В.А. Правовое регулирование отстранения от работы. Проблемы регулирования трудовых отношений в свете XXV съезда КПСС. Тезисы республиканской научной конференции. Вильнюс, 1977. С. 86–93.
18. Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: Учебник: В 2 т. Т. 2. Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. М.: Статут, 2009. 1151 с.
19. Трудове право України: Академічний курс: Підручник / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак та ін.; За ред. П.Д. Пилипенка. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 544 с.
20. Болотіна Н.Б. Трудове право України: Підручник. Київ: Вікар, 2003. 725 с.

Онофрійчук В. О.,
студентка магістратури факультету економіки і права
Київського національного лінгвістичного університету

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРАВОМ ЛЮДИНИ НА ПРАЦЮ, ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

PROBLEMATIC ISSUES WHICH ARE RELATED TO THE HUMAN RIGHT TO WORK AND THE WAYS HOW TO SOLVE IT

Статтю присвячено проблематиці реалізації права людини на працю та дослідження шляхів вирішення. Для належної реалізації в Україні права людини на працю законодавством встановлено цілу систему гарантій, проте є багато спірних питань щодо їх застосування. Особлива увага звертається на необхідність у реформуванні трудового законодавства, зокрема шляхом розроблення та прийняття Трудового кодексу, норми якого б концептуально по-новому визначили механізми правового регулювання трудових відносин.

***Ключові слова:** трудові права, права людини, конституційні права, трудове законодавство.*

Статья посвящена проблематике реализации права человека на труд и исследования путей решения. Для надлежащей реализации в Украине права человека на труд законодательством введено целую систему гарантий, однако существует много спорных вопросов по их применению. Особое внимание обращается на необходимость в реформировании трудового законодательства, в частности путем разработки и принятия Трудового кодекса, нормы которого бы концептуально по-новому определили механизмы правового регулирования трудовых отношений.

***Ключевые слова:** трудовые права, права человека, конституционные права, трудовое законодательство.*

The article is devoted to the issue of the implementation of the human right to work and the study of solutions. For competent implementation in Ukraine of the human right to work, legislation establishes a whole system of guarantees, however, there are many controversial issues regarding their application. Particular attention is drawn to the need for reforming labor legislation, namely, by developing and adopting a Labor Code, the norms of which would conceptually redefine mechanisms for the legal regulation of labor relations.

***Key words:** labor rights, human rights, constitutional right to work, labor law.*

Постановка проблеми. Сьогодні задоволення основних потреб людини тісно пов'язане з реалізацією права на працю. До того ж масштаб і детальність регулювання питань, що пов'язані з правом людини на працю, в тій чи іншій країні багато в чому відображає рівень її політичного розвитку, економічного стану, а також впливає на рівень життя населення цієї країни. Саме тому право на працю визнано одним з основних прав людини і закріплено в Конституції України.

Стан дослідження. Вагомий внесок у розвиток доктринальних досліджень щодо цієї проблеми здійснили С.М. Братусь, Р.З. Лівшиць та Ю.К. Толстой. Окремі аспекти аналізованої проблеми на сторінках наукових видань, у матеріалах круглих столів і науково-практичних конференцій висвітлюють такі вчені: Л.Ю. Бугров, В.Я. Бурак, В.В. Жернаков, Н.Д. Гетьманцева, Г.С. Гончарова, О.В. Карпушкін, О.О. Конопельцева, Є.В. Краснов, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, М.М. Якименко, О.М. Ярошенко та інші вчені. Незважаючи на велику теоретичну базу, присвячену особистим правам людини, зокрема праву людини на працю, в наукових колах досі немає єдиного підходу до визначення особистих прав людини; загального підходу до поняття, яке б охоплювало досліджувані нами права; однозначної позиції щодо сукупності прав, які утворюють систему особистих прав людини. А сукупність багатьох класифікацій унеможливує однозначне трактування особистих прав людини. До того ж у науці трудового

права України основні права на працю (як окремі феномен у системі прав людини у нових соціально-економічних умовах) спеціально не досліджувались.

Метою статті є аналіз норм, що закріплюють право на працю і можливості його реалізації в сучасній Україні, вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері праці та практики його застосування.

Виклад основного матеріалу. Є невідповідність між чинними нормами законодавства про працю та новими суспільними та економічними відносинами, міжнародними нормами та стандартами. Спостерігаємо значне послаблення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, неналежне та несвоєчасне реагування на нові виклики у сфері праці під впливом глобалізації економіки, що зростає.

Відповідно до щорічної доповіді Уповноваженого з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні [1], стан дотримання трудових прав громадян значно погіршився, зросла кількість випадків несвоєчасної виплати заробітної плати, незаконних звільнень працівників, неофіційного оформлення трудових відносин, люди скаржаться на недостатній рівень заробітних плат, неможливість працевлаштуватися на роботу, яка б відповідала професійно-кваліфікаційному рівню, непоодинокими є скарги щодо порушення роботодавцями прав працівників на повагу до честі та гідності у трудових правовідносинах тощо.

Отже, серед основних проблем, що потребують негайного вирішення в Україні для повного здійснення громадянами конституційного права на працю, визначено:

- високий рівень тіньової зайнятості;
- низький рівень залучення до праці економічно активного населення;
- недостатній рівень кваліфікованості робітників;
- зростання безробіття серед молоді та сільського населення;
- відсутність ефективного механізму співпраці місцевих органів влади й безробітних;
- несвоєчасна та не повна виплата заробітної плати;
- неналежна оплата праці, яка б забезпечувала матеріальний достаток працівникові та його сім'ї [2, с. 29].

Протягом 2017 року, як і в попередні роки, в Україні продовжує зростати заборгованість із заробітної плати. За даними Державної служби статистики України, заборгованість із виплати заробітної плати працівникам протягом року зросла на 577,4 млн. грн. (або на 32,2%) і станом на 1 січня 2018 року склала 2,368 млрд. грн. [1, с. 52].

Незважаючи на деякі позитивні зрушення у сфері оплати праці, зокрема підвищення рівня мінімальної зарплати, удосконалення структури заробітної плати працівників бюджетних установ та державних службовців, загальний рівень оплати праці українців є вкрай низьким.

Так, за даними Держстату, середньомісячна заробітна плата штатного працівника у 2017 році становила 7 104 грн. (206 євро), що не перевищило навіть розміру мінімальної заробітної плати у країнах ЄС (найнижча з яких у Болгарії становила 235 євро, у Польщі – 453, Чехії – 407). Актуальним залишається питання нерівності в оплаті праці.

Не відбулося у 2017 році покращення ситуації і на ринку праці: частка зневірених осіб у пошуку роботи, яка б відповідала професійно-кваліфікаційному рівню та з достатньою заробітною платою, на ринку праці збільшується. Так, кількість безробітних віком 15–70 років за 9 місяців 2017 р. (порівняно з відповідним періодом 2016 р.), збільшилась на 18,2 тис. осіб, або 1,1%, тому становила 1,7 млн. осіб. Серед безробітних дві третини склали мешканці міських поселень (1,1 млн. осіб), решту – сільські жителі. Рівень безробіття населення (за методологією МОП) віком 15–70 років по Україні становив 9,4% економічно активного населення зазначеного віку, а серед населення працездатного віку – 10,0%. Найвищий рівень безробіття (за методологією МОП) спостерігався серед молоді віком 15–24 роки, а найнижчий – серед осіб віком 50–59 років [1, с. 56].

Є необхідність у реформуванні трудового законодавства шляхом розроблення та прийняття Трудового кодексу (з урахуванням висновків Європейського комітету із соціальних прав щодо відповідності ситуації в Україні до положень Європейської соціальної хартії, положень Директив Ради ЄС, які Україна зобов'язалася імплементувати у зв'язку з ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною та ЄС).

Проте, на жаль, проект нового Трудового кодексу України, доопрацьований з урахуванням зауважень сторін соціального діалогу від представницьких органів профспілок, роботодавців та держави (як у 2017, так і у 2018 році) так і не було прийнято.

Умови оплати праці (відповідно до гарантованого Конституцією України права людини на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї) потребують подальшого реформування та удосконалення, а вирішення проблеми підвищення рівня заробітних плат громадян (відповідно до європейських стандартів) має бути пріоритетним завданням соціальних партнерів.

Наявність структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією є фактором, що обмежує як можливості працевлаштування безробітних, так і задоволення потреб роботодавців у працівниках.

Тому чинні механізми державного впливу на ситуацію на ринку праці потребують кардинальних змін та реформування державного управління у сфері зайнятості. Потребують удосконалення законодавчі механізми щодо стимулювання роботодавців до створення сучасних високотехнологічних робочих місць із гідною оплатою та безпечними умовами праці, а також перебудова системи державного сприяння працевлаштуванню на принципово нових засадах з урахуванням балансу інтересів роботодавців і громадян, які шукають роботу.

У 2017 році з метою поліпшення умов праці і подолання незадекларованої праці Міжнародною організацією праці започатковано проект «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці», в межах якого заплановано заходи щодо узгодження національного законодавства із низкою директив ЄС щодо трудових відносин (91/533/ЄС (обов'язок інформування), 2003/88/ЄС (робочий час); передання Держпраці України новітніх знань, інформації та проведення навчальних заходів для ефективного подолання незадекларованої праці; підвищення ефективності інспекції праці шляхом забезпечення повного застосування конвенцій МОП № 81 і № 129, проведення навчання інспекторів праці і надання експертної підтримки керівництву Держпраці для запровадження системи інспекції праці з урахуванням успішних практик країн-членів ЄС; а також розроблено стратегію подолання незадекларованої праці за підтримки проекту на період з 1 липня 2017 року по 30 червня 2019 року.

Так, у 2017 році встановлено позитивні тенденції щодо скорочення кількості та частки зайнятих у неформальному секторі економіки. За статистичними даними, кількість зайнятих у неформальному секторі економіки за 9 місяців 2017 року (порівняно з 9 місяцями 2016 року), скоротилася на 273 тис. осіб та становила 3,7 млн. осіб, а питома вага зайнятих у неформальному секторі серед усього зайнятого населення зменшилася з 24,6% за 9 місяців 2016 року до 23,1% за 9 місяців 2017 року. Серед видів економічної діяльності найбільш поширеною неформаль-

на зайнятість була у сільському, лісовому та рибному господарствах (42,7%), в оптовій та роздрібній торгівлі, ремонті автотранспортних засобів (19,6%), а також у будівництві (15,7%).

Так, 5 вересня 2018 року Урядом було ухвалено розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення», яким передбачено проведення Державною службою України з питань праці, Державною фіскальною службою України, Пенсійним фондом України, Національною поліцією України, іншими центральними органами виконавчої влади спільно з органами місцевого самоврядування комплексних заходів, спрямованих на детінізацію ринку праці та вдосконалення контролю за оформленням трудових відносин із найманими працівниками. Розпорядженням передбачено посилення координації органів державної влади в питаннях проведення роз'яснювальної роботи, здійснення заходів щодо виявлення фактів застосування незадекларованої праці, а також перегляд актів органів виконавчої влади та внесення змін до них із метою посилення контролю за оформленням трудових відносин [3].

Однак сьогодні у працівників тіньового сектора економіки відсутні реальні механізми відновлення порушених прав, оскільки здебільшого контролювальні та правоохоронні органи через відсутність свідків та документальних доказів позбавлені можливості встановити факт роботи людини у відповідного роботодавця та порушення ним норм законодавства про працю щодо оформлення трудових відносин [1, с. 58].

В аспекті вдосконалення трудового законодавства необхідно зосередити першочергову увагу на посиленні юридичних гарантій реалізації права на працю у відносинах, що передують укладенню трудового договору. Це підтверджується й Конвенцією Міжнародної організації праці про політику у сфері зайнятості від 17.06.1964 № 122, ст. 1 якої наголошує на обов'язку держав забезпечити найбільш широкі можливості для кожного отримати підготовку та використати свої навички для виконання роботи, до якої він придатний (незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного чи соціального походження) [4, с. 136].

КЗпП обмежено регулює питання встановлення вимог до працівників. Так, відповідно до ст. 22, вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть установлюватися законодавством [5]. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду, встановленою в низці справ, принцип рівності не виключає можливості законодавця під час регулювання трудових відносин установлювати особливі правила, що стосуються підстав та умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності. Мета впровадження таких вимог у правовому статусі працівників має бути істотною, а самі вимоги – виправданими, обґрунтованими і справедливими, інакше вони означатимуть дискримінацію [6].

У проекті Трудового кодексу питання встановлення вимог до працівників урегульовано більш де-

тально. При цьому умовно їх можна класифікувати на дві групи: вимоги, встановлені законодавством, і вимоги, які встановлюються роботодавцем. Так, згідно зі ст. 27, вимоги до працівників установлюються законодавством із дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці. Ці вимоги можуть стосуватися наявності в працівника відповідної освіти, професійної підготовки, досвіду трудової діяльності, віку тощо. Роботодавці можуть установлювати вимоги, що не суперечать законодавству та безпосередньо пов'язані з професійною діяльністю працівника [7]. Окремо в ч. 3 ст. 27 вказано, що вимоги до працівників, які встановлюються кваліфікаційними характеристиками, є рекомендаційними, якщо законодавством не визначено обов'язковості [4, с. 136].

Отже, проект Трудового кодексу надає право роботодавцеві самостійно встановлювати вимоги до працівників. При цьому в проекті підкреслено, що будь-які вимоги (як установлені законодавством, так і визначені роботодавцем) мають бути безпосередньо пов'язані з професійною діяльністю працівника й не можуть ґрунтуватися на дискримінаційних підставах. Таке нововведення гарантує забезпечення права на недискримінацію особи на етапі працевлаштування та передбачає децентралізацію щодо встановлення вимог до працівників, що має велике значення для забезпечення інтересів роботодавця.

Сьогодні часто роботодавці висувають вимоги до кандидатів, які не лише не передбачені законодавством, а й часто є не обґрунтованими й навіть дискримінаційними. Аналіз вимог до кандидатів на інтернет-порталах пошуку роботи і працівників Work.ua, Rabota.ua, HeadHunter.ua, дає змогу констатувати, що приблизно 70–80% вакансій містять вимоги щодо віку та/або статі претендентів, які формулюються категорично, хоча іноді виражаються в тому, що перевага надається певній особі. На вказаних ресурсах можна знайти також вимоги, які взагалі не передбачені законодавством для будь-яких посад і робіт: приємна, презентабельна зовнішність (така вимога висувається до різних посад – секретар-референт, касир, менеджер і навіть охоронець); відсутність шкідливих звичок (їх можна визнати обґрунтованими для фітнес-тренерів, але недоцільними, наприклад, щодо продавців, кур'єрів), необхідність реєстрації за місцем проживання тощо [4, с. 137].

Отже, роботодавці, висуваючи незаконні, а іноді навіть дискримінаційні вимоги до кандидатів, допускають порушення законодавства й дискримінацію вже на етапі висунення вимог до кандидатів, незважаючи на заборону в ст. 17 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 2005 р. в оголошеннях (рекламі) про вакансії пропонувати роботу лише жінкам або лише чоловікам (окрім специфічної роботи, яка може виконуватися лише особами певної статі) [8]. Аналогічна норма міститься й у Законі України «Про зайнятість населення» від 2012 р., що водночас указує на заборону висувати в оголошеннях вимоги щодо віку [9].

Висновки. Право людини на працю виражає взаємодію держави і громадян щодо гарантування певних, законодавчо закріплених та нормативно визначених правил поведінки у суспільстві та між сторонами трудових правовідносин. У наш час умови ринкової економіки вмикають посилення державного і локального регулювання ринку найманої праці та контролю за виконанням задекларованих прав у трудовій сфері. Головним чинником, що сприяє утвердженню принципу соціального партнерства і діалогу (як системи захисту та взаємодії між працівником і роботодавцем) є реалізація громадянами своїх трудових прав і інтересів. На жаль, прийняття нового Трудового кодексу України кожен раз відкладається, наразі трудове законодавство є застарілим та потребує своєчасного перегляду з метою усунення неефективних в умовах ринкової економіки норм,

які існують ще з радянського періоду. Наприклад, на відміну від чинного трудового законодавства, що не регулює питання професійного добору працівників, проект Трудового кодексу значною мірою усуває цю прогалину. Водночас потребують удосконалення положення проекту щодо вимог, які можуть висуватись до кандидатів на посади, випадків і підстав проведення тестування, правових засобів захисту працівника від необгрунтованої відмови в прийнятті на роботу. Крім того, на рівні законодавства необхідно визначити поняття й ознаки правової категорії «ділові якості працівника», зважаючи на те, що проектом надано можливість визначати ділові якості не лише на рівні законодавства, а й локальними актами. Проте позитивним поштовхом є те, що Україна приводить нормативно-правову базу у відповідність до сучасних міжнародних стандартів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Щорічна доповідь Уповноваженого з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні – 2017. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/allnews/pr/do-parlamentu-napravleno-schorichnu-dopovidupovnovazhenogo-z-prav-lyudini/Report-2018-1.pdf>
2. Хромей В.В. Деякі питання реалізації молоддю конституційного права на працю. Право і суспільство. 2016. № 6. С. 27–31.
3. Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2018 р. № 649-р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-zahodi-spryamovani-na-detinizaciju-vidnosin-u-sferi-zajnyatosti-naseleennyu>
4. Сахарук І.С. Удосконалення юридичних гарантій реалізації права на працю на етапі працевлаштування. Серія ПРАВО. 2017. Вип. 45. Том 1. С. 136–139.
5. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/322-08>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 18.04.2000 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої ст. 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (справа про віковий ценз) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-00>
7. Проект Трудового кодексу України. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
8. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-ІУ // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.
9. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-УІ // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6.023

Копиця Є. М.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОРМУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

SELECTED ISSUES OF LEGAL REGULATION OF STANDARDIZATION IN THE FIELD OF AIR PROTECTION

У статті на основі аналізу чинного законодавства та наукових досліджень доводиться необхідність визнання озонного шару самостійним природним об'єктом, для забезпечення правової охорони якого пропонується розглядати нормування, що має включати розробку, встановлення та виконання нормативів викидів речовин, що впливають на стан озонного шару та клімат (нормативів викидів парникових газів).

Ключові слова: *нормування, атмосферне повітря, озонний шар, нормативи викидів парникових газів.*

В статье на основе анализа действующего законодательства и научных исследований обосновывается необходимость признания озонного слоя самостоятельным природным объектом, для обеспечения правовой охраны которого предлагается рассматривать нормирование, которое должно включать разработку, установку и выполнение нормативов выбросов веществ, влияющих на состояние озонного слоя и климат (нормативов выбросов парниковых газов).

Ключевые слова: *нормирование, атмосферный воздух, озонный слой, нормативы выбросов парниковых газов.*

The article, based on an analysis of current legislation and scientific research, substantiates the necessity to recognize the ozone layer as an independent natural object, for ensuring legal protection of which it is proposed to consider standardization, which should include the development, installation and implementation of emission standards for substances affecting the state of the ozone layer and climate (greenhouse gas emission standards).

Key words: *standardization, atmospheric air, ozone layer, standards for greenhouse gas emissions.*

Україна входить сьогодні до групи з 20 країн – найбільших емітентів парникових газів у світі. Надмірне насичення атмосфери діоксидом вуглецю відбувається за рахунок стаціонарних джерел та викидів автомобільного, залізничного, авіаційного, водного транспорту й виробничої техніки. За результатами статистичної звітності у 2017 р. це в цілому становить 5,4 млн. т викидів діоксиду вуглецю в атмосферне повітря [1]. Це призводить до руйнування озонного шару, підвищення впливу опромінення територій, захворюваності населення, а також зміни клімату, що являє собою потенційно незворотну загрозу для людства та планети в цілому.

Як Сторона Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, 22 квітня 2016 року Україна підписала Паризьку Угоду – універсальну, юридично зобов'язуючу глобальну угоду, спрямовану на боротьбу зі зміною клімату. Україна взяла на себе обов'язок запобігати зміні клімату шляхом утримання підвищення глобальної середньої температури набагато нижче 2 °С понад доіндустріальних рівнів і докладати зусилля з метою обмеження зростання температури до 1,5 °С, визнаючи, що це значно скоротить ризики і впливи зміни клімату; підвищити здатність адаптуватися до несприятливих дій зміни клімату та сприяти опірності до таких змін та розвитку при низькому рівні викидів парникових газів таким способом, який не ставить під загрозу вироб-

ництво продовольства; а також забезпечити приведення фінансових потоків у відповідність із траєкторією в напрямку розвитку, що характеризується низьким рівнем викидів і опірністю до зміни клімату [2].

Таким чином, як слушно зазначає О.В. Ільїна, проблема охорони озонного шару стала найбільш актуальною в системі екологічної безпеки [3, с. 5]. Традиційно до предмета правової охорони атмосферного повітря належать заходи запобігання руйнуванню озонного шару. Однак рівень їх розробки та механізм реалізації далекий від досконалого. А у зв'язку з тим, що нормування є центральним елементом механізму правового регулювання охорони атмосферного повітря, постає питання про відсутність визначених у законодавстві нормативів шкідливих речовин, які здійснюють негативний та руйнуючий вплив на озонний шар.

Питання правової охорони озонного шару розглядалися в наукових працях В.І. Андрейцева [4], М.М. Бринчука [5], А.П. Гетьмана [6], О.В. Ільїної [3], І.І. Каракаша [7], Н.Р. Малишевої [8], М.І. Малишка [9], В.К. Рибачека [10], Ю.С. Шемшученка [11–12] та ін.

За визначенням Ю.С. Шемшученка, озонний шар Землі – це верхній, тонкий шар атмосфери, розташований переважно на висоті 20–25 км. Залежно від розташування озонного шару відносно поверхні землі його висота може коливатися від 7-8 км на по-

люсах до 17-18 км на екваторі з товщиною всього близько 3 мм, але який виконує важливу роль у забезпеченні життєдіяльності біологічних ресурсів нашої планети. Він захищає і від ультрафіолетового випромінювання, а його руйнування згубно впливає на все живе на Землі [12].

О.В. Ільїна визначає озоновий шар як хімічне з'єднання молекулярного і атмосферного кисню, розташованого в певних межах і на певній висоті стосовно земної кулі 9 утропо- і стратосфері, що виконує охоронні функції поверхні Землі щодо згубного ультрафіолетового випромінювання Сонця, який забезпечує нормальний екологічний стан для життєдіяльності людей, розвиток рослинного і тваринного світу [3, с. 10].

А.П. Гетьман та С.О. Лушпаєв стверджують, що озоновий шар атмосфери відіграє важливу роль у забезпеченні права громадян на безпечне довкілля. Руйнування озонового шару під впливом діяльності людини і природних чинників може призвести до серйозних соціальних, екологічних і економічних наслідків [6, с. 167].

Так, зниження концентрації озону в результаті виснаження озонового шару – хімічне руйнування стратосферного озонового шару за межами природних реакцій – означає менший захист від сонячних променів і більший вплив ультрафіолетового випромінювання на поверхні Землі. Унаслідок чого, як свідчать лабораторні та епідеміологічні дослідження, підвищується захворюваність на рак шкіри, катаракту, помутніння кришталика ока тощо.

Надмірне ультрафіолетове випромінювання негативно впливає на фізіологічні процеси розвитку рослин. Зміни, викликані таким випромінюванням (наприклад, зміни у формі рослин, розподіленні живильних речовин усередині рослини, термінах фаз розвитку і вторинного метаболізму) можуть мати негативні наслідки для рослин конкурентного балансу, сприяти розвитку хвороб рослин і порушенню біогеохімічних циклів.

Унаслідок руйнівного впливу ультрафіолетового випромінювання пригнічується репродуктивний цикл фітопланктону, одноклітинних організмів, таких як водорості, що складають нижню сходику харчового ланцюга. Відповідно, скорочення популяцій фітопланктону знижує популяцію інших тварин.

Збільшення інтенсивності ультрафіолетового випромінювання впливає на наземні і водні біогеохімічні цикли, змінюючи таким чином джерела і стоки парникових газів і хімічно важливі слідові гази (наприклад, двоокис вуглецю, окис вуглецю, сульфід карбоніла, озон та ін.). Ці потенційні зміни сприяють порушенню зворотних зв'язків між атмосферою та біосферою, внаслідок чого підвищуються концентрації цих газів у приземних шарах атмосфери. Окрім цього, синтетичні полімери, що зустрічаються в природі як біополімери, а також деякі інші матеріали знаходяться під впливом ультрафіолетового випромінювання. Збільшення його рівнів прискорює розпад таких матеріалів, а це обмежує час, протягом якого вони можуть використовуватися.

Як стверджує В.К. Рибачек, велике значення озоновий шар має і для підтримки температурного балансу на нашій планеті. Боротьба з глобальним потеплінням, що відзначається як екологічна загроза загальнопланетарного масштабу і пов'язується з антропогенною діяльністю, є нагальним завданням всіх держав, особливо промислово розвинених, а також України [10, с. 25–26].

Відповідно до положень Паризької Угоди зміна клімату являє собою потенційно незворотну загрозу для людства і планети у цілому і тому потребує як можна більш широкого співробітництва всіх країн і участі в ефективному і належному міжнародному реагуванні в цілях прискорення скорочення глобальних викидів парникових газів [2].

У 1985 р. на конференції у Відні було прийнято Конвенцію про охорону озонового шару, яка закріпила за підписавшими її країнами зобов'язання щодо співпраці в галузі наукових досліджень і моніторингу озону, обміну інформацією, виробництва шкідливих речовин та їх викидів. У 1987 р. в Монреалі підписано Міжнародний протокол про скорочення викидів озоноруйнівних речовин, в основу якого покладено заходи з регулювання виробництва та споживання озоноруйнівних речовин у межах, необхідних в комерційному та екологічному відношеннях. Нині сторонами Монреальського протоколу є 198 держав, у тому числі Україна, які тим самим підтвердили свої наміри вжити необхідних заходів зі збереження озонового шару шляхом припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин [13–14].

Значну роль у справі захисту озонового шару Землі відіграло прийняття Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, яка була підписана Україною 11 червня 1992 р., а ратифікована лише 29 жовтня 1996 р. Мета цієї Конвенції полягає в тому, щоб досягти завдяки виконанню відповідних положень Конвенції стабілізації концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему. Однак цим міжнародним документом відповідальність за порушення його норм, на жаль, не встановлюється [15].

Важливим кроком у цьому напрямку стало також прийняття в 1997 р. Кіотського протоколу, який уперше докладно визначив аспекти зменшення викидів парникових газів до 2012 р. Він є продуктом Рамкової конвенції ООН із питань зміни клімату й регулює питання зменшення обсягу промислових викидів парникових газів у земну атмосферу. Україною цей протокол було ратифіковано 2004 р. (Закон України «Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату» від 4 лютого 2004 р.) [16].

На жаль, незважаючи на зусилля багатьох країн світу як у рамках глобальних міжнародних угод, так і поза ними, обсяги викидів парникових газів, що прискорюють кліматичні зміни на планеті, продовжують зростати. Це не може не викликати занепокоєння й потребує більшої активності з боку нашої

країни у здійсненні заходів як на міжнародному, так і національному рівнях.

Озоновий шар за чинним законодавством України не належить до природних об'єктів самостійної правової охорони. У ч. 2 ст. 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» міститься вимога до підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності відповідно до вимог міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, скорочувати і в подальшому повністю припинити виробництво та використання хімічних речовин, що шкідливо впливають на озоновий шар, а також проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату [17].

Разом із тим цей Закон не містить визначення величин, на які необхідно орієнтуватися у випадку скорочення таких речовин. Зокрема, в ньому не сформульовано норми щодо правової охорони озонового шару, в результаті в переліку нормативів у галузі охорони атмосферного повітря відсутні нормативи шкідливих речовин, які здійснюють негативний і руйнуючий вплив на озоновий шар. Такі нормативи, на нашу думку, доречно визначити як гранично допустимі викиди шкідливих речовин, що впливають на стан клімату та озонового шару.

Варто звернути увагу на те, що в еколого-правовій науці неодноразово розглядалось питання про включення до сфери правового регулювання, поряд із так званими класичними об'єктами екологічного права, нових, озонового шару зокрема.

Це констатується, зокрема, А.П. Гетьманом та С.О. Лушпаєвим, які відзначають, що дискусійним є питання відносно того, чи повинен бути озон самостійним предметом правового регулювання, чи, можливо, достатнім буде вирішення питання про охорону атмосферного повітря, складовим елементом якого є озоновий шар, тобто взагалі шляхом визначення завдання права в цій охороні. На їхню думку, правовий режим озонового шару суттєво не відрізняється від правового режиму охорони атмосферного повітря, а має лише деяку специфіку, яку слід враховувати під час його комплексної охорони та раціонального використання. Водночас правова охорона озонового шару в Україні потребує істотного вдосконалення, адже чинне законодавство майже не приділяє уваги цьому специфічному елементу атмосфери [6, с. 167].

Із цього приводу М.М. Бринчук, наголошуючи на величезній важливості атмосферного повітря як природного об'єкта, висловлює твердження, що до об'єктів, які охороняються, потрібно віднести й такі явища природи, як озоновий шар, погоду і клімат [5, с. 69].

Схожої точки зору дотримується й М.В. Краснова, стверджуючи, що природоохоронний ряд об'єктів екологічного права розширюється, зокрема, віднесенням (у тому числі й актами міжнародного екологічного права) до їх числа таких, як клімат, озоновий шар атмосфери, біологічне різноманіття, екологічна

мережа, навколосемний космічний простір та ін. В одних випадках такі об'єкти відображають певні характеристики самої природи (або ж навколишнього природного середовища), в інших – відбивають сучасні підходи до інтеграції сукупності компонентів природи як комплексів і ландшафтів [18, с. 8].

У свою чергу, Г.В. Анісімова визнає визначення об'єктів еколого-правового регулювання актуальним і дискусійним питанням, а відносно визначення нових об'єктів правового регулювання екологічного права, в тому числі озонового шару, – таким, щодо якого важко дати однозначну відповідь [19, с. 2]. Адже наука екологічного права повинна презентувати: а) його оновлення; б) сучасну наукову концепцію й доктрину розвитку екологічного права в умовах економічного та соціального сьогодення; в) співвідношення з іншими галузями права; г) пріоритетні напрямки законотворчої діяльності в цій царині суспільних відносин на найближчу й віддалену перспективу; д) послідовність прийняття екологічних законів з урахуванням економічних, соціальних і політичних викликів.

На думку О.В. Ільїної, виділення і закріплення озонового шару в національному законодавстві як самостійного об'єкта атмосферного повітря стало б підґрунтям і правовою основою для подальшої більш ефективної і раціональної його охорони. Науковець обґрунтовує виділення озонового шару в самостійний природний об'єкт у складі атмосферного повітря його специфічними природними особливостями та властивостями. Відповідно, його самостійність характеризується різницею в хімічному складі від інших елементів атмосферного повітря, чітким визначенням геометричних розмірів, кордонів і меж розташування [3].

На нашу думку, варто погодитися з вищевикладеними точками зору вчених, окремо підкресливши позицію О.В. Ільїної, та сформулювати твердження, що визнання озонового шару самостійним об'єктом правового регулювання та його включення до об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища є актуальним питанням екологічної науки та практики, яке потребує нагального вирішення.

У зв'язку з тим, що правову основу охорони озонового шару складають міжнародні-правові документи, національне законодавство в досліджуваній сфері може бути сформовано за рахунок імплементації відповідного міжнародного законодавства [3].

Україна 18 лютого 1988 р. підписала Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар, а Верховна Рада України ратифікувала його 20 вересня 1988 р. Цим наша країна підтвердила свої наміри вжити необхідних заходів для збереження озонового шару шляхом припинення виробництва та використання озоноруйнуючих речовин. У червні 1990 р. Україна підписала Лондонські поправки, а у листопаді 1992 року – Копенгагенські поправки, тим самим підтвердивши свої обов'язки щодо прийняття необхідних заходів для захисту озонового шару стратосфери. У зв'язку із чим для забезпечення виконання цих обов'язків було прийнято програму

«Про припинення в Україні виробництва та використання ОРР» [20]. Таким чином, було встановлено заборону на власне виробництво таких речовин в Україні та вимогу їх завезення із закордону в об'ємах, які суворо регулюються діючим законодавством.

Як Сторона Паризької Угоди, в рамках якої, як вже розглядалось вище, було встановлено глобальну ціль щодо недопущення підвищення температури більше 2оС від до індустріального рівня, а також визначено прагнення знизити таку температуру до 1,5 С, Україна взяла на себе зобов'язання повідомляти і зберігати визначені на національному рівні внески, яких вона має намір досягти, та вживати внутрішні заходів щодо запобігання зміни клімату для досягнення цілей таких внесків. Угода також передбачає використання ринкових механізмів, процедури звітності для всіх без винятку її Сторін майже по кожному діям у рамках угоди, включаючи отримання допомоги та її використання.

У зв'язку із цим питання розробки, встановлення та виконання нормативів гранично допустимих викидів шкідливих речовин, які впливають на стан озонового шару та клімату, потребує нагального вирішення.

Згідно з розділом V «Мета та завдання першого етапу виконання програми» Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18.03.2004 р. № 1629-IV [21], пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є довкілля.

У зв'язку із цим був розроблений проект Закону України «Про парникові гази» від 9 грудня 2009 р. № 5425 [22], який визначав правові та організаційні основи запобігання і пом'якшення наслідків зміни клімату і був спрямований на виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

У ст. 3 проекту Закону до основних принципів скорочення обсягів викидів та збільшення поглинання парникових газів належало нормування викидів парникових газів з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання та устаткування в поєднанні з ринковими механізмами скорочень викидів парникових газів і збільшення їх поглинання, спрямованими на забезпечення економічного зростання і стимулювання застосування нових технологій і інновацій.

Були сформульовані положення щодо встановлення рівнів галузевих нормативів на зниження викидів парникових газів для відповідних видів господарської діяльності як такі, що належать до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері регулювання викидів та поглинання парникових газів (ст. 8). Погодження галузевих нормативів зниження викидів було визначено як повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 9). Участь у розробці та впровадженні галузевих нормативів

зниження викидів парникових газів була закріплена за місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (ст. 11).

У ст. 13 проекту Закону було наголошено, що для здійснення на загальнонаціональному рівні обліку кількісних, якісних та інших характеристик викидів парникових газів центральний орган виконавчої влади з питань виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та впровадження механізмів Кіотського протоколу повинен створити Національний Центр кадастру викидів парникових газів, як державне унітарне комерційне підприємство. До повноважень Центру входило узагальнення фактичних даних викидів парникових газів за видами діяльності, підготовка обґрунтування для визначення та зміни на наступний період зобов'язань галузевих нормативів та показників викидів у відповідних галузях економіки та затвердження базових обсягів викидів парникових газів операторів установок згідно із встановленим базовим роком та галузевими нормативами зниження викидів парникових газів.

Однак такі нормативи зниження викидів не були розроблені й закріплені. Крім того, не було надано визначення поняття нормативів зниження викидів парникових газів, окрім зазначення у ст. 18, що нормування викидів парникових газів здійснюється шляхом: встановлення комплексу обов'язкових нормативів (норм, правил, вимог), які регулюють обсяги викидів парникових газів для відповідних типів установок та технологій; реалізації єдиної науково-технічної політики в галузі регулювання викидів та збільшення поглинання парникових газів; впровадження і використання новітніх найкращих доступних екологічно безпечних технологій, спрямованих на зменшення викидів та збільшення поглинання парникових газів.

Тим не менш, проект Закону дав поштовх для багатьох позитивних розробок у сфері забезпечення його охорони довкілля та обмеження викидів шкідливих речовин. Так, було сформульовано визначення «викиди парникових газів» як загальний обсяг антропогенних викидів парникових газів, який викинуто в атмосферне повітря за певний проміжок часу. Також у проекті Закону використано термін «встановлені кількості», який є схожим за своєю сутністю з нормативом гранично допустимих викидів, а саме визначений як показник екологічної ефективності, що характеризує негативний антропогенний вплив парникових газів на навколишнє середовище, встановлений для України як учасника міжнародних угод і договорів.

Однак, незважаючи на зазначені положення, на основі яких можна було б удосконалити механізм правового регулювання охорони озонового шару, проект Закону 7 липня 2010 р. був знятий із розгляду.

Наступна спроба розробки спеціального нормативного акта в галузі охорони озонового шару була зроблена відповідно до п. 20 Плану заходів щодо виконання у 2015 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства

Європейського Союзу, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2015 р. № 780-р. На його основі Міністерству екології та природних ресурсів України було доручено розробити проект Закону України «Про охорону озонного шару» [23] з метою адаптації чинного законодавства до Регламенту Європейського Парламенту та Ради ЄС від 29 червня 2000 р. № 2037/2000/ЄС про речовини, які руйнують озонний шар.

У проекті Закону визначено, що основними завданнями законодавства про охорону озонного шару є:

- правове, економічне, організаційне і технічне забезпечення виконання Віденської конвенції про охорону озонного шару, Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озонний шар, та інших міжнародних договорів України, які стосуються охорони озонного шару;

- введення обмежень і заборон на поводження з озоноруйнівними речовинами та продукцією чи обладнанням, що їх містять або можуть містити;

- здійснення моніторингу стану озонного шару;

- введення порядку встановлення наявності озоноруйнівних речовин та доцільності їх ввезення або вивезення та підтвердження їх відсутності в товарах, що можуть їх містити;

- введення системи надання дозволів суб'єктам господарювання, які займаються переміщенням через митний кордон України озоноруйнівних речовин;

- введення системи контролю за діяльністю в галузі поводження з озоноруйнівними речовинами;

- забезпечення міжнародного співробітництва з метою обміну інформацією, розробки і реалізації заходів, спрямованих на охорону озонного шару;

- забезпечення доступу до інформації у сфері поводження з озоноруйнівними речовинами.

Крім того, проект встановлює відповідні повноваження органів влади у сфері охорони озонного шару, права та обов'язки суб'єктів господарювання, положення щодо виробництва, переміщення та використання озоноруйнівних речовин, заходи, що стосуються попередження витоків та викидів озоноруйнівних речовин, порядок здійснення державного контролю та нагляду за такою діяльністю.

Однак у проекті Закону відсутнє положення про необхідність нормування речовин, які здійснюють негативний вплив на озонний шар, а також не були розроблені гранично допустимі викиди шкідливих речовин, що впливають на стан клімату та озонного шару. А це, на наш погляд, є вагомим недоліком даного Проекту.

Серед вітчизняних науковців та закордонних дослідників точиться дискусія навколо проблеми визначення шляхів удосконалення правової охорони озонного шару: внесення змін і доповнень до чинного еколого-правового законодавства чи розробка і прийняття спеціального нормативно-правового акта про охорону озонного шару.

Вивчення різних підходів до вирішення цього питання та аргументів на їх користь дозволяє дійти висновку, що з урахуванням того, що озонний шар

є специфічним й унікальним елементом, феноменом атмосфери Землі, та зобов'язань, які були взяті Україною із підписанням Паризької угоди, найбільш обґрунтованим є розробка та прийняття спеціалізованого закону, зокрема Закону України «Про охорону озонного шару» з урахуванням позитивних положень, які були запропоновані під час минулих спроб розробки такого документу, а також внесення доповнень до чинних законів у сфері охорони навколишнього природного середовища та атмосферного повітря. Розробка таких доповнень повинна розглядатися як перший етап становлення озонохоронного законодавства, яка стане підґрунтям для прийняття спеціалізованого закону.

Таким чином, вважається доцільним внесення змін до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка визначає перелік об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища, та включення до таких об'єктів озонного шару. Також у цьому ж Законі слід розробити спеціальну статтю, присвячену охороні озонного шару Землі. У ній доцільно закріпити встановлення і дотримання нормативів гранично допустимих викидів шкідливих речовин, які впливають на стан клімату та озонного шару як правовий захід з охорони навколишнього природного середовища від екологічно небезпечних змін озонного шару Землі.

У відповідній статті варто передбачити, що згідно з міжнародними домовленостями міністерства та інших центральних органів виконавчої влади підприємства, установи, організації зобов'язані скоротити і в подальшому повністю припинити виробництво і використання хімічних речовин і відходів виробництва, що шкідливо впливають на стан озонного шару Землі. Порушення встановленого порядку виробництва чи використання хімічних речовин, шкідливо впливаючи на стан озонного шару, тягне за собою тимчасове припинення або ж зупинення діяльності підприємств, установ, організацій або окремих цехів, агрегатів, технологічних процесів, обладнання за приписами спеціально уповноважених на це державних органів України в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до галузевого Закону України «Про охорону атмосферного повітря» такими доповненнями, по-перше, повинні бути надання визначення поняття озонного шару та визнання його природним об'єктом, який підлягає правовій охороні від забруднення, пошкодження, виснаження і зруйнування. Крім того, це визначення змісту його охорони, правових форм використання, закріплення основних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища від шкідливих змін озонного шару тощо, які б включали встановлення та виконання нормативів гранично допустимих викидів шкідливих речовин, які впливають на стан озонного шару та клімату.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що невтручання в процес зміни клімату та зволікання з прийняттям запобіжних та адаптаційних заходів може мати серйозні наслідки для національної та світової безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Викиди забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю у атмосферне повітря (1990–2017 роки) // Головне управління статистики у м. Києві. URL: <http://kiev.ukrstat.gov.ua/p.php3?c=1730&lang=1>.
2. Adoption of Paris agreement // United Nations Framework Convention on Climate Change. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>. – Title from the screen.
3. Львіна О.В. Організаційно-правові заходи охорони озонного шару в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т внутр. справ; наук. керівник О.М. Бандурка. Харків, 2004. 235 с.
4. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. Київ: Знання-Прес, 2002. 332 с.
5. Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха; отв. ред. О.С. Колбасов. Москва: Наука, 1985. 174 с.
6. Гетьман А.П. Деякі питання правової охорони озонного шару атмосфери. Економіка та право. 2008. № 3. С. 167–169.
7. Каракаш І.І. Правова охорона атмосферного повітря як основного компонента природного середовища. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2014. № 2. С. 76–87.
8. Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. Киев, 1996. 233 с.
9. Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев: Наук. думка, 1982. 129 с.
10. Рибачек В.К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 259 с.
11. Шемшученко Ю.С. Международно-правовая охрана окружающей среды // Природа и закон. Киев, 1991. С. 161–188.
12. Шемшученко Ю.С. Озоновый шар // Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ, 2002. Т. 4: Н–П. С. 249–250.
13. Про ратифікацію Поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озонний шар: Закон України від 22 листоп. 1996 р. № 545/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 5. Ст. 29.
14. Про ратифікацію Поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озонний шар: Закон України від 18 жовт. 2006 р. № 255-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 500.
15. Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : Закон України від 29 жовт. 1996 р. № 435/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 50. Ст. 277.
16. Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Закон України від 4 лют. 2004 р. № 1430-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 19. Ст. 261.
17. Про внесення змін до закону України «Про охорону атмосферного повітря»: Закон України від 21 червня 2001 р. № 2556-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 252.
18. Краснова М. Стан та перспективи розвитку вчення про об'єкти екологічного права: науково-методологічні аспекти. Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 2. С. 8–12.
19. Анісімова Г.В. Об'єкти екологічних правовідносин: сучасні підходи // Теорія і практика правознавства: електрон. наук. фах. вид. / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. Вип. 1. – С. 1–17. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B2-%D1%83-pdf/>.
20. Про програму припинення в Україні виробництва та використання озоноруйнуючих речовин: постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 1996 р. № 1274. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1274-96-p>.
21. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: затв. Законом України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. С. 367.
22. Коментар до проекту Закону України «Про парникові гази» від 9 грудня 2009 р. за № 5425, внесений народним депутатом України О. Б. Шевчуком (перше читання) // ЛІГА:ЗАКОН: глав. прав. портал України. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/LF46P00A.html.
23. Проект Закону України «Про охорону озонного шару» // Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=8173.

Курман Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНА АГРАРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК КАТЕГОРІЯ АГРАРНОГО ПРАВА

STATE AGRARIAN POLICY OF UKRAINE AS A CATEGORY OF AGRARIAN LAW

Стаття присвячена дослідженню правових засад державної аграрної політики України як основи сталого розвитку сучасного сільськогосподарського виробництва. У статті також здійснено аналіз наукових підходів до визначення поняття державної аграрної політики, на підставі якого сформульовано авторську дефініцію цього поняття як аграрно-правової категорії, виокремлено її юридичні ознаки й елементи.

Ключові слова: державна аграрна політика, сталий розвиток, ознаки державної аграрної політики, елементи державної аграрної політики, сільськогосподарське виробництво.

Статья посвящена исследованию правовых основ государственной аграрной политики Украины как основы устойчивого развития современного сельскохозяйственного производства. В статье также осуществлен анализ научных подходов к определению понятия государственной аграрной политики, на основе которого сформулирована авторская дефиниция этого понятия как аграрно-правовой категории, выделены ее юридические признаки и элементы.

Ключевые слова: государственная аграрная политика, устойчивое развитие, признаки государственной аграрной политики, элементы государственной аграрной политики, сельскохозяйственное производство.

The article is dedicated to research of the legal regulation of state agrarian policy as the basis for the sustainable development of modern agricultural production. The article analyzes the scientific approaches to the definition of state agrarian policy on which basis it was formulated the author's definition of this concept as an agrarian and legal category, highlighted its legal features and elements.

Key words: state agrarian policy, sustainable development, features of state agrarian policy, elements of state agrarian policy, agricultural production.

У сучасних умовах державна аграрна політика виступає одним із пріоритетних складників національної політики України. Вона спрямована на розвиток й подальше ефективне функціонування такого сектору національної економіки, як сільське господарство. Пріоритетність сталого розвитку сільськогосподарства України зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю вироблюваної сільськогосподарської продукції в життєдіяльності людини і суспільства. Відповідно до Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р., аграрний сектор економіки, базовою складовою частиною якого є сільське господарство, формує продовольчу, у визначених межах економічну, екологічну та енергетичну безпеку, забезпечує розвиток технологічно пов'язаних галузей національної економіки та створення соціально-економічних умов сільського розвитку.

Аграрна та земельна реформи, які були розпочаті ще у 90-х рр. минулого століття і тривають донині, виявили слабкі сторони сільськогосподарського виробництва, проте ще й досі не показали ефективності в забезпеченні розвитку цього виробництва й соціальної сфери села. В Україні досі не вироблено стратегічного бачення перспектив розвитку її аграрного сектору. Державні органи часто діють лише з огляду на конкретні завдання, що ставляться в той чи інший проміжок часу, а питання планування й прогнозування функціонування сільського господарства в їх діяльності відійшли на другий план.

Внаслідок недосконалої державної аграрної політики маємо недостатню ефективність функціонування сільського господарства й окремих його галузей. Так само гостро нині стоять проблеми сталого розвитку сільгоспвиробництва й сільських територій загалом, збереження селянства як одного з прошарків українського суспільства, екологізації аграрного виробництва, підвищення якості та безпечності сільськогосподарської продукції, узгодження національних стандартів якості з вимогами технічних регламентів ЄС і міжнародних норм тощо.

З огляду на це з урахуванням членства України у СОТ, а також перспектив майбутньої євроінтеграції значно підвищується роль держави в забезпеченні ефективного регулювання аграрного сектору економіки, формуванні і проведенні науково-обґрунтованої, системної і стабільної державної аграрної політики, яка за своєю логікою і принципами була б провідною ланкою, стимулюючим чинником на шляху забезпечення сталого розвитку не лише сільськогосподарського виробництва, а й сільських територій та агросфери загалом.

Про актуальність зазначених питань свідчить неабиякий інтерес до цієї проблематики з боку наукової спільноти. Протягом останніх років учені розробляють теоретичні засади забезпечення аграрної політики держави. Важливими із цього приводу є наукові дослідження таких вітчизняних науковців-правників та економістів, як В.І. Андрейцев, В.Г. Андрійчук, Н.О. Багай, О.В. Білінська, О.М. Бородина, А.П. Гетьман, С.І. Дем'яненко, В.М. Єрмоленко, В.П. Жушман, І.М. Кульчій, О.О. Погрібний,

П.Т. Саблук, В.І. Семчик, О.В. Скидан, А.М. Статівка, М.Й. Хорунжий, М.В. Шульга, В.Ю. Уркевич, В.В. Юрчишин, В.З. Янчук та ін.

Водночас наявність значної кількості досліджень і публікацій не дає змоги вважати означену проблему висчерпаною, тому що, як вбачається, в наукових доробках приділено мало уваги питанням змісту й особливостей сучасної аграрної політики України як основи сталого розвитку сільськогосподарського виробництва. Саме цим і зумовлюється вибір теми статті та її актуальність.

Метою статті є дослідження державної аграрної політики як основи сталого розвитку сільськогосподарського виробництва в Україні, а також формулювання дефініції цієї аграрно-правової категорії, виокремлення її юридичних ознак і елементів.

Державна аграрна політика як пріоритетний складник національної політики держави формується в тісному взаємозв'язку з економічною, промисловою, соціальною, податковою політикою тощо, оскільки виступає гарантом продовольчої безпеки країни, а її виокремлення як порівняно самостійної галузі пов'язане зі специфікою сільськогосподарської діяльності і регулювання аграрних відносин.

При цьому в Україні явно бракує законодавчого визначення поняття «державна аграрна політика». На відсутність дефініції законної правової категорії навіть у спеціальному Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» звертають увагу й наукові джерела [1, с. 55]. Водночас питання формування понятійного апарату державної аграрної політики не можна недооцінювати, оскільки від правильного його розуміння залежить як уся подальша стратегія, так і тактика дій, а значить, і результативність цієї політики. Як засвідчує світова й вітчизняна практика, ігнорування окремих аспектів і складників державної аграрної політики, на перший погляд навіть незначних, не дає змоги досягти бажаного успіху на шляху її реалізації. І, навпаки, виважений і системний підхід до формування та проведення аграрної політики виступає підґрунтям високоефективного соціально-економічного розвитку країни й добробуту її громадян [2]. Отже, можна констатувати потребу у формулюванні дефініції «державна аграрна політика», визначенні її ознак, елементів та рівнів.

Державна аграрна політика – це складне, соціально-економічне і правове поняття. У такому розумінні воно вживається в законодавстві багатьох країн світу, хоча дещо по-різному тлумачаться його сутність і зміст. Щоб розкрити її сутність і зміст, звернімося до етимології. Слово «політика» прийшло з грецької мови (politike) й означає: а) діяльність органів державної влади і державного управління та виражає соціально-економічну природу певного суспільства [3, с. 399]; б) мистецтво управління, свідому діяльність у політичній сфері, спрямовану на зміцнення й реалізацію влади, в якій знаходять своє вираження докорінні інтереси соціальних груп-класів, націй тощо [4]; в) цілеспрямовану діяльність держави у взаємовідносинах між різними суспільними група-

ми, державами, народами, пов'язану з боротьбою за здобуття й утримання державної влади як знаряддя формування й регулювання цих відносин [5].

Державна аграрна політика виступає вагомим складником всієї національної державної політики. Змістом державної політики охоплюються субстанціональні (державна влада), особистісні (політичні суб'єкти), інституційні (уряд та інші інституції) і процесуальні компоненти, що взаємодіють із приводу регулюючого впливу на ті чи інші сфери суспільного життя [6].

У спеціальній науковій літературі дослідниками зроблено спроби сформулювати визначення категорії «державна аграрна політика». Так, згідно з позицією вченого-економіста П.Т. Саблука, аграрна політика держави в найбільш загальному аспекті становить собою розробку її владними структурами і практичне здійснення значної сукупності правових, організаційних, економічних, наукових, соціальних, кадрових та інших заходів із метою забезпечення такого розвитку аграрної сфери економіки, який повністю відповідав би продовольчим потребам країни [7, с. 5].

М.Й. Хорунжий тлумачить це поняття як комплекс заходів із вирішення конкретних економічних проблем, який передбачає використання певних принципів регулювання виробництва, використання ресурсів і маркетингу продовольчих та промислових товарів, організації суспільних відносин на селі [8, с. 75].

Дещо по-іншому трактують розглядувану категорію А.П. Зінченко, В.І. Назаренко і В.В. Шайкін. На їх думку, вона може формулюватися як сукупність принципів і дій, які провадить держава з метою вирішення комплексу проблем, пов'язаних із функціонуванням агропромислового комплексу – власне сільськогосподарського виробництва, структур агробізнесу, ринку сільськогосподарської продукції, споживання, розвитку сільських територій та ін. [9, с. 75]

З.Б. Алієва вважає, що найбільш точною є така дефініція розглядуваної категорії: це об'єктивно зумовлена закономірностями розвитку економічних і соціальних відносин складова частина загальної економічної політики держави, спрямована на послідовну реалізацію системи заходів держави задля переходу агропромислового виробництва з одного стану в інший, що відповідає соціальним, економічним та екологічним вимогам суспільства на конкретному етапі його розвитку [10].

Учені-правники теж доклали певних зусиль, щоб сформулювати поняття державної аграрної політики як правової категорії. Приміром, В.М. Єрмоленко пропонує розглядати її як систему економічних та організаційно-правових заходів державного впливу на аграрні відносини з метою забезпечення ведення високоефективного сільськогосподарського виробництва і соціального розвитку села [11, с. 30].

В.Ю. Уркевич визначає це поняття як комплекс правових, організаційних та економічних заходів, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування і спрямовані на під-

вищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення з метою гарантування продовольчої безпеки держави, забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій [12, с. 22].

На думку О.В. Білінської, державна аграрна політика є пріоритетним складником національної політики України, що функціонує у сфері аграрних відносин і є комплексною системою стратегічних і тактичних принципів та заходів, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки держави, сприятливого інноваційно-інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки країни і сталого розвитку сільських територій [13, с. 5].

П.О. Рижко під цим поняттям розуміє закріплену в законодавстві систему правових, організаційно-управлінських, економічних, соціальних та інших заходів, спрямованих на розвиток і підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, забезпечення продовольчої безпеки держави, а також комплексного і сталого розвитку сільських територій [14, с. 5]. Загалом погоджуючись із наведеним визначенням дослідника, все ж варто зауважити, що не можна державну аграрну політику зводити лише до сукупності заходів, через які вона реалізується. Досліджувана категорія вбачається значно ширшою, вона охоплює і державну аграрну стратегію, і прогнозування, і тактику, і фінансування, в тому числі й сукупність заходів її реалізації. Цю позицію підтримують й у спеціальній літературі. Так, С.А. Карунос, розкриваючи зміст аграрної політики, називає такі її складники: 1) розробка науково обґрунтованих концепцій розвитку аграрного сектора; 2) вжиття заходів із фінансового забезпечення вирішення економічних і соціальних завдань на селі; 3) аграрна стратегія; 4) аграрна тактика [2].

Отже, пропонуємо авторську дефініцію категорії «державна аграрна політика»: це законодавчо врегульована, стабільна, цілеспрямована діяльність органів державної влади, що охоплює комплекс правових, організаційно-управлінських, соціально-економічних, наукових, кадрових та інших заходів, спрямованих на забезпечення сталого розвитку агросфери й гарантування продовольчої безпеки держави.

Із запропонованої дефініції й сутності поняття «державна аграрна політика» можна виокремити її юридичні ознаки, серед яких виділимо такі: а) державна аграрна політика визначається й реалізується за допомогою законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також має відповідати нормам Конституції України; б) це стабільна, організована й цілеспрямована діяльність; в) ця діяльність здійснюється органами державної влади у сфері аграрних відносин; г) державна аграрна політика – це не проста сукупність, а органічний комплекс правових, організаційно-управлінських, наукових, соціально-економічних, кадрових та інших заходів; г) її метою є забезпечення сталого розвитку агросфери й гарантування продовольчої безпеки держави.

Треба також наголосити, що державна аграрна політика є комплексним, складним, багатоцільо-

вим явищем, яке має певну структуру, з якої можна виокремити її елементи та рівні. Сутність сучасної аграрної політики держави полягає не тільки у зміцненні і забезпеченні сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, його екологізації, забезпеченні розширеного відтворення продукції рослинництва й тваринництва, еколого збалансованого природокористування в процесі сільськогосподарського виробництва, а й у проведенні широкої системи соціальних заходів на селі, що також підкреслює комплексний характер даного явища.

Можна впевнено стверджувати, що державна аграрна політика має два рівні: а) внутрішній – аграрна політика всередині держави, який, своєю чергою, має два підрівні (загальнодержавний і регіональний), і б) зовнішній або міжнародний – аграрна політика держави на міжнародному аграрно-продовольчому ринку. Серед елементів досліджуваного явища вбачаємо за доцільне виділити: 1) агропродовольчу політику; 2) агроекологічну політику; 3) політику сталого розвитку сільських територій; 4) структурну політику у сфері агробізнесу; 5) політику протекціонізму у сфері сільськогосподарського виробництва; 6) політику підтримання цін і доходів; 7) політику збереження селянства; 8) агроінвестиційно-інноваційну політику; 9) політику у сфері аграрного ринку; 10) політику у сфері сталого сільськогосподарського землекористування; 11) кадрову політику в сільському господарстві та ін. Усі названі елементи мають бути поєднані в рамках державної аграрної політики.

При цьому, як вбачається, ефективність державної аграрної політики України значною мірою залежить від досконалості національного законодавства. Варто погодитися з позицією А.М. Статівки й В.Ю. Уркевича [15, с. 104] стосовно того, що сучасні проблеми функціонування сільського господарства зумовлені багатьма чинниками, серед яких визначальне місце посідає недосконале правове регулювання аграрних відносин, у тому числі й відносин у сфері державної аграрної політики. У зв'язку із цим питання упорядкування й удосконалення аграрного законодавства у цій сфері набувають особливої актуальності.

Термін дії спеціального галузевого Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» мав закінчитися у 2015 р. (як видно з його назви). Водночас цілей, закріплених у названому Законі, ще й досі не досягнуто. Окрім того, нині так і не прийнято нового законодавчого акта, який визначав би основні засади державної аграрної політики України на середньострокову й довгострокову перспективу, а також містив би її основні цілі, як і не пролонговано дію розглянутого нами Закону. Як вбачається, це є суттєвою прогалиною й вадою чинного аграрного законодавства. І це при тому, що у Верховній Раді України зареєстровано кілька законопроектів щодо цього питання, зокрема, № 4945 від 12 липня 2016 р. «Про розвиток сільського господарства та сільських територій у 2017–2022 рр. (інтегральне

село)» і № 8171 від 21 березня 2018 р. «Про основні засади державної аграрної політики та політики сільського розвитку».

Нині основні засади внутрішньої політики у галузі сільського господарства закріплені в Законі України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», за ст. 7 якого до останніх належать: а) створення умов для відродження українського села, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, б) формування конкурентоспроможного агропромислового комплексу, збільшення його експортного потенціалу, в) гарантування продовольчої безпеки держави, г) забезпечення високого рівня якості сільськогосподарської продукції та продовольства, г) формування прозорого ринку такої продукції та ін.

Головною вимогою до сучасної державної аграрної політики є дотримання комплексного підходу у процесі її розробки і здійснення. Окрім того, євроінтеграційні наміри України вимагають подальшої адаптації національного аграрного законодавства у цій сфері до норм і стандартів Європейського Союзу. Аграрна політика ЄС постійно змінюється, але напрям цих змін є цілком прогнозованим. Україні варто навчитися їх передбачати та вже розпочинати курс наближення вітчизняної аграрної політики до принципів нової САП. Обов'язковою вимогою до аграрної політики, що формується, є також її стратегічна спрямованість, поступальна орієнтація на вирішення в єдності найближчих і більш віддалених – в оглядовій перспективі і навіть поза її межами – потреб, завдань і проблем. Стратегія

має спиратися на чітко визначені етапи й тактику її здійснення, всебічно відпрацьовані правові та соціально-економічні механізми, які б відповідали найвищим критеріям вимогливості до них. Неабиякого значення при цьому набувають прогнозування основних тенденцій сталого розвитку сільськогосподарського виробництва та його окремих галузей, а також розроблення науково обґрунтованих концепцій такого розвитку. В основу сучасної державної аграрної політики України має бути покладено концепцію сталого розвитку. Ця думка підтримується й у спеціальній літературі [16, с. 65], де зазначається, що істотним завданням є створення необхідних економічних, організаційних та правових механізмів реалізації ключових пріоритетів державної аграрної політики, зокрема забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва.

Запровадження концепції сталого розвитку у сферу сільськогосподарського виробництва потребує активної участі держави, у тому числі, вимагає належного законодавчого забезпечення державної аграрної політики України, опрацювання й корегування її мети, завдань, елементів й пріоритетів, а також створення необхідних умов для реалізації її основних напрямів. Саме цим зумовлюється нагальна потреба в удосконаленні законодавства у досліджуваній сфері, законодавчому визначенні поняття, елементів, пріоритетів й основних засад державної аграрної політики України на довгострокову перспективу з урахуванням необхідності забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва й агросфери загалом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Скидан О. Законодавче забезпечення аграрної політики в Україні: проблемні питання. Право України. 2006. № 4. С. 52–56.
2. Карунос С.А. Зміст, чинники та основні принципи державної аграрної політики. URL: <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/2011/01/141.pdf> (дата звернення: 15.08.2018).
3. Словарь иностранных слов. 16 изд-е, испр. / под ред. А.Г. Спиркина. М.: Русск. яз., 1988. 624 с.
4. Что такое политика? URL: <http://luboznaiki.ru/opredelenie/politika.html> (дата звернення: 19.06.2018).
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 652 с.
6. Глотова Е.А. Государственная политика обеспечения продовольственной безопасности современной России (на материалах АПК Приморского края): автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Чита, 2011. 20 с.
7. Саблук П. Т. Основні напрями стратегії розвитку АПК України. Економіка АПК. 2004. № 12. С. 5–8.
8. Хорунжий М. Й. Аграрна політика: навч. посіб. К.: КНЕУ, 1998. 240 с.
9. Аграрная политика: учеб. пособ. для студ. вузов, обуч. по аграр. спец. / А.П. Зинченко, В.И. Назаренко, В.В. Шайкин и др.; под ред. А.П. Зинченко. М.: КолосС, 2003. 304 с.
10. Алиева З.Б. Основные направления аграрной политики как важного элемента системы государственного регулирования агропромышленного комплекса. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-agrarnoy-politiki-kak-vazhnogo-elementa-sistemy-gosudarstvennogo-regulirovaniya-agropromyshlennogo-kompleksa> (дата звернення: 21.10.2018).
11. Єрмоленко В.М. Державна аграрна політика: поняття і принципи. Правова політика Української держави: матер. Міжн. наук.-практ. конф., присв. 70-річчю Прикарпат. нац. ун-ту імені В. Стефаника. Т. 1. Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т імені В. Стефаника, 2010. С. 30–32.
12. Уркевич В.Ю. Поняття та сутність державної аграрної політики України. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення: моногр. / за ред. В.Ю. Уркевича та М.В. Шульги. К.: Вид. О.М. Ешке, 2014. С. 10–22.
13. Білінська О.В. Правові засади державної аграрної політики України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2013. 20 с.
14. Рижко П.О. Порівняльно-правовий аналіз форм аграрного підприємництва за законодавством ФРН та України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2012. 20 с.
15. Статівка А.М., Уркевич В.Ю. «Про проект Закону України «Про сільське господарство України». Підприємництво, господарство і право. 2011. № 8. С. 104–110.
16. Багай Н.О. Законодавче забезпечення державної аграрної політики: окремі проблеми. Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2018 р.) / за заг. ред. А.М. Статівки. Х.: Юрайт, 2018. С. 62–67.

Лагойда Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права

ПАСИВНИЙ ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

PASSIVE ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

Здійснено теоретико-правове дослідження пасивного доступу до екологічної інформації. За основу взято наукові погляди на поняття і види доступу до інформації. Проаналізовано правову основу доступу до інформації, детально охарактеризовано форми доступу до екологічної інформації, закріплені в ст. 25¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», з точки зору нормативного закріплення і практичної реалізації.

Ключові слова: екологічна інформація, інформаційне екологічне забезпечення, доступ до інформації, право на екологічну інформацію, форми доступу до екологічної інформації.

Произведено теоретически-правовое исследование пассивного доступа к экологической информации. За основание взяты научные взгляды на понятие и виды доступа к экологической информации. Проанализирована правовая основа доступа к информации, дана детальная характеристика форм доступа к экологической информации, которые закреплены в ст. 25¹ Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», с точки зрения нормативного закрепления и практической реализации.

Ключевые слова: экологическая информация, информационное экологическое обеспечение, доступ к информации, право на экологическую информацию, формы доступа к экологической информации.

The theoretical and legal study of passive access to environmental information is carried out. Based on the scientific views on the concepts and types of access to information. The legal basis for access to information is analyzed and the forms of access to environmental information, stipulated in Art. 25¹ of the Law of Ukraine “On Environmental Protection”, in terms of normative consolidation and practical implementation.

Key words: environmental information, information ecological support, access to information, the right to environmental information, forms of access to environmental information.

Роль і значення інформації в сучасному світі важко переоцінити. Інформація формує нашу свідомість, впливає на той чи інший вибір і загалом є рушійною силою розвитку як кожної окремої людини, так і людства загалом. Тому ХХІ ст. сміливо можна назвати часом інформаційного прориву.

З усіх різновидів інформації її екологічний складник останнім часом дедалі більше хвилює суспільство. Адже інформація про стан довкілля напряму пов'язана з якістю, а деколи і тривалістю життя, станом здоров'я людини. Саме тому її нормативному регулюванню та науковому дослідженню як в Україні, так і на міжнародному рівні приділено значну увагу. З останніх знакових нормативно-правових актів варто згадати Доктрину інформаційної безпеки України, затверджену Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. Зокрема, в Доктрині закріплено, що комплексний характер актуальних загроз національній безпеці в інформаційній сфері потребує визначення інноваційних підходів до формування системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації [1].

Через поліфункціональність явища інформаційного екологічного забезпечення воно було і є в центрі уваги науковців як екологічного, так і інформаційного права. З'ясування різних аспектів його правової природи цікавило В.І. Андрейцева, М.В. Краснову, С.Г. Грицкевич, С.М. Кравченко, Ю.В. Власенко, А.І. Марущака, Б.А. Кормича, Ю.П. Бурила та ін. Однак переважно об'єктом дослідження ставав активний доступ до екологічної інформації.

З огляду на потреби суспільства та націленість держави на покращення забезпечення інтересів особи в інформаційній сфері вважаємо за потрібне розкрити механізми пасивного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища.

Термін «доступ до інформації» активно вживається в законодавстві України (закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю» та ін.), однак жоден нормативно-правовий акт не подає його дефініцію.

Частково заповнюють цю термінологічну прогалину результати наукового пошуку. Зокрема, Т.А. Костецька під поняттям «доступ до інформації» розуміє її збирання та одержання [2, с. 24].

А.І. Марущак пропонує розглядати доступ до інформації як об'єктивну і суб'єктивну категорію. У суб'єктивному розумінні це правове явище, на думку вченого, є гарантованою державою можливістю фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. В об'єктивному значенні доступ до інформації розуміється науковцем як сукупність правових норм, що регламентують суспільні інформаційні відносини щодо одержання їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [3, с. 73].

Більшість дослідників, розкриваючи окремі аспекти доступу до інформації, звертається до права на доступ до інформації. Зустрічається в літературі і його поділ на активне і пасивне [4, с. 51–56]. Активну форму цього права пов'язують із можливістю безпосереднього ознайомлення з інформацією органів виконавчої влади, що може виявлятися у направленні громадянами запиту до органів виконавчої влади про надання інформації, відвідуванні відкритих робочих засідань органів влади, доступі до відкритих архівів офіційної інформації органів виконавчої влади [4, с. 51].

Пасивний доступ громадян до інформації можливий через поширення інформації в засобах масової інформації, випуск спеціалізованих брошур і збірників, розміщення інформації в інтернеті, розміщення інформації на офіційних інформаційних стендах у приміщеннях, де розташовані органи виконавчої влади [4, с. 56].

Умовний поділ доступу до інформації на активний та пасивний знаходимо і в Законі України «Про доступ до публічної інформації», ст. 5 якого закріплює, що доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації (в офіційних друкованих виданнях, офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, єдиному державному веб-порталі відкритих даних, інформаційних стендах, у будь-який інший спосіб); 2) надання інформації за запитами на інформацію [5]. Отже, п. 1 ч. 1 ст. 5 вищезгаданого Закону подає різновиди форм пасивного доступу до інформації, амп. 2 ч. 1 ст. 5 – активного.

Що стосується пасивного доступу до екологічної інформації, то його було закріплено в законодавстві України після ратифікації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 6 липня 1999 р. і появи у зв'язку з цим у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» ст. 25¹ [6].

Окрім загальної тези про обов'язок Міністерства екології та природних ресурсів України, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища, вищезгаданий Закон дає перелік конкретних форм пасивного доступу до екологічної інформації.

Першою з них є *підготовка Міністерством екології та природних ресурсів і подання на розгляд парламенту України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет.*

Аналіз сайту Мінприроди дає змогу дійти висновку, що такі доповіді регулярно готувалися і оприлюднювалися до 2014 р. включно. Саме цим роком датується останній такий документ [7]. А останній інформаційно-аналітичний огляд стану довкілля стосується I кварталу 2013 р. [8]. Тобто четвертий рік поспіль ми живемо, не маючи узагальненої доступної інформації про стан навколишнього природного середовища в нашій країні, а держава в особі компетентного органу не здійснює систематизацію наявної інформації про актуальний стан довкілля. Це не лише не дає змоги здійснювати ефективно екологічний менеджмент, а й порушує конституційне право громадян на доступ до екологічної інформації (ст. 50) [9].

Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, встановлює інші часові проміжки для узагальнення й оприлюднення інформації про стан довкілля в державі та в ч. 4 ст. 5 закріплює обов'язок Сторін через регулярні проміжки часу, що не перевищують три або чотири роки, публікувати і поширювати національний звіт про стан навколишнього середовища, включаючи інформацію про якість навколишнього середовища та інформацію щодо навантажень на навколишнє середовище [10].

Зміст розміщених для ознайомлення на сайті Мінприроди доповідей за попередні роки дає змогу констатувати їхню високу інформативність, а через це корисність для ухвалення екологічно значущих рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, інтерес для діяльності наукових установ, бізнесу, громадських організацій та окремих громадян, що робить їх відсутність ще більш вагомим прогалиною в діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони довкілля.

Наступною пасивною формою доступу до екологічної інформації є *щорічне інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій.* Таке законодавче закріплення сформульовано надто узагальнено і не закріплює конкретних шляхів реалізації цієї форми.

На практиці відповідальні суб'єкти переважно реалізують цю норму шляхом підготовки регіональних доповідей про стан навколишнього природного середовища. Однак з їх актуальністю ситуація не краща, останні програми на сайті Міністерства екології та природних ресурсів подано за 2015 р. [11], хоча новішу екологічно значиму інформацію про регіони можна відшукати на інтернет-ресурсах органів виконавчої влади на місцях. До прикладу, на сайті Хмельницької обласної державної адміністрації знаходимо документ про стан навколишнього природного середовища в області у 2016 р. [12] та екологічний паспорт регіону за 2017 р. [13]. Схожою є ситуація в інших областях.

Що стосується щорічного доведення екологічної інформації до відповідних рад, то аналіз рішень їхніх сесій свідчить, що таке інформування здійснюється лише в рамках обговорення виконання екологічних програм регіону або вирішення поточних екологічних питань (погодження надання спеціального дозволу на користування надрами, затвердження регіональної схеми формування екологічної мережі, розгляд депутатських запитів тощо).

Отже, узагальнене неконкретне формулювання цієї форми доступу до екологічної інформації спричиняє різне її застосування уповноваженими суб'єктами, а подекуди і відверте ігнорування. Тому є нагальна потреба внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», визначивши чіткі шляхи виконання зобов'язання по пасивному екологічному забезпеченню Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Далі в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» названа пасивна форма доступу до екологічної інформації – *систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей*. Однак постає питання: на кого ж покладено вищеназвані зобов'язання? Хто є уповноваженими на виконання норми суб'єктами? На це Закон відповіді, на жаль, не дає. З огляду на загальний контекст як змісту статті загалом, так і сутності норми зокрема припускаємо, що маються на увазі суб'єкти екологічного управління.

Періодично в засобах масової інформації трапляються новини про різні аспекти екологічного буття, подані органами управління в галузі екології, однак таку ситуацію важко назвати «систематичним інформуванням».

Вважаємо за необхідне розробити перелік обов'язкової для доведення до населення екологічної інформації та відповідальних за це суб'єктів. Особливо це актуально для територій із підвищеним екологічним ризиком. Наприклад, було б доречно щодня інформувати мешканців 30-кілометрової зони АЕС про радіаційний стан довкілля.

Активна громадськість долучається до процесу поширення екологічної інформації і використовує для цього сучасні технології. Нещодавно киянин розробив бота, який повідомляє про якість повітря та попереджає у разі перевищення допустимих показників. За основу розробником взято американський стандарт EPA. Інформація про стан повітря оновлюється автоматично раз на годину [14].

Заслуговує на увагу і така форма екологічного інформування, як *негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації*. Її важливість підтвер-

джена трагічними фактами історії. 26 квітня 1986 р. відбулася аварія на Чорнобильській атомній електростанції, а перша згадка у ЗМІ про неї була опублікована лише 9 травня в газетах «Радянська Україна» та «Правда України» під назвою «Рекомендуються застережні заходи» [15]. Таке зволікання як з інформуванням про саму аварію, так і наданням вчасних рекомендацій населенню стосовно поведінки задля мінімізації шкоди для життя і здоров'я, звичайно, призвело до негативних наслідків, яких можна було б уникнути або хоча б зменшити.

У законодавчому формулюванні назви цієї пасивної форми екологічної інформації використовується оціночне поняття «негайно», що не є позитивним для правореалізаційних процесів. Хоча цим самим оціночним поняттям оперує Орхуська конвенція, закріплюючи таке: «У випадках, що становлять безпосередню загрозу для здоров'я людини або навколишнього середовища, які виникають у результаті людської діяльності або є наслідком природних явищ, вся інформація, яка могла б дати змогу громадськості вжити заходів щодо відвернення або зменшення шкоди, що може стати наслідком такої загрози, і яка є в розпорядженні державного органу, має негайно поширюватися серед членів громадськості, яких потенційно торкається загроза» (п. «в» ч. 1 ст. 5) [10].

Передача інформації, отриманої внаслідок проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації, є частиною національної інформаційної інфраструктури і врегульована низкою нормативно-правових актів, що стосуються екологічного моніторингу. Фактично результати цього процесу становлять інформаційну основу для усього екологічного інформаційного забезпечення. Адже система моніторингу спрямована на підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях.

Остання згадана у Законі форма екологічного інформаційного забезпечення – *забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах*, полягає у неперешкоджанні механізмам активного доступу до екологічної інформації.

Беручи до уваги вищенаведене, можна визнати пасивний доступ до екологічної інформації як законодавчо забезпечену можливість отримання інформації про стан довкілля з джерел, що містяться у вільному доступі без необхідності подачі запиту. Законодавче забезпечення цієї можливості здійснюється через покладення конкретних обов'язків на органи влади і місцевого самоврядування. Однак аналіз їх нормативного закріплення змушує констатувати наявність узагальнених неконкретизованих та оціночних понять, відсутність закріплення зобов'язаних суб'єктів, що негативно впливає на правореалізацію і гарантування права на екологічну інформацію.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України», затверджена Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. Офіційний вісник України. 2017. № 20. Ст. 554.
2. Костецька Т.А. Право на інформацію в Україні. Харків: НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1998. 39 с.
3. Марущак А. Визначення поняття «доступ до інформації». Правова інформатика. 2006. № 3 (11). С. 69–74.
4. Демкова М.С. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С. Демкова, М.В. Фігель. К.: Факт, 2004. 336 с.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Голос України. 2011. № 24.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
7. Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні. URL: <http://old.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.
8. Інформаційно-аналітичний огляд стану довкілля. URL: <http://old.menr.gov.ua/dopovidi/infooglyad>.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 06.07.1999 р. № 832-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 34. Ст. 296.
11. Регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища. URL: <http://old.menr.gov.ua/index.php/dopovidi/regionalni>.
12. Стан довкілля. Офіційний сайт Хмельницької обласної державної адміністрації. URL: http://www.adm-km.gov.ua/?page_id=1625.
13. Екологічний паспорт області. URL: http://www.adm-km.gov.ua/?page_id=7157.
14. У Києві створили бота, який розповідає про якість повітря у місті. URL: <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/278947-u-kievi-stvorili-bota-yakiy-rozpovidaє-pro-yakist-povitrya-u-misti>.
15. Якби позиція керівництва УРСР була одностайною, недобудовану ЧАЕС могли не ввести в експлуатацію. URL: https://censor.net.ua/resonance/437768/yakbi_pozitsiya_kervnitstva_ursr_bula_odnostayinoyu_nedobudovanu_chaes_mogli_ne_vvesti_v_eksploatatsyu.

Лало Г. С.,
студентка магістратури факультету економіки і права
Київського національного лінгвістичного університету

ПРАВОМІРНІСТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБРУДНЕННЯ ПОВЕРХНЕВИХ ВОД УКРАЇНИ СТІЧНИМИ ВОДАМИ

LAWFULNESS OF THE REGULATION OF THE PROBLEM OF WASTEWATER DISCHARGES INTO SURFACE WATER BODIES OF UKRAINE

Стаття присвячена аналізу чинного водного законодавства України з метою удосконалення правового регулювання скиду стічних вод у водні об'єкти суб'єктами господарювання, а також розробці і правовій регламентації підходу стосовно виявлення джерел надходження забруднюючих речовин зі стічними водами у поверхневі водні об'єкти (річки) та встановлення джерел їх забруднення.

Ключові слова: водне законодавство України, правове регулювання, скид стічних вод, джерела забруднення водних об'єктів, водні об'єкти, стічні води, забруднюючі речовини.

Стаття посвячена аналізу действующего водного законодательства Украины с целью усовершенствования правового регулирования сброса сточных вод в водные объекты хозяйствующими субъектами, а также разработке и правовой регламентации подхода, направленного на выявление источников поступления загрязняющих веществ со сточными водами в поверхностные водные объекты (реки) и определение источников их загрязнения.

Ключевые слова: водное законодательство Украины, правовое регулирование сброса сточных вод, источники загрязнения водных объектов, водные объекты, сточные воды, загрязняющие вещества.

The article is focus on the analysis of the current Ukrainian water legislation. The research has been done on the improvement of the legal regulation of pollutants discharge with wastewater into water bodies. The approach on the identification of pollution sources and specific water pollutants has been proposed for the development of water control and monitoring systems.

Key words: water legislation of Ukraine, legal regulation of wastewater discharge, sources of pollution of water bodies, water bodies, sewage pollutants.

Внаслідок розвитку державної економіки та збільшення об'єму споживчих потреб суспільства через демографічне зростання необхідними є аналіз та вдосконалення нормативно-правової бази, що на законодавчому рівні регулює здійснення скиду стічних вод у поверхневі водні об'єкти України суб'єктами господарювання, а також детальна розробка та правова регламентація методу щодо виявлення джерел надходження забруднюючих речовин зі стічними водами у водні об'єкти та джерел їх забруднення.

Вода, водні об'єкти, водні ресурси – одні з головних компонентів навколишнього природного середовища, необхідна умова життєдіяльності людини. Проблема забезпечення належної кількості та якості води є однією з найбільш важливих і має глобальне значення. Екологічно незбалансована господарська діяльність, використання у виробничій сфері значних обсягів водних ресурсів, їхнє забруднення, штучна зміна природного режиму водних об'єктів призвели до того, що самовідновлювальна та самоочисна здатність водних об'єктів значно погіршилась [1, с. 182–183; 2, с. 429].

Спостереження за станом водних об'єктів України підтверджує тенденцію погіршення гідрохімічних характеристик якості води, що використовується для потреб населення та економіки країни [3, с. 33; 4, с. 355]. Значна частка води, що споживається в Україні, є джерелом поверхневих вод (переважно басейнів річок), які, відповідно до висновків санітарно-епідеміологічних установ, належать до забруднених та дуже забруднених.

За наявного рівня антропогенного впливу на екосистему водні ресурси втрачають здатність до відновлення своїх природних характеристик, змінюючи свої якісні та кількісні характеристики. Одним з основних несприятливих наслідків такого впливу на стан вод є їх забруднення.

Забруднення та деградація водних ресурсів стає причиною зростання захворюваності і підвищення смертності населення, скорочення тривалості життя та життєвого рівня, активної міграції, що безпосередньо впливає на соціально-економічну структуру регіону [5, с. 86–91]. Основною причиною забруднення поверхневих водних об'єктів є скид забруднених стічних вод [6, с. 548; 7, с. 119].

Отже, необхідність правового регулювання охорони, використання й відтворення вод викликана встановленим екологічним станом природного об'єкта, зростаючими масштабами споживання, урахуванням таких якостей цього природного об'єкта, як обмеженість і вразливість [8, с. 176]. Правовими проблемами охорони та використання вод у різний час займалися такі науковці: О.С. Колбасов, В.І. Гордеев, І.В. Труфан, В.О. Джуган, С.В. Шаропова тощо [9, с. 216; 10, с. 227; 11, с. 173; 12, с. 18; 13, с. 19; 14, с. 19]. Дослідження факторів та джерел забруднення водних ресурсів широко висвітлені в працях українських, російських та закордонних вчених-екологів. Проблемам моніторингу поверхневих вод приділяли увагу М.А. Израель, Ю.О. Абрамов, О.Г. Васенко [15, с. 560; 16, с. 530; 17, с. 156]. Політика України спрямована на охорону довкілля, зокрема,

водних об'єктів країни на всіх рівнях [18, с. 248; 19; 20, с. 34].

Необхідність захисту та збереження водних об'єктів виникає не тільки через використання водних ресурсів, але й внаслідок господарської експлуатації джерел їх забруднення, що розміщені на визначеній ділянці. У зв'язку з цим вирішення проблеми охорони вод від надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин пов'язане з необхідністю, насамперед, чіткої регламентації експлуатації господарських об'єктів, які здійснюють негативний вплив на води, а також можливістю виявлення джерел забруднення вод та притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні водного законодавства осіб.

Метою дослідження є аналіз чинного водного законодавства України та розгляд перспектив удосконалення його положень щодо правового регулювання здійснення скиду забруднюючих речовин зі стічними водами у водні об'єкти суб'єктами господарювання, а також вдосконалення та правова регламентація підходу щодо встановлення та виявлення джерел надходження забруднюючих речовин у стічні води, що скидаються у поверхневі водні об'єкти України.

Згідно з Водним кодексом (ВК) України від 1995 р. (ст.ст. 48, 49), інших нормативно-правових актів [21–23] скидання стічних вод належить до спеціального водокористування та потребує отримання суб'єктами його здійснення спеціального дозволу. В разі використання поверхневих вод видача дозволу на спеціальне водокористування погоджується з державними органами водного господарства (ст. 49 ВК України), що затверджується Кабінетом Міністрів України [24]. Непоодинокі випадки, коли підприємства здійснюють скидання забруднюючих речовин у поверхневі водні об'єкти за допомогою технічних пристроїв, які не перелічені у дозволах на спецводокористування, що є самовільним використанням водних об'єктів, а отже, порушенням водного законодавства, та тягне за собою юридичну відповідальність (ст. 110 ВК України). Крім того, джерела забруднення не мають забруднювати водні об'єкти понад встановлені нормативи (ст. 35 ВК України). Проте є деякі основні проблеми визначення несанкціонованих скидів та джерел надходження забруднюючих речовин у поверхневі води. Так, якість води залежить від надходження забруднень, які визначаються природними особливостями водозбору і характером господарського використання водного ресурсу, це ускладнює визначення саме антропогенного забруднення і його джерела.

Виділити антропогенні зміни якості водних ресурсів на фоні природних можна за допомогою ідентифікації специфічних забруднювачів, які не існують у природному середовищі, а пов'язані лише з діяльністю людини. На основі даних щодо знаходження цих специфічних забруднювачів, за допомогою математичного моделювання і програмування можливе визначення джерела забруднення [25, с. 187]. Специфічні забруднювачі (деякі форми металів, фармацевтичні компоненти, деякі інші хімічні речовини, що використовуються у домогосподарствах та тех-

нологічних процесах підприємств) можуть бути індикаторами надходження несанкціонованих стічних вод у водне середовище [26, с. 25]. Виявлення цих речовин не належить до задач системи державного моніторингу, де є суттєва обмеженість у кількості речовин, що аналізуються, та постів спостереження. У країнах Європейського Союзу проблема визначення несанкціонованих скидів на основі специфічних речовин вирішується шляхом впровадження спеціальної мережі моніторингу, який називається «investigative» (в перекладі з англійської «слідчий, дослідний») [27, с. 704–714; 28, с. 1023–1030], основним завданням якого є визначення специфічних видів забруднювачів та джерел забруднення, у тому числі несанкціонованих. Цей вид моніторингу проводять державні або міжнародні установи, а також громадські організації.

В Україні на законодавчому рівні передбачена та діє державна система моніторингу довкілля, зокрема водних ресурсів [29–32]. Проте, на жаль, законодавством України чітко не визначена стратегія розвитку моніторингу довкілля, де вказано напрями вдосконалення лабораторних методів аналізу та устаткування, розвитку наукових досліджень, програма фінансування установ, що здійснюють моніторинг та залучення до моніторингу речовин, наявність яких у природному середовищі відповідає соціально-економічним особливостям розвитку території. Все це значно стримує подальше удосконалення системи моніторингу навколишнього природного середовища, а також виявлення джерел забруднення вод та притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні водного законодавства осіб. До суб'єктів державного моніторингу поверхневих вод в Україні належить досить широке коло державних органів та установ [36–40], які проводять різні види моніторингу поверхневих вод (фоновий, кризовий, частково науковий), проте виявлення самовільних скидів не здійснюють. Отже, в Україні немає спеціальної установи, яка б проводила моніторинг, спрямований на виявлення несанкціонованих скидів стічних вод та специфічних забруднювачів. Враховуючи значні витрати держави та підприємств на заходи щодо відновлення та охорони довкілля, доцільно запропонувати спеціальний орган, головною метою якого буде визначення несанкціонованих скидів стічних вод та, можливо, інших порушень природоохоронного законодавства. Це допоможе попередити забруднення довкілля та його наслідки, зберегти навколишнє середовище та здоров'я населення. Діяльність цього органу може бути направлена на визначення специфічних компонентів у доквіллі, джерел забруднення, інших дій, що спричиняють забруднення та деградацію навколишнього середовища. Такий орган у своїй діяльності має спиратися на сучасну наукову та лабораторну базу, яка б дала змогу досліджувати нові хімічні елементи в доквіллі, їхню токсичність, розробляти екологічні нормативи. Враховуючи те, що в економіці країни використовується дедалі більше хімічних речовин, які становлять дійсну загрозу для життя людини, нормативи щодо якості довкілля та методи визначення забруднюючих

речовин і джерел їх надходження потребують постійного перегляду та доповнення. Запропонований орган може входити до наявної системи моніторингу довкілля (наприклад, до Державного комітету з водного господарства) як підрозділ, а може бути самостійним та діяти на основі державних або відомчих договорів.

Захист водних ресурсів від виснаження і забруднення і їхнього раціонального використання для потреб народного господарства – одна з найважливіших проблем, що вимагають невідкладного рішення. Правова охорона й використання вод в Україні забезпечується низкою нормативних актів, проте окремі положення залишаються не врегульованими, деякі вирішені не повністю, що призводить до зниження ефективності державного управління та діяльності правоохоронних органів у сфері застосування екологічного законодавства, збільшення правопорушень у галузі використання водних ресурсів. Нині невирішеною залишається ситуація, за якої наявні мережі моніторингу в деяких випадках дублюють одна одну або мають незначну кількість точок спостереження, що не дає змоги отримувати об'єктивну інформацію стосовно стану довкілля (зокрема, водних об'єктів) у регіоні. Крім того, варто зауважити, що у зв'язку з економічним спадом, що мав місце в державі протягом 90-х рр., деякі суб'єкти моніторингу не мали змоги вести спостереження на достатньому рівні. Внаслідок цього спостереження за станом довкілля мали нерегулярний та непослідовний характер.

Отже, установи, що проводять моніторинг довкілля в Україні, не мають змоги безперервно досліджувати загальні і специфічні забруднювачі поверхневих вод внаслідок використання застарілого обладнання та неповного фінансування. Кількість постів контролю якості поверхневих вод значно обмежена та дає змогу контролювати тільки основні джерела скиду стічних вод, як-от: міські очисні споруди та скиди великих підприємств. Отже, система державного моніторингу довкілля мало врегульована екологічним законодавством України і потребує суттєвого вдосконалення. Необхідно внести відповідні зміни до структури функціонування системи моніторингу, яка б відповідала сучасним екологічним проблемам територій, особливостям їхнього соціально-економічного розвитку та забезпечувала безперервний, вільний доступ до екологічної інформації. Невирішеною проблемою залишається правове регулювання та виявлення несанкціонованих скидів забруднюючих речовин, визначення джерела забруднення, що є головною причиною забруднення та деградації водних ресурсів України. Тому доцільно створити спеціальний орган як самостійну структуру або у складі наявних організацій, яка б безпосередньо та цілеспрямовано досліджувала стан навколишнього природного середовища з використанням сучасних методів моніторингу, визначала специфічні забруднюючі речовини, їхню токсичність та розробляла екологічні нормативи щодо контролю їх надходження в довкілля.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
2. Екологічне право України. Акад. курс: Підруч. / [відпов. ред. Ю.С. Шемшученко]. К.: Юридична думка, 2005. 848 с.
3. Стан довкілля в Україні. Інформац.-аналіт. огляд / Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. К., 2008. 33 с.
4. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2006 році / Міністерство з питань житлово-комунального господарства України. К., 2007. 355 с.
5. Виставна Ю.Ю., Чернікова О.Ю. Оцінка впливу чинників водокористування на здоров'я населення в регіонах України. Комунальное хозяйство городов. 2009. № 87. С. 86–91.
6. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2008 році / Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. 2009. 548 с.
7. Екологічний паспорт Харківської області, 2008 р. / Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. 2009. 119 с.
8. Екологічне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Х.: Право, 2009. 328 с.
9. Кобласов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. 216 с.
10. Кобласов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1972. 227 с.
11. Гордеев В.И. Правовые вопросы использования и охраны малых рек Украины: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 1994. 173 с.
12. Труфан І.В. Правовий режим малих річок в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2005. 18 с.
13. Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. універ. біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 19 с.
14. Шарапова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2002. 19 с.
15. Израель Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды и пути их решения. М.: Гидрометеоздат, 1984. 560 с.
16. Моніторинг надзвичайних ситуацій: Підручник / [Ю.О. Абрамов, О.Ю. Грінченко, О.Ю. Кірочкін та ін.]. Харків: АЗУ, 2005. 530 с.
17. Комплексні експедиційні дослідження екологічного стану водних об'єктів басейну р. Уди (Суббасейну р. Сіверський Донець) / [О.Г. Васенко, М.Л. Лунгу, Ю.А. Ільєвська, О.В. Климов та ін.]; ред. О.Г. Васенко. Х.: Райдер, 2006. 156 с.
18. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 38. С. 248.

19. Про затвердження Програми охорони навколишнього природного середовища м. Харкова на 2008–2012 рр.: Рішення Харківської міської ради Харківської області 25 сесії 5 скликання від 10.09.2008 р. № 249/08. URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/3685>.
20. Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1999 р. № 465. Офіційний вісник України. 1999. № 13. С. 34.
21. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР (зі змін. від 03.06.2008 р.). Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. С. 189.
22. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV (зі змін. та доп. від 30.12.2009 р.). Офіційний вісник України. 2005. № 39. С. 31. Ст. 2429.
23. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 р. № 526 (зі змін. від 16.09.2009 р.). Офіційний вісник України. 2009. № 40. С. 31. Ст. 1350.
24. Про затвердження Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 321. Офіційний вісник України. 2002. № 12. С. 88. Ст. 590.
25. До Чонг Тиен. Математические модели и комплексы программ анализа воздействия на окружающую среду целлюлозно-бумажного комбината Северного Вьетнама: дис. ... канд. техн. наук: 05.13.18, 03.00.16. М., 2004. 187 с. (РГБ ОД, 61:05-5/1037).
26. Скоординована програма екологічного моніторингу навколишнього природного середовища Харківської області. Х., 2003. 25 с.
27. Alan I.J., Mills G.A., Vrana B., Knutsson J., Holmberg A., Guigeus N., Laschi S., Fouillac A.M., Greenwood R. Strategic monitoring for the European Water Framework Directive. *Trends in Analytical Chemistry*. 2006. № 25 (7), P. 704–714.
28. Winkler S., Zessner M., Saracevic E., Ruzicka K., Flejchmann N., Wegracht U. Investigative monitoring in the context of detecting anthropogenic impact on an epipotamal river. *Water Science and Technology*. 2008. № 57 (7). P. 1023–1030.
29. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 (зі змін. та доп. від 25.05.2006 р.). Офіційний вісник України. 1998. № 13. С. 91.
30. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 р. № 815 (зі змін. та доп. від 21.06.2004 р.). Зібрання постанов Уряду України. 1996. № 15. С. 403.
31. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (зі змін. від 19.03.2009 р.). Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. С. 546.
32. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1524 (зі змін. від 23.12.2009 р.). Офіційний вісник України. 2006. № 44. С. 129. Ст. 2949.
33. Про затвердження Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2004 р. № 1272 (зі змін. від 26.07.2006 р.). Офіційний вісник України. 2004. № 39. С. 43. Ст. 2586.
34. Про затвердження Положення про державно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України: Наказ МОЗ України від 19.11.2002 р. № 420. Офіційний вісник України. 2002. № 50. С. 136. Ст. 2262.
35. Про затвердження Положення про Державний комітет України по водному господарству: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 р. № 882. Офіційний вісник України. 2007. № 48. С. 70. Ст. 1981.
36. Про затвердження Положення про Державну гідрометеорологічну службу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 р. № 570 (зі змін. від 15.07.2005 р.). Офіційний вісник України. 2002. № 18. С. 35. Ст. 931.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Бичковська М. Є.,

*аспірант кафедри інтелектуальної власності
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ОХОРОНА АВТОРСЬКИМ ПРАВОМ НЕЗАРЕЄСТРОВАНИХ ДИЗАЙНІВ У СФЕРІ ІНДУСТРІЇ МОДИ

COPYRIGHT PROTECTION FOR THE UNREGISTERED FASHION DESIGNS

Стаття присвячена комплексному вивченню питання про особливості охорони прав інтелектуальної власності на незареєстровані дизайни у сфері індустрії моди авторським правом. Проаналізовано етапи становлення, розвитку та сучасного стану нормативного забезпечення охорони прав інтелектуальної власності на незареєстровані дизайни на міжнародному рівні. Визначені та проаналізовані особливості критеріїв, необхідних для охорони дизайну авторським правом. На основі проведеного дослідження зроблені висновки щодо позитивних і негативних наслідків у разі використання авторського права для охорони дизайнів індустрії моди.

Ключові слова: авторське право, критерій оригінальності, формальна форма вираження, твір.

Статья посвящена комплексному исследованию вопроса об особенностях охраны прав интеллектуальной собственности на незарегистрированные дизайны в сфере индустрии моды авторским правом. Проанализированы этапы становления и нынешнее состояние нормативного обеспечения охраны прав интеллектуальной собственности на незарегистрированные дизайны на международном уровне. Определены и проанализированы особенности критериев, необходимых для охраны дизайнов авторским правом. На основе проведенного исследования сделаны выводы касательно положительных и отрицательных последствий в случае использования авторского права для охраны дизайнов индустрии моды.

Ключевые слова: авторское право, критерий оригинальности, формальная форма выражения, произведение.

This article is devoted to a comprehensive study of the issues and specifics of the copyright protection for the unregistered fashion designs. The stages of formation and the current state of the normative provision of copyright protection for the unregistered designs. Formation and current state of the legal provisions regarding the copyright protection for the unregistered fashion designs at the international level are analyzed. The measures necessary to obtain protection by copyright are determined and analyzed. On the basis of the following research positive and negative aspects of the copyright protection for the unregistered fashion designs are determined.

Key words: copyright law, originality, formal form of expression, work of art.

Індустрія моди відрізняється від усіх інших сфер прояву творчості, яким надається охорона прав інтелектуальної власності. Як правило, дизайнам у сфері індустрії моди не надається охорона патентним правом, оскільки їм важко досягти високих вимог критеріїв патентоспроможності. Використання торговельної марки для охорони дизайну вимагає великих фінансових витрат, які не завжди є виправданими, оскільки, на думку споживачів, не всі модні дизайни мають відмінний характер від інших товарів того ж класу за ознакою зовнішнього вигляду. Для того, щоб створити таке враження, великі компанії витрачають значні кошти на просування своєї продукції за рахунок реклами та маркетингу, тоді як невеликі компанії без достатніх ресурсів не можуть користуватися таким видом охорони. Із цієї причини можливість охорони незареєстрованих дизайнів у сфері індустрії моди авторським правом можна розглядати як економічно вигідний вибір для відомих і розвинутих компаній, а також для дизайнерів, які тільки роблять перші кроки у світі моди.

Мета статті – здійснення комплексного аналізу теоретичних і практичних проблем охорони незареєстрованих дизайнів у сфері індустрії моди авторським правом.

Окремі аспекти цього дослідження частково зачіпалися в роботах таких зарубіжних учених, як Р. Френкель, С. Белтраметті, К. Ростіала, С. Спрігман, Є. Дерклає, Н. Рід, Л. Фанеллі й інші. Незважаючи на актуальність теми, питання незареєстрованої охорони модних дизайнів не було досліджене в українській юридичній науці.

Для досягнення мети дослідження необхідним є проведення історичного аналізу становлення та розвитку охорони дизайнів індустрії моди авторським правом. Уперше акт правового регулювання, пов'язаний з охороною таких дизайнів, було ухвалено в XV столітті у Франції. Тоді французький король надав місту Ліон привілеї у сфері виготовлення текстилю. Французький закон про авторське право від 1793 р. визначав, що дизайни повинні бути класифіковані як роботи, яким надається охорона авторським правом, якщо вони надається охорона авторським правом, якщо вони можуть бути визнані «творами мистецтва». Через це промислові зразки були виведені за межі використання для надання охорони модним виробам. У 1806 р. було ухвалено новий Закон про авторське право, який забезпечував можливість охорони промислових творів через збереження креслень, дизайнів і зразків продукції [1, с. 4]. Згідно з положеннями нового закону була встановлена досить проста процедура, відповідно

до якої виробники, які бажали надати правову охорону своїй продукції, мали подати завірений зразок до Комітету праці, який згодом здійснював процедуру реєстрації дизайнів. Також було дозволене зберігання репродукцій, хоча їх не рекламували, а просто зберігали в архіві. Згодом, коли зразок надходив до реєстру, заявник мав змогу отримати сертифікат правоволодільця.

Якщо в подальшому між двома виробниками виникали суперечки з приводу оригінальності того чи іншого твору чи щодо того, хто є справжнім творцем, то компетентний орган повинен був вивчити зразки та визначити пріоритет, який мав бути наданий конкретному виробнику.

Кандидати на отримання сертифіката мали можливість вибору між коротким періодом охорони (один, три, п'ять років) і повинні були сплачувати необхідну плату [2, с. 106–116].

Через деякий час інші країни також почали забезпечувати охорону авторських прав на модні дизайни у своєму законодавстві. Так, у 1787 році в Англії та Шотландії було започатковано перший статут для виробників текстильних виробів для охорони їх власних дизайнів. У Німеччині в 1876 році було видано акт, пов'язаний з охороною авторських прав на візерунки та моделі [3].

Тим не менше, протягом тривалого часу продукти моди, такі як одяг і взуття, були виключені з переліку творів, які могли б бути захищені авторським правом. Основний аргумент цього полягав у тому, що одяг від самого початку було прийнято використовувати лише для утилітарних цілей. Першочергова місія одягу на той час була охарактеризована як спосіб для покриття людського тіла (для підтримки тепла й щоб дотримуватися стандартів суспільства, не демонструючи оголених частин тіла). Але протягом багатьох років ця позиція змінювалася, і врешті-решт одяг перестав розглядатися лише як шматок тканини. Нині одяг і взуття стали художніми творами нарівні з картинами й архітектурою.

Одним із перших дизайнерів, який користувався перевагами, наданими охороною авторських прав, був Чарльз Фредерік Ворт. Він заснував свій власний будинок моди в Парижі в 1857 році. Його приклад у подальшому надихнув таких знакових дизайнерів, як Коко Шанель, Поль Пуаре, Крістіан Діор та інші, на створення своїх будинків моди.

Модні роботи цих будинків упізнаються й служать для того, щоб додати їх клієнтам престижу та наочних ознак розкішного життя. Із цих причин конкуренція між будинками мод збільшилася, і нині успіх дизайнера залежить від рівня запроваджених ним інновацій, які він повинен вдало рекламувати.

Поряд із цим процес установлення однакового підходу до охорони модних дизайнів є досить складним, оскільки в різних юрисдикціях один продукт може отримати відмінні різновиди охорони, а іноді деякі продукти взагалі можуть бути виключені з охорони авторським правом. Так, у США охорона авторським правом не може бути надана одягу чи іншим модним дизайнам через доктрину сепарації.

Оскільки сьогодні охорона авторських прав не є гармонізованою в усьому світі, законодавство різних країн у сфері авторського права має свої певні особливості щодо охорони авторських прав.

У цьому сенсі варто зазначити, що на міжнародному рівні вже є певна нормативна основа охорони авторського права. Одним із таких основних джерел є Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів (далі – Бернська конвенція), яка встановлює, що кожна країна Європейського Союзу повинна поширювати на громадян інших держав Союзу таку саму охорону авторських прав, яку вона надає своїм громадянам [4]. У той же час Конвенція не передбачає конкретного визначення поняття «твір», а у ст. 2 (1) лише передбачає невичерпний перелік творів, які можуть підпадати під охорону авторським правом [4].

Що стосується правового регулювання охорони промислових зразків, то Бернська конвенція у ст. 2(7) установлює особливий статус таких об'єктів і зазначає, що «за законодавством країн Союзу зберігається право визначати ступінь застосування їхніх законів до творів прикладного мистецтва й промислових малюнків і зразків. Щодо творів, які охороняються в країні походження виключно як рисунки та зразки, в інших країнах Союзу може бути передбачена лише спеціальна охорона, надавана в цій країні малюнкам і зразкам, проте якщо в країні не надається така спеціальна охорона, ці твори охороняються як художні твори» [4].

Таким чином, можна стверджувати, що досі є відмінності між національними законами щодо того, що являє собою поняття «твір» як інтелектуальне творіння та які вимоги ставляться до цього об'єкта, щоб він підлягав правовій охороні. У зв'язку із цим, аналізуючи ст. 2(5) Бернської конвенції, можна виявити один із основоположних критеріїв для охорони творів авторським правом – оригінальність.

Зазначена стаття надає роз'яснення щодо збірників літературних і художніх творів, визначаючи, що через вибір і впорядкування їх змісту вони являють собою інтелектуальні творіння, яким надається охорона [4]. Отже, застосування критерію оригінальності вимагає перевірки того, яким чином було створено твір, навіть незалежно від оригінальності/неоригінальності його окремих компонентів [5, с. 405].

Необхідно відокремлювати оригінальність від новизни. Твір не повинен бути креативним або новаторським, щоб відповідати критерію оригінальності. Для того, щоб твір був визнаним оригінальним, треба довести, що автор використовував свій власний інтелектуальний потенціал для створення твору, а не копіював його. Автор повинен вкласти щось від себе до твору шляхом здійснення вільного та творчого вибору. Такий підхід був прийнятий Європейським судом справедливості (англ. *European Court of Justice*) у справі *Infopaq* [6].

У цьому рішенні суд підкреслив, що «авторське право може застосовуватися лише до твору, який є оригінальним у тому сенсі, що він є власним інтелектуальним творінням автора». При цьому суд також указав на те, що правова охорона може поширю-

ватися на певні частини твору, якщо вони поділяють оригінальність усієї роботи та містять елементи, які є вираженням інтелектуального творіння автора.

Результатом творчої діяльності в індустрії моди є модні продукти чи модні послуги.

У законодавстві України поняття «результат творчої діяльності» не визначене, також відсутнє однозначне його тлумачення в працях фахівців з авторського права. Визначення того, чи має місце результат творчої діяльності, здійснюється для кожного конкретного випадку, виходячи із загального уявлення про таке явище культури, як творчість [7, с. 187–188].

У Цивільному кодексі України (далі – ЦК) результати інтелектуальної, творчої діяльності розглядаються як вид нематеріальних благ (глава 15 ЦК України «Нематеріальні блага»). Однак правова природа цього виду об'єктів цивільних прав є доволі складною, про що свідчить позначення їх як інтелектуальної власності, а також зміст книги четвертої ЦК України «Право інтелектуальної власності». У зв'язку з цим більш правильно видається оцінка результатів інтелектуальної, творчої діяльності як комплексного за своїм характером об'єкта, який включає як немайнові, так і майнові права (право на авторство, право на опублікування твору, право на авторський гонорар тощо) [8, с. 23–24].

Якщо розглядати новизну як критерій, який використовується для визначення твору та надання йому правової охорони, це призведе до неможливості надання охорони такому твору, який не є новим. Часто можна спостерігати факт копіювання певної продукції, притаманної індустрії моди. Певну річ прийнято вважати плагіатом у разі наявності ризику, що оригінал і копію можна переплутати. Але оригінал і копія не завжди є ідентичними, тому навіть несуттєві зміни в крої, вишивці, малюнку й ін. можуть призвести до того, що критерій оригінальності буде досягнуто, і такий твір у подальшому буде охоронятися авторським правом. Саме тому прийнято вважати, що оригінальність як критерій забезпечує досить низький ступінь захисту, і через це в дизайнерів, які посилаються на авторське право для охорони своїх творів, завжди є побоювання, що така ж сама робота може бути створена кимось іншим, хто не бачив уже наявну роботу, але створив ідентичну. Такий твір має назву «незалежний твір». Якщо автор може довести, що він не бачив і не копіював іншу роботу, можливо, що два дизайнери можуть отримати охорону авторських прав на ідентичну чи подібну роботу.

Другий критерій для забезпечення правової охорони твору авторським правом безпосередньо зазначений у Бернській конвенції, яка встановлює, що твори не підлягають охороні, якщо вони не закріплені в тій або іншій матеріальній формі [4]. Оскільки спочатку твір виникає у свідомості автора як комплекс ідей, думок і образів, тобто у вигляді творчої задумки, і доти, доки твір не почне існувати за межею свідомості автора, не перетвориться на самостійний об'єкт, немає необхідності законодавчо встановлювати правовий зв'язок між автором і його твором.

Стосовно розроблення продукту індустрії моди, то основою його створення є проведення передпроектного аналізу та проектної синтезу виробів безпосередньо дизайнерами й стилістами. Такі дії базуються на результатах маркетингових досліджень і потреб споживача в тому чи іншому модному продукті в конкретний сезон. Дизайнерське розроблення потенційно затребуваного модного продукту складається з декількох послідовно взаємопов'язаних стадій, у ході яких ідея у свідомості дизайнера реалізується в проектну пропозицію. Таким чином, відбувається візуалізація об'єкта проектування в графіці (ескізування) або об'ємі (макетування). Оскільки головною ідеєю у світі моди є ідея створення нового, твердження про можливість виникнення авторських прав на ідею могло б суперечити самій природі й ідеології модного світу. Це могло б спричинити стирання меж креативності й інновацій в індустрії моди.

Однією з головних особливостей, яка приваблює будинки моди для охорони своїх творів авторським правом, є принцип автоматичної охорони й той факт, що термін охорони авторським правом є найтривалішим з усіх інших видів прав інтелектуальної власності.

Бернська конвенція встановила, що охорона починається з моменту створення й триває протягом усього життя автора плюс 50 років після його смерті. Проте країни можуть установити іншу тривалість у своєму внутрішньому законодавстві, але вона не повинна бути коротшою, ніж термін, установлений у Конвенції [4]. Так, у ЄС така охорона триває протягом життя автора плюс 70 років після його смерті [9]. Такий самий строк запроваджено і в Україні.

Авторське право може також забезпечувати охорону об'єктів, які опосередковано пов'язані з індустрією моди.

Такі роботи, як бази даних клієнтів, веб-сайти, книги, брошури тощо безпосередньо не пов'язані зі створенням модних продуктів, проте вони необхідні для забезпечення постійного бізнес-управління [10, с. 10].

Виходячи з наведеного, авторське право може розглядатися як вигідний, економічно виправданий засіб правової охорони, який можна застосувати до виробів індустрії моди, оскільки в цьому разі тривалість прав є найдовшою порівняно з усіма іншими видами охорони прав інтелектуальної власності, а відсутність необхідності в реєстрації прав сприяє економії часу та фінансових ресурсів.

Проте є певні застереження, що підривають безумовну привабливість надання авторських прав на модні дизайни. По-перше, одяг та інша продукція цього сектора, як правило, не завжди вимагає такого довгого строку охорони. Це зумовлено високим рівнем циклічності та динамічності світу моди. Наслідком такого факту є сезонний характер колекцій. У середньому будинки моди представляють свої колекції чотири рази на рік. Через цю особливість була створена теорія «модних циклів». Модний цикл можна охарактеризувати як період часу, протягом якого модний тренд проходить через 5 важливих етапів: введення, зростання популярності, пік, зниження популярності та відхилення.

Введення – це найважливіша стадія, коли продукт уперше представляється широкому загалу. Зазвичай функція донесення нового продукту до відома населення надається модним блогерам або знаменитостям, популярність яких працює на захоплення уваги їх послідовників, покупців і преси. У цей період здійснюється переведення речі із класу «нового продукту» до класу «модного продукту». Згодом спостерігається, що нова тенденція знаходиться на піку популярності. Такий продукт у подальшому копіюється виробниками продукції нижчого класу, такими як Zara або H&M, і через тривалість цього періоду можна зробити висновок, чи буде ця тенденція трансформуватися в класичний стиль або закінчиться як примха. Етап відхилення зазвичай виникає внаслідок упровадження нових тенденцій моди, і тому цей період характеризується як проміжний, коли споживачі втомилася від стилю попереднього сезону й шукають нові модні тенденції, таким чином починаючи новий цикл. У середньому модний цикл триває один рік, але завжди є винятки [11, с. 117–119].

Таким чином, істотною особливістю модного продукту є той факт, що, як правило, важко передбачити його точний успіх на ринку. У зв'язку із цим інвестори не мають іншої альтернативи, ніж інвестувати великі суми *ex ante* (лат. «наперед»).

Отже, можна зробити висновок про те, що, поперше, у багатьох випадках немає необхідності забезпечувати охорону результатів творчої діяльності індустрії моди авторським правом, оскільки життєвий цикл продукту індустрії моди є досить коротким, і надання гарантій щодо його майбутнього успіху є неможливим.

По-друге, значні проблеми іноді можуть також виникнути у сфері конкуренції між будинками моди та розвитком інноваційних процесів усередині самої індустрії моди. За життєвого циклу продукту

індустрії моди, який становить приблизно один рік, можливість автора отримати авторські права, які будуть чинними протягом його життя й 70 років після його смерті, може створити стабільну монополію правоволодільцю на ринку моди на довгі роки. Таким чином, спостерігається ситуація, коли автор може отримати охорону на твір, який він більше не виробляє, але в той же час іншим конкурентам на ринку також буде заборонено його використовувати. Це може завдати шкоди конкуренції між будинками моди та створити монополію, яка може виключити в подальшому інноваційність і гнучкість сезонних тенденцій моди.

Крім того, як уже зазначалося раніше, оригінальність як основна вимога до набуття авторських прав є досить низьким порогом для досягнення мети охорони. Цей факт може спричинити певні ризики для правовласників у вигляді створення дуже схожих самостійних творів на ринку моди, тоді як новизна як критерій найкраще підходить для сезонного й інноваційного характеру модного продукту. Критерій новизни вимагає, щоб новий продукт не був створений ідентичним або схожим на твір, який раніше був доступний для громадськості. Це дає змогу гарантувати стабільність інноваційних напрацювань модної індустрії, оскільки після закінчення строку розроблення дизайнери повинні створювати нову продукцію. Дизайнерам-модельєрам потрібно отримати повну систему захисту, яка буде відповідати всім особливостям, що є в цій сфері, через сезонні зміни та функціональні характеристики виробів модної індустрії. Вони просто повинні мати можливість охороняти свої твори, як і інші виконавці. Із цієї причини використання авторського права задля охорони незареєстрованих дизайнів у сфері індустрії моди є найбільш популярним, але не зовсім ефективним і таким, що не повністю відповідає потребам індустрії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Greffe F. Traite des dessins et des modeles. 2000. P. 4.
2. Marchal V. Brevets, marques, dessins et modèles. Évolution des protections de propriété industrielle au XIXe siècle en France. Documents pour l'histoire des techniques. 2009. С. 106–116.
3. Fischer F. Design law in the European fashion sector. WIPO Magazine. 2008. URL: http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2008/01/article_0006.html.
4. Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів. Міжнародний документ від 24.07.1971 р.
5. Ricketson S., Ginsburg J. International copyright and neighbouring rights. The Berne Convention and Beyond, 2010. P. 405.
6. Case C-5/08 – Infopaq International A/S v Danske Dagblades Forening, 2009.
7. Козырев В. Леонтьев К. Авторское право: вводный курс: учеб. пособие. М.: Университетская книга, 2007. С. 187–188.
8. Волошенко О. Результати інтелектуальної, творчої діяльності у цивільному законодавстві. Юридичний журнал: Аналіт. матеріали. Коментарі. Судова практика. 2007. № 3. С. 23–24.
9. DIRECTIVE 2006/116/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 December 2006 on the term of protection of copyright and certain related rights.
10. Intellectual Property in the fashion design industry. Centre for Fashion Enterprise in Association with Olswang LLP. 2012. P. 10.
11. Abbasi S. The Fashion Cycle and Theories of Fashion. Indian Journal of Research. 2013. P. 117–119.

Буряк І. В.,
аспірант кафедри фінансового права
Національного університету державної фіскальної служби України

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РАЙОННИХ РАД У СФЕРІ НАДАННЯ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ

QUESTIONS OF LEGAL CONTRACTING OF RIGHTS OF THE DISTRICT COUNCIL IN THE PROVISION OF LOCAL GUARANTEES

У статті увагу акцентовано на тому, що обласні ради та міські ради положеннями Бюджетного кодексу України наділені правом надавати місцеві гарантії, а районні ради такого повноваження позбавлені. З'ясовано відмінність у положеннях Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині регулювання питань надання місцевих гарантій. Наведені аргументи доцільності надання районним радам права надавати місцеві гарантії забезпечення зобов'язань комунальних підприємств, що продовжують перебувати в їх управлінні та спільній власності територіальних громад району.

Ключові слова: районна рада, місцева гарантія, об'єднана територіальна громада, комунальне підприємство.

В статье внимание акцентировано на том, что областные советы и городские советы согласно положениям Бюджетного кодекса Украины наделены правом предоставлять местные гарантии, а районные советы таких полномочий лишены. Выявлено отличие в положениях Бюджетного кодекса Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» в части регулирования вопросов предоставления местных гарантий. Приведены аргументы целесообразности правовой фиксации полномочий районных советов предоставлять местные гарантии обеспечения обязательств коммунальных предприятий, которые продолжают находиться в их управлении и общей собственности территориальных общин района.

Ключевые слова: районный совет, местная гарантия, объединенная территориальная община, коммунальное предприятие.

The article focuses on the fact that regional councils and city councils have the right to provide local guarantees under the provisions of the Budget Code of Ukraine, while district councils are deprived of such authority. The difference is found in the provisions of the Budget Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" regarding the regulation of issues of provision of local guarantees. The arguments of the expediency of granting district councils the right to provide local guarantees to ensure obligations of communal enterprises that continue to be in their management are provided and fixed like objects of common ownership of territorial communities of the district.

Key words: district council, local guaranty, united territorial community, communal enterprise.

Комунальна власність як самостійна форма власності в Україні з'явилася з ухваленням у 1996 р. Конституції України, а остаточне завершення процесу формування комунальної власності відбулося з набранням чинності 12 червня 1997 р. закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким здійснюють районні й обласні ради чи уповноважені ними органи.

Таким чином, районні (обласні) ради здійснюють управління районними (обласними) комунальними підприємствами, які є спільним об'єктом власності територіальних громад району (області). Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» органи місцевого самоврядування як засновники боржника в межах своїх повноважень зобов'язані вживати своєчасних заходів для запобігання банкрутству боржника, серед яких найпоширенішою формою заходів є місцева гарантія. Проте чинне законодавство визначає як суб'єкта надання місцевої гарантії Автономну Республіку Крим та міську раду, а з 1 січня 2019 р. очікуємо набуття чинності змінами до Бюджетного кодексу України (далі – БК України),

якими повноваженням із надання місцевої гарантії наділяються обласні ради.

Питання державних і місцевих гарантій і загалом місцевого боргу аналізували такі дослідники, як В. Андрущенко, В. Башко, Й. Бейскід, С. Березовська, Т. Богдан, І. Бураковський, І. Бурмака, Г. Возняк, Л. Воронова, М. Гапонюк, І. Заверуха, В. Зимовець, О. Кириленко, М. Корнієнко, Н. Костіна, В. Кравченко, А. Крисоватий, Т. Луніна, О. Музика-Стефанчук, С. Нефьодов, О. Орлюк, В. Опарін, С. Попова, І. Шпак, І. Щebetун, В. Федосов, Н. Якимчук та інші. Проте питання правового закріплення повноважень районних рад у сфері надання такого виду забезпечення виконання господарського зобов'язання, як місцева гарантія, залишалося поза увагою дослідників.

Метою статті є дослідження питання доцільності правового закріплення повноважень районних рад у сфері надання місцевих гарантій.

Правовий інститут місцевих гарантій стрімко розвивається й реагує на всі зміни в законодавстві, пов'язані з процесом децентралізації та добровільного об'єднання громад. Проте особливої уваги заслуговують зміни, які внесені до Бюджетного кодексу України у зв'язку з прийняттям 22 листопада 2018 р. в цілому проекту Закону України «Про внесення змін

до Бюджетного кодексу України» [1] в частині визнання прав обласних рад у сфері надання місцевих гарантій «для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектора економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізацію проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення». Відзначимо, що й обласні, і районні ради як представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють управління комунальними підприємствами, які перебувають в їх управлінні, функціонування яких задовольняє спільні інтереси територіальних громад області чи району. У контексті такої трансформації інституту місцевих гарантій вважаємо за необхідне зупинитися на проблемі доцільності закріплення за районними радами повноважень у сфері надання місцевих гарантій виконання комунальними підприємствами районного підпорядкування зобов'язань перед кредиторами (позикодавцями, контрагентами тощо). У ст. 17 БК України (у редакції від 22 листопада 2018 р.) закріплене право надання місцевих гарантій Автономною Республікою Крим, обласними радами та міськими радами, проте відсутнім є положення про те, що суб'єктом надання місцевої гарантії може виступати районна рада. Також відсутнє положення, яке давало б можливість визнавати комунальні підприємства, функціонування яких забезпечує спільні інтереси територіальних громад відповідного району та які знаходяться в управлінні районних рад, такими, що можуть ініціювати отримання місцевої гарантії виконання ними певного зобов'язання, що виникає на підставі реструктуризації боргу чи інвестиційного проекту.

Незважаючи на те, що в ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, із дотриманням вимог, установлених у БК України й інших законах України [2], у БК України (у редакції від 22 листопада 2018 р., що набула чинності 1 січня 2019 р.) ідеться лише про міські ради й обласні ради. Така позиція законодавця може бути обґрунтована тим, що: 1) відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 43 та ч. 2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може відбуватися передача комунальних підприємств району [2]; 2) відповідно до ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю такої об'єднаної

територіальної громади, у комунальну власність об'єднаної територіальної громади переходять також комунальні підприємства району [3]; 3) якщо в межах району (із певними винятками) створюється декілька об'єднаних територіальних громад, комунальне підприємство також у договірному порядку реорганізується з комунального підприємства, що знаходиться в управлінні відповідної районної ради, у спільне комунальне підприємство в порядку, передбаченому ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»; 4) в абз. 3 п. 10 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачено, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу в комунальну власність відповідних територіальних громад окремих об'єктів, спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території й задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад [2]; 5) п. 39 Прикінцевих і перехідних положень БК України встановлено, що районні ради здійснюють передачу зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність ОТГ, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного БК України [5].

Проте, по-перше, процес децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад триває, а комунальні підприємства відповідних районних рад потребують отримання фінансової допомоги у формі гарантії та/або реструктуризації їхнього боргу вже сьогодні; по-друге, вищезазначені положення законодавства лише впорядковують розмежування комунальних підприємств між рівнями місцевого самоврядування, але не виключають можливості перебування окремих комунальних підприємств в управлінні районних рад; по-третє, районна рада є органом місцевого самоврядування, функціонування якого передбачене Конституцією України (ст. ст. 140, 141, 143) і до повноважень якого належить затвердження районних бюджетів (ст. 143 Основного Закону України) [6]. Саме районні й обласні ради відповідно до положень Конституції України досі визначені як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст і відповідно до ч. 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [2]. Також слід урахувати положення п. 10 розд. V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачено, що відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника чи вповноваженого ним органу [2].

Щодо питання, наскільки обов'язковим до виконання є рішення об'єднаної територіальної громади про ініціювання передачі комунального підприємства зі спільної власності територіальних громад району, а отже, з управління районної ради у власність

об'єднаної територіальної громади, національні суди виносять рішення, у яких висвітлюється часом діаметрально протилежна позиція суддів.

1. У справі за позовом Іллінецької міської об'єднаної територіальної громади до Іллінецької районної ради про визнання протиправним рішення, визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії Рішенням Вінницького окружного адміністративного суду 19 жовтня 2018 р. у справі № 0240/2454/18-а було прийняте рішення, де закріплено таке: 1) визнати протиправним і скасувати рішення 28 сесії 7 скликання Іллінецької районної ради «Про ініціювання передачі Іллінецького міжшкільного навчально-виробничого комбінату Іллінецької районної ради в державну власність» від 22 червня 2018 р.; 2) зобов'язати Іллінецьку районну раду вчинити дії, спрямовані на передачу зі спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селища, міста Іллінецького району у власність Іллінецької міської об'єднаної територіальної громади Іллінецького міжшкільного навчально-виробничого комбінату Іллінецької районної ради, відповідно до п. 7 розділу IV Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Отже, суд не вважає, що в районній раді є свобода волі як власника приймати рішення про передачу комунального підприємства у власність ОТГ [7].

2. Аналізуючи в касаційному порядку рішення суду першої інстанції у справі за позовом Бориспільської міської ради V скликання до Київської обласної ради V скликання, Вищий господарський суд у Постанові від 17 лютого 2009 р. № 6/175 акцентував увагу на тому, що в суду першої інстанції не було законних підстав для визнання права власності за територіальною громадою міста Борисполя в особі Бориспільської міської ради на комунальне підприємство водопровідно-каналізаційного господарства м. Бориспіль «Бориспільводоканал», оскільки було відсутнє рішення Київської обласної ради про передачу спірного об'єкта у власність територіальної громади міста Борисполя. Суд зазначив таке: «Так, відповідно до приписів ст. ст. 16, 46, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 10 Прикінцевих і перехідних положень цього Закону, матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, рухоме й нерухоме майно, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Від імені та в інтересах територіальних громад право суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради, які проводять свою роботу сесійно. При цьому саме органи місцевого самоврядування відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, зокрема можуть вирішити питання їхнього відчуження. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника чи вповноваженого ним органу» [8].

Отже, сьогодні лише напрацьовується єдина практика судів із приводу того, чи є можливість обласних (районних) рад передавати комунальні підприємства у власність об'єднаних територіальних громад, функціонування яких задовольняє інтереси виключно єдиної об'єднаної територіальної громади, правом чи обов'язком. Проте в ч. 3 п. 10 Розділу 5 «Перехідні та прикінцеві положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено імперативну норму законодавства: «За пропозицією сільських, селищних, міських рад районні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території й задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад».

Слід визнати, що процес розмежування комунальних підприємств між об'єднаними територіальними громадами та спільнотою територіальних громад району (області), що діють в особі районних і обласних рад, як того вимагає законодавство про об'єднані територіальні громади, лише розпочато, що не виключає можливості перебування окремих комунальних підприємств у спільній власності територіальних громад району як таких, що задовольняють спільні інтереси територіальних громад відповідного району, зокрема об'єднаних, або їх перетворення на спільні комунальні підприємства.

У ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься положення, згідно з яким «органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, із дотриманням вимог, установлених БК України й іншими законами України». Отже, непоодинокими є випадки надання місцевих гарантій районними радами. Так, Радивилівська районна рада Рівненської області рішенням від 23 жовтня 2018 р. № 396 погодила договір реструктуризації заборгованості за спожитий природний газ комунальним підприємством «Радивилівтеплосервіс» Радивилівської районної ради за договорами купівлі-продажу (постачання) природного газу, яким вирішено надати гарантію для забезпечення виконання укладеного договору про реструктуризацію й уповноважено голову районної ради погодити такі договори [9]. Такі рішення широко приймаються, що свідчить про те, що органами місцевого самоврядування здійснюється досить широке тлумачення положень і БК України, і Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних і теплогенеруючих організацій і підприємств централізованого водопостачання й водовідведення за спожиті енергоносії» [10], де передбачене надання місцевої гарантії територіальною громадою. Слід зазначити, що іншої думки притримуються суди. Так, у Рішенні Вищого господарського суду України № 14/188-16 від 7 листопада 2006 р., який керувався ще БК України 2001 р., зазначається таке: «По-

силання відповідача в касаційній скарзі на те, що стаття 17 БК України не встановлює вичерпного кола суб'єктів, які мають право надавати гарантії, а лише регулює порядок надання гарантії щодо виконання боргових зобов'язань цими органами, не може вважатися обґрунтованим, оскільки з огляду на приписи статті 19 Конституції України до органів державної влади та місцевого самоврядування застосовується принцип дозволу робити тільки те, що встановлено законом, а тому відсутність зазначення в статті 17 БК України районних державних адміністрацій як органів, уповноважених надавати гарантії, свідчить про те, що вони в силу закону такими повноваженнями не наділені» [11]. Отже, у БК України не передбачена можливість надання місцевої гарантії рішенням районної ради. Тому виникає ситуація, коли КП, що знаходяться в підпорядкуванні районних рад, не можуть ініціювати й отримувати районну місцеву гарантію, оскільки це не передбачено БК України (абз. 2 ч. 2 ст. 17 БК України), а її отримання з обласного бюджету призведе до порушення принципів самостійності та збалансованості бюджетів; не можуть отримати міську місцеву гарантію, оскільки сфера діяльності такого комунального підприємства виходить за межі населеного пункту (пунктів), де розташована відповідна територіальна громада (зокрема об'єднана) (абз. 1 ч. 2 ст. 17 БК України).

Якщо припустити, що комунальні підприємства можуть ініціювати надання місцевої гарантії за рахунок коштів обласного бюджету, слід визнати, що в цьому разі принцип збалансованості бюджетної системи порушується, оскільки дохід від діяльності комунального підприємства надходить до районного бюджету, а гарантується виконання зобов'язань коштами обласного бюджету; окрім цього, виникає низка питань щодо правової конструкції компенсування з відповідного районного бюджету збитків, які можуть мати місце в разі здійснення виплати по гарантії, та/або порушення строків повернення коштів до обласного бюджету; щодо відсутності повноважень на укладення договорів між обласною та районною радами про таке компенсування, незважаючи на те, що: а) у ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів

окремі повноваження та власні бюджетні кошти», б) у ч. 2 ст. 61 указанного Закону закріплено, що «районні й обласні ради затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами чи для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, контролюють їх виконання» [2].

Отже, районні ради як органи місцевого самоврядування, існування яких передбачене в Конституції України, продовжують функціонувати, а в їх управлінні перебувають районні комунальні підприємства, які відповідно до реформи децентралізації можуть бути передані зі спільної власності територіальних громад району у власність об'єднаної територіальної громади, якщо їх функціонування забезпечує інтерес саме цієї ОТГ; можуть бути перетворені в договірному порядку на спільні комунальні підприємства; можуть бути й надалі об'єктами спільної власності територіальних громад району й перебувати в управлінні районних рад, які зобов'язані вживати своєчасних заходів для запобігання банкрутству таких комунальних підприємств. Зміни в бюджетному законодавстві спрямовані на визнання обласних рад суб'єктами надання місцевих гарантії, проте потреба використовувати такий засіб забезпечення щодо районних комунальних підприємств щороку лише зростає, незважаючи на те, що кількість таких підприємств у результаті реформи децентралізації значно зменшиться.

Отже, вважаємо, що комунальні підприємства, що функціонують із метою забезпечення спільних інтересів територіальних громад району, повинні мати право ініціювати й одержувати за рішенням відповідної районної ради місцеву гарантію, що забезпечується коштами районного бюджету, якщо інвестиційний проект націлений на розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкцію об'єктів спільної власності територіальних громад району, що потребує внесення змін до БК України та його узгодження зі ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вважаємо, що така юридична конструкція має право на існування, і її застосування сприятиме утвердженню принципів самостійності та збалансованості бюджетів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр. номер 9084 від 17 вересня 2018 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64599.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#n178>.
5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду 19 жовтня 2018 р. Справа № 0240/2454/18-а (Єдиний реєстр судових рішень). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77408400>.
8. Постанова Вишого господарського суду України від 17 лютого 2009 р. № 6/175 (Єдиний реєстр судових рішень). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3085026>.

9. Про погодження комунальному підприємству «Радивилівтеплосервіс» Радивилівської районної ради договорів реструктуризації заборгованості за спожитий природний газ з НАК «Нафтогаз України»: рішення Радивилівської районної ради Рівненської області від 23 жовтня 2018 р. № 396. URL: radrajrada.rv.gov.ua/media/documents/_396_теплосервіс_борг.doc.

10. Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії: Закон України від 3 листопада 2016 р. № 1730-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1730-19>.

11. Рішення Вищого господарського суду України № 14/188-16 від 7 листопада 2006 р. URL: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_1397972.html.

Гнап Д. Д.,
суддя Хмельницького окружного адміністративного суду,
здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПОСЛІДОВНІСТЬ ДІЙ СУДДІ ПІСЛЯ ОДЕРЖАННЯ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ

THE SEQUENCE OF ACTIONS OF A JUDGE AFTER RECEIPT OF A STATEMENT OF CLAIM

Виокремлюється та досліджується перша стадія судового процесу – відкриття провадження у справі, та характеризуються дії судді під час прийняття позовної заяви. Висвітлено практичний досвід та проблеми, пов'язані з одержанням суддею позовної заяви, описано помилки в оформленні та подачі адміністративного позову до суду, запропоновано власний погляд на черговість дій судді під час прийняття позову.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, звернення до суду, відкриття провадження у справі, позовна заява.

Выделяется и исследуется первая стадия судебного процесса – открытие производства по делу, и характеризуются действия судьи при принятии искового заявления. Освещены практический опыт и проблемы, связанные с получением судьей искового заявления, описаны ошибки при оформлении и подаче административного иска в суд, предложен собственный взгляд на очередность действий судьи при принятии иска.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, обращение в суд, открытие производства по делу, исковое заявление.

The first stage of litigation is standing out and exploring – the opening of the proceedings and actions are characterized by a judge when making a claim. Deals with practical experiences and problems associated with obtaining a judge of the claim described errors in the execution and filing of an administrative claim with the court, offered his own view on the equencing of a judge when making a claim.

Key words: administrative process, administrative proceedings, an appeal to the court opening the proceedings, the statement of claim.

Постановка проблеми. Незважаючи на тривале функціонування адміністративної юстиції, до цього часу виникає безліч запитань, які потребують вирішення та обґрунтування. Одним із таких є запитання щодо послідовності дій судді на стадії відкриття провадження, що зумовило актуальність даної публікації. Висвітлення даного питання буде корисно як для практикуючих суддів, так і для осіб, які мають намір звернутися до суду за захистом порушених прав, свобод, законних інтересів.

Стан дослідження. У більшості існуючих наукових досліджень основна увага приділяється лише окремим напрямкам цієї проблеми. У цілому процедура звернення до адміністративного суду та прийняття позовної заяви висвітлена Е.Ф. Демським, С.В. Ківаловим, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбідою, Н.Є. Маринчаком, О.М. Пасенюком, А.О. Селівановим, В.С. Стефанюком та іншими науковцями та практиками. Ці дослідження мають важливе наукове та практичне значення, висновки та рекомендації сприяли та сприятимуть подальшому вдосконаленню законодавства в адміністративно-правовій сфері. Однак лише в даній статті здійснено детальний аналіз процедури відкриття провадження у справі як стадії адміністративного процесу, висвітлено практичні особливості цієї стадії процесу, розроблено пропозиції автора щодо послідовності дій, пов'язаних із відкриттям провадження у справі.

Мета цієї роботи полягає у з'ясуванні послідовності дій судді на стадії прийняття позовної заяви та розробки обґрунтованих рекомендацій за черговістю здійснення даних дій.

Виклад основного матеріалу. Можна з впевненістю сказати, що відкриття провадження в адміністративній справі – це самостійна стадія адміністративного процесу, перший та дуже важливий етап у системі процесуальних дій, що забезпечує рух справи.

Вона пов'язана з безпосереднім прийняттям заяви до провадження конкретного судді та визначає початок вжиття суддею процесуальних заходів, передбачених законом для розгляду та вирішення справи по суті.

Відкриття провадження у справі складається з дій зацікавленої особи, яка подає заяву до суду, і дій судді з прийняття заяви. Ці дії спрямовані на визначення умов, підстав та порядку реалізації права особи на звернення до суду за судовим захистом (ст. 5 КАС України) [1, с. 6].

Характеризуючи першу стадію адміністративного судочинства, окремі науковці, такі як Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевська, іменують її порушенням адміністративної справи. У свою чергу, підготовчі процесуальні дії, які передують ухвалі суду про прийняття заяви до попереднього розгляду, класифікуються ними як початковий етап названої стадії [2, с. 180]. Вважаємо за доцільне конкретизувати дане твердження.

У науковій літературі до визначальних ознак процесуальної стадії як самостійної юридичної категорії прийнято відносити:

- 1) внутрішню структурованість;
- 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження;

3) їх логічну та часову послідовність;

4) офіційне закріплення підсумкового результату в процесуальному документі [3, с. 326].

Стадію відкриття провадження розуміють як порівняно самостійну частину провадження, яка, поряд із його загальними завданнями, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості. Такі науковці, як Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., підтримують позицію, згідно з якою стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершуються шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій [4, с. 155].

Очевидно, що порушення адміністративної справи в тому сенсі, в якому воно розглядається в ст. 171 КАС України, наведеного «набору» ознак не має. Ухвала про порушення справи є не чим іншим, як завершальним етапом цілої низки послідовних процесуальних дій, спрямованих на підготовку адміністративної справи до розгляду по суті.

Звернутися до адміністративного суду може особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, або суб'єкт владних повноважень у випадках, встановлених законом. Аналіз положень КАС України дає підстави стверджувати, що адміністративний суд не має права ініціювати процес. Однак суд наділений повноваженнями відкривати провадження в адміністративній справі. Як правильно відмічає С.В. Ківалов, таке провадження може розпочинатися адміністративним судом не інакше, як за наявності необхідних передумов права на пред'явлення адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права [5, с. 256].

До прийняття рішення про відкриття провадження у справі подана заява та супровідні документи реєструються в канцелярії суду, після чого, за результатами автоматичного розподілу, передаються судді. Після отримання заяви суддя з'ясовує низку обставин: дієздатність заявника або його представника; належність даної позовної заяви до адміністративного судочинства; дотримання встановленого строку подання адміністративного позову (якщо подано заяву про поновлення цього строку, то наявність підстав для її задоволення); наявність (чи відсутність) інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України суддя на цій стадії діє одноособово.

Частиною 1 статті 171 КАС України встановлено, що після одержання позовної заяви суддя з'ясовує, чи:

1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 160, 161, 172 цього Кодексу;

4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;

5) подано адміністративний позов у строк, встановлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);

6) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.

Процесуальне завдання, що вирішується суддею на цій стадії процесу, – це перевірка підстав для прийняття заяви. Суддя з'ясовує, чи додержано порядок подання заяви до суду: форму та зміст позову; підсудність справи адміністративному суду та цьому конкретному суду; подання заяви належною особою; наявність усіх документів, заявлених у переліку документів, що додаються до заяви; відповідність кількості наданих копій заяви та копій усіх документів, що додаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб; відомості про забезпечення доказів або позову, сплату судового збору тощо.

Якщо звернутися до юридичної літератури, то послідовність дій судді висвітлювалась Шишкіним В.І., Куйбідою Р.О., які запропонували такий порядок дій судді:

1) чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства (якщо відповідно до статті 19 КАСУ заявлені позовні вимоги не належать до компетенції адміністративних судів, то суд на підставі пункту 1 частини першої статті 170 КАС України відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі);

2) чи немає у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав таких, що набрали законної сили: постанови суду чи ухвали суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін (якщо така постанова чи ухвала є, то суд на підставі пункту 2 частини першої статті 170 КАСУ відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі);

3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва (якщо такі обставини з'ясовано, то суд на підставі пункту 3 частини першої статті 170 КАСУ відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі);

4) чи не подав позивач заяву про відкликання своєї позовної заяви (якщо позивач відкликав позовну заяву, то суд на підставі пункту 2 частини четвертої статті 169 КАСУ повертає позовну заяву позивачеві);

5) чи має особа, яка подала позовну заяву, адміністративну процесуальну дієздатність (якщо позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності відповідно до частин другої і третьої статті 43 КАСУ, то суд на підставі

пункту 3 частини четвертої статті 169 КАСУ повертає позовну заяву позивачеві);

6) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має належних оформлених повноважень на ведення справи, то суд повертає позовну заяву особі, яка її подала);

7) чи немає у провадженні цього або іншого адміністративного суду справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (якщо така справа є, то суд на підставі пункту 5 частини четвертої статті 169 КАСУ повертає позовну заяву позивачеві);

8) чи підсудна позовна заява цьому адміністративному суду (якщо вимоги за позовною заявою відповідно до правил предметної, територіальної чи інстанційної підсудності не підсудні адміністративному суду, до якого її подано, то суд передає зазначені справи до іншого суду);

9) чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 160, 161 цього Кодексу (якщо позовна заява не відповідає таким вимогам, то суд на підставі частини першої статті 169 КАСУ залишає позовну заяву без руху).

Цей алгоритм складено, виходячи з таких міркувань:

1) наявність хоча б однієї підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі виключає необхідність перевірки підстав щодо повернення позовної заяви;

2) наявність хоча б однієї підстави для повернення позовної заяви за відсутності підстав для відмови у відкритті провадження у справі виключає необхідність перевірки позовної заяви на відповідність вимогам статті 160, 161 КАСУ [6, с. 50].

Зазначене обґрунтування є досить переконливим і логічним. Однак, ураховуючи зміни в законодавстві та враховуючи практичний досвід, пропонуємо визначити черговість дій судді під час прийняття позовної заяви.

Перше, на що звертає увагу суддя під час отримання позовної заяви, – це дотримання правил предметної, територіальної та інстанційної підсудності. Іншими словами, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, суддя перевіряє:

1) чи є поданий позов адміністративним, тобто зверненням про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах;

2) чи підсудна справа цьому адміністративному суду.

Предметно адміністративні справи підсудні окружним адміністративним судам та місцевим загальним судам як адміністративним. Правила предметної підсудності визначає ст.ст. 19-21 КАС України;

3) чи правильно територіально визначено суд.

За загальним правилом адміністративні справи вирішуються за вибором позивача (ст. 25 КАС України);

4) чи буде адміністративний суд судом першої інстанції з даної категорії справ.

Судом першої інстанції є місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди, адміністративні та окружні адміністративні суди). У рідких випадках як суд першої інстанції виступає Верховний Суд (справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої кваліфікаційної комісії прокурорів) [1, с. 20]. Щоб правильно визначити інстанційну підсудність, слід звернутися до ст. 22 КАС України.

Наступним моментом, який, як правило, перевіряє суддя під час отримання позовної заяви, є дотримання строків звернення до адміністративного суду.

За змістом ст. 122 КАС України право на вчинення процесуальних дій втрачається із закінченням строку, встановленого законом. Адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без руху. Якщо суд не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, позовна заява повертається, про що постановляється ухвала.

Наступною обставиною, яка перевіряється суддею, є дотримання вимог щодо форми та змісту позовної заяви.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником або надсилається поштою.

У письмовій позовній заяві повинні бути дотримані всі вимоги, визначені ст. 160, 161 КАС України: зазначено найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; ім'я (найменування) позивача та відповідача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – зазначає докази, які не може самотійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, окрім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень під час подання адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом із повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Окремо слід відмітити, що зміст позовних вимог – це вимоги позивача (предмет позову). Вони визначаються відповідно до ст. 5 КАС України. Таким чином, під змістом позовних вимог розуміється визначення способу захисту свого права, свободи чи інтересу згідно зі ст. 5 КАС України, який має формулюватися максимально чітко і зрозуміло [8].

Від якості позовної заяви, вірного змісту позовних вимог, визначення способу судового захисту залежить швидкий і ефективний розгляд справи. Законодавство не вимагає матеріально-правового обґрунтування вимог, однак обґрунтування позову неправовими фактами може негативно вплинути на наслідки вирішення вимоги по суті.

Запропоновану послідовність дій судді можна обґрунтувати і самою структурою розміщення норм КАС України, відповідно до якої першою знаходиться стаття 122, яка визначає строки звернення до адміністративного суду, і лише після цього КАС України вказує на форму і зміст адміністративного позову (стаття 160) [1, с. 64].

Разом із тим норми КАС України повинні застосовуватись у системному та логічному зв'язках, дії суду повинні враховувати оперативність відправлення правосуддя та дотримання розумних строків розгляду справи.

На думку автора, абсолютно недоцільним є виділення окремими підпунктами в ч. 1 ст. 171 КАС України таких обставин, які з'ясовує суддя після одержання позовної заяви, як: чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником).

Зазначені обставини є підставами для повернення позовної заяви. Враховуючи це, доцільно було б у законодавстві визначити не формулювання «Немає інших підстав для повернення позовної заяви», а зазначити, що суддя перевіряє, чи немає підстав для повернення позовної заяви.

Серед підстав для повернення позовної заяви також є неусунення недоліків позовної заяви, яку залишено без руху; подання до відкриття провадження заяви про її відкликання; наявність у провадженні цього або іншого адміністративного суду справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; подання суб'єктом владних повноважень позовної заяви із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, до закінчення строку, передбаченого частиною другою статті 122 КАС України.

Також на стадії прийняття позовної заяви суддя перевіряє, чи немає підстав для відмови у відкритті провадження.

Окрім вже описаної вище підстави, заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, законодавець визначає, що суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі, а також настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Наслідком вчинення всіх послідовних дій є внесення суддею однієї з ухвал: про відкриття провадження у справі, про відмову у відкритті провадження у справі, про повернення позовної заяви, про залишення позовної заяви без руху.

Висновки. Таким чином, процесуальне завдання, що вирішується суддею після одержання позовної заяви, – це перевірка підстав для прийняття заяви. Правильна та логічна послідовність дій судді допомагає досягти загальної мети правосуддя: забезпечення повного доступу до правосуддя та своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 03 жовтня 2017 року: (офіційний текст). К.: Паливода А.В., 2017, 236 с.
2. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О.В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
3. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / За ред. О.В. Кузьменко. К.: Атака, 2007. 416 с.
4. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: навч. посіб. / За заг. ред. І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2003. 256 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Найково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові. Х.: ТОВ «Одисей», 2007. 560 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. Том 2 / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. К.: Книги для бізнесу, 2007. 728 с.
7. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевська, Р.В. Сінельнік, І.О. Сквірський; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 152 с.
8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Авторський колектив: Кравчук В.М., Угріновська О.І. Всеукраїнська мережа ЛІГА: ЗАКОН. URL: www.ligazakon.ua.

Говорун В. В.,
*аспірант кафедри конституційного права
та теоретико-правових дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ГАРАНТІЯ НЕПОРУШНОСТІ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ТАЄМНИЦЮ ЛИСТУВАННЯ, ТЕЛЕФОННИХ РОЗМОВ, ТЕЛЕГРАФНОЇ ТА ІНШОЇ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ

JUDICIAL CONTROL AS A GUARANTEE OF INVIOABILITY OF THE CITIZENS' RIGHT TO THE SECRET OF CORRESPONDENCE, TELEPHONE CONVERSATIONS, TELEGRAPH AND OTHER CORRESPONDENCE

Стаття присвячена дослідженню поняття судового контролю у сфері захисту права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Автором визначено законні підстави для втручання держави в це право. Встановлено місце судового контролю в системі гарантій непорушності права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції.

Ключові слова: права громадян, таємниця, приватність, судовий контроль, втручання.

Стаття посвящена исследованию понятия судебного контроля в сфере защиты права граждан на тайну переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции. Автором определены законные основания для вмешательства государства в это право. Установлено место судебного контроля в системе гарантий нерушимости права граждан на тайну переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции.

Ключевые слова: права граждан, тайна, приватность, судебный контроль, вмешательство.

The article is devoted to the study of the concept of judicial control in the area of protecting the citizens' right to the secrecy of correspondence, telephone conversations, telegraph and other correspondence. The author defines the legal grounds for state interference with this right. The place of judicial control in the system of inviolability guarantees of citizens' right to the secrecy of correspondence, telephone conversations, telegraph and other correspondence is determined.

Key words: civil rights, secret, privacy, judicial control, interference.

Постановка проблеми. Право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції називають основоположним правом людини і громадянина, проте питання його реалізації та захисту розглядається однобоко або не розглядається взагалі.

Держава реалізує свої повноваження через відповідні органи державної влади. Незважаючи на диференціацію цих органів за різними критеріями, основне їх завдання зводиться до сприяння реалізації та захисту основоположних прав людини та громадянина, закріплених у Конституції.

Стан дослідження проблеми. Проблематика визначення судового контролю у сфері захисту прав громадян активно досліджується науковцями в контексті різних галузей права. У межах адміністративного права цьому питанню увагу приділяли, зокрема, Ю.П. Битяк, В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородін та інші.

Разом із цим у науці відсутні комплексні дослідження правової природи права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та засад гарантування його непорушності з точки зору адміністративного права. Недослідженим залишається і питання судового контролю в цій сфері.

Метою дослідження є визначення поняття судового контролю у сфері захисту права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та встановлен-

ня законних підстав втручання держави в це право людини.

Виклад основного матеріалу. Значна частина суб'єктивних прав громадян реалізується в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності різних органів та їх посадових осіб [1, с. 88]. Оскільки утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України), захист прав людини є одним із основних завдань, що ставиться перед державними органами. Адміністративно-правові засоби як засоби державно-юридичної правозахисної діяльності є одним із ключових елементів правозахисного механізму й забезпечують організацію та реалізацію захисту прав громадян, сприяючи використанню всіх форм і способів такого захисту [2, с. 99].

Як зазначає І.Л. Бородін, адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина охоплюють різноманітні за змістом і об'єктом суспільні відносини в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, обов'язковими учасниками яких є громадянин, і представляють собою врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів (посадових осіб) у сфері державного управління, спрямовану на адекватне, вірне розуміння і застосування діючого законодавства, що визначає права та свободи громадян [3, с. 26]. Одним із таких способів адміністративно-правового захисту є судовий контроль.

Основною функцією судової влади, звичайно, є здійснення правосуддя. При цьому в межах повноважень та з метою дотримання законності на суди також покладається функція судового контролю за діяльністю органів державної влади. Вирішуючи загальні завдання забезпечення законності діяльності державної влади в країні, органи судової влади взаємодіють з органами виконавчої влади, здійснюючи судовий контроль [4, с. 364].

Ю.П. Битяк вважає, що судовий контроль – це специфічний вид контролю у сфері державного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що його здійснюють не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль із боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних) [5, с. 127]. На думку В.Б. Авер'янова, судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [6, с. 20]. Цілком погоджуючись із такими твердженнями, варто також додати, що судовий контроль не є окремою відособленою функцією органів судової влади, а його слід розглядати разом із безпосереднім здійсненням правосуддя. Судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління виступає необхідною умовою ефективності юрисдикційної діяльності суду в справах, які пов'язані з перевіркою законності діяльності відповідних органів та посадових осіб [6, с. 21].

У науці виділяють загальний (здійснюється загальними судами загальної юрисдикції в межах цивільного, кримінального чи адміністративного провадження), спеціальний (здійснюється судами адміністративної чи господарської юрисдикції) та конституційний (здійснюється Конституційним Судом України) судовий контроль. Окрім того, відмежовують прямий та непрямий судовий контроль, безпосередній та опосередкований [6].

Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (ч. 1 с. 124 Конституції України). Функції судового контролю можуть бути покладені на всю систему судів. За непорушністю права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції можуть здійснюватися різні види судового контролю.

Так, Конституційний суд України здійснює офіційне тлумачення законодавства, в тому числі й щодо права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Наприклад, Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України розтлумачується поняття інформації про особисте та сімейне життя, що безпосередньо пов'язане з поняттям таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. У Рішенні Конституційного Суду України у справі

за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України 20 жовтня 2011 року № 12-рп/2011 [7] тлумачаться положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» і вказується, що обвинувачення у вчиненні злочину не може ґрунтуватися на фактичних даних, одержаних у результаті оперативно-розшукової діяльності уповноваженою на те особою без дотримання конституційних положень або з порушенням порядку, встановленого законом, а також одержаних шляхом вчинення цілеспрямованих дій щодо їх збирання і фіксації із застосуванням заходів, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», особою, не уповноваженою на здійснення такої діяльності. Тобто здійснюється деталізація гарантій прав людини під час проведення оперативно-розшукової діяльності, в тому числі і права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції під час проведення оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих дій.

Таким чином, можна сказати що Конституційним судом здійснюється непрямий опосередкований судовий контроль за непорушністю (недоторканністю) права громадян на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції через тлумачення норм законодавства щодо визначення змісту цього права та деталізацію повноважень державних органів, які можуть здійснювати втручання в це право.

Прямий вплив на суспільні відносини щодо забезпечення права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції здійснюють суди загальної юрисдикції. Зокрема, відповідно до частини 1 статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

Статтею 19 визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Проте вирішення таких спорів на практиці дуже часто ускладнюється іншими вимогами законодавства.

Наприклад, в ухвалі Вищого Адміністративного суду України від 16 жовтня 2013 року у справі № К/800/42957/13 щодо оскарження рішення у справі в справі за позовом до Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України про визнання незаконними та скасування підпунктів 1.14.1, 1.14.2 «Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використан-

ня їх результатів у кримінальному провадженні», зобов'язання привести у відповідність положення Інструкції в задоволенні позову було відмовлено виключно на підставі того, що вказаною Інструкцією не були порушені права самого позивача.

Вказане судове рішення не втратило актуальності і сьогодні, адже спірні положення нормативно-правового акту є чинними, а інша судова практика із цього питання відсутня.

У науковій літературі зазначається, що п. 4.1. Інструкції також не відповідає загальним правилам фіксації кримінального провадження, передбаченим чинним КПК України, як і практика фіксації перебігу і результатів негласних слідчих (розшукових) дій слідчим, який безпосередньо участі в її проведенні не брав. Така практика може мати негативні наслідки під час визнання протоколів про перебіг та результати проведеної негласної слідчої (розшукової) дії (або її етапів) доказами в суді та ускладнить у разі потреби залучення до кримінального процесу осіб, які брали участь у проведенні відповідної негласної слідчої (розшукової) дії як свідки [8, с. 275].

Зміни в Інструкцію так і не були внесені з жодного пункту, і хоча рішення суду в даному випадку не суперечить формальним вимогам закону, це призводить до ситуації, коли для внесення змін у нормативно-правовий акт необхідно дочекатись порушення прав людини, яке відбудеться на підставі застосування норм цього акту. Така ситуація є категорично неприйнятною і вказує на недосконалість системи судового захисту прав людини.

Оскарження рішень щодо втручання у право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, яке здійснюється під час проведення досудового розслідування та судового розгляду кримінальних справ, відбувається в межах кримінального провадження в порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України.

У статті 31 Конституції вказано, що винятки в гарантуванні права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції можуть бути встановлені лише судом. Аналіз та тлумачення цього положення дає підстави стверджувати, що рішення суду може бути єдиною підставою для застосування таких винятків і здійснення втручання у право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Підтвердження цієї тези міститься у статті 258 Кримінального процесуального кодексу України: ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді. Стаття 261 КПК проголошує, що накладення арешту на кореспонденцію особи без її відома проводиться у виняткових випадках на підставі ухвали слідчого судді.

Проведення негласної слідчої дії можливе лише після постановлення такої ухвали. Винятком із цього правила є лише невідкладність випадку, пов'язаного з урятуванням життя людей та запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину. Тоді негласна слідча (розшукова) дія може бути розпочата

до постановлення ухвали слідчого судді, але в такому випадку прокурор зобов'язаний невідкладно після початку такої негласної слідчої (розшукової) дії звернутися з відповідним клопотанням до слідчого судді.

Вимоги до ухвали слідчого судді про проведення негласних слідчих дій та щодо клопотання про винесення такої ухвали визначені статтею 248 КПК. Проте ці вимоги є досить формальними, а деякі з них – взагалі оціночні. У літературі наголошується на необхідності дослідження багатьох важливих питань під час винесення слідчим суддею такої ухвали, зокрема, під час розгляду клопотання слідчий суддя повинен акцентувати на таких моментах, як: законність ініціювання та процесуальна необхідність проведення негласної слідчої (розшукової) дії; гарантії невтручання у приватне життя інших осіб, які мешкають з особою, стосовно якої буде проводитись негласні слідчі (розшукові) дії; збалансованість обсягу проведення негласної слідчої (розшукової) дії з урахуванням вчиненого і можливість отримання та використання інших доказів; упевненість у тому, що інформацію буде отримано стосовно конкретної особи [9, с. 133]. Проте через відсутність нормативного закріплення дуже часто ці моменти на практиці не враховуються, що може призводити до порушення прав як особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, так і осіб, які з нею так чи інакше спілкуються.

Важливе практичне значення має також законодавчо встановлена можливість звернення особи до суду із цивільним позовом про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення їх прав, у тому числі права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. У судовій практиці на разі спостерігається позитивна тенденція щодо пріоритету прав людини.

До прикладу, постановою Апеляційного суду Сумської області від 19 листопада 2018 року у справі №585/3179/17 частково задоволено позов ОСОБИ_1 до Державної установи «Роменська виправна колонія № 56» та стягнуто з відповідача грошові кошти на відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок порушення його права на таємницю кореспонденції. Суд встановив, що позивач засуджений до довічного позбавлення волі і відбуває покарання в Роменській виправній колонії № 56. Відповідач вручив йому листи Роменського міськрайонного суду Сумської області, в яких повідомлялося про розгляд справи за участю позивача в суді. Вказані листи були вручені у відкритому вигляді. Суд дійшов висновку, що цим було порушено право позивача на таємницю кореспонденції із суду, а відтак відповідач завдав позивачу моральну шкоду.

Разом із цим такі судові рішення на сьогодні зустрічаються вкрай рідко, та й суми відшкодувань є незначними.

Висновки. Отже, єдиною підставою для здійснення втручання у право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції може бути вмотивована ухвала слідчого судді, постановлена у визначеному законом порядку. Жоден інший державний орган чи посадова особа

не уповноважені на прийняття рішення про здійснення будь-яких втручальних заходів. Оскільки судова система є незалежною, прямо не підпорядковується іншим органам влади та їй не властиве внутрішньо-організаційне підпорядкування, такі виключні повноваження суду можна назвати однією з основних гарантій забезпечення непорушності (недоторкан-

ності) права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції.

Разом із цим нормативно-правове регулювання порядку втручання у право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції є нечітким та містить оціночні поняття, а відтак потребує вдосконалення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004.
2. Соколенко О.Л. Поняття, значення та система адміністративно-правових заходів захисту прав громадян. Право і Безпека. 2012. № 5. С. 95–100. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pib_2012_5_23.pdf.
3. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 38 с.
4. Ржепецька К.М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини. Форум права. 2009. № 2. С. 364–368. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rkmicl.pdf>.
5. Битяк Ю.П. та ін. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. / за ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 520 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
7. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Клас та інші проти Федеративної Республіки Німеччини» від 6 вересня 1978. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57510>.
8. Погорецький М.А. Негласні слідчі (розшукові) дії: проблеми провадження та використання результатів у доказуванні. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 270–276. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aumvs_2013_1_48.pdf.
9. Тагієв С.Р. Судовий контроль при негласному обстеженні житла чи іншого володіння особи. Часопис цивільного і кримінального судочинства. 2013. № 2. С. 128–138. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chcks_2013_2_23.pdf.

Деревінський М. П.,
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного та приватного права

Місце державних нагород серед публічно-правових стимулів

LOCATION OF PUBLIC AWARDS OVER THE PUBLIC-LEGAL STIMULES

У даній науковій статті визначено місце нагород серед публічно-правових стимулів. Доводиться, що державна нагорода не є видом заохочення – це визнання та вшанування державою видатної заслуги людини, що є звершенням для України, прикладом для суспільства, шануванням для поколінь, а також спонуканням до взірцевої діяльності інших осіб.

Ключові слова: стимул, державна нагорода, заохочення, мотив, мотивація.

В данной научной статье определено место наград среди публично-правовых стимулов. Доказывается, что государственная награда не является видом поощрения – это признание и уважение государством выдающейся заслуги человека, что является свершением для Украины, примером для общества, почитанием для поколений, а также побуждением к образцовой деятельности других лиц.

Ключевые слова: стимул, государственная награда, стимулирование, мотив, мотивация.

This scientific article defines the place of awards among public-law incentives. It is argued that the state award is not a kind of promotion, it is the recognition and honoring of the state of outstanding human service, an achievement for Ukraine, an example for the society, reverence for generations, as well as an incentive for the exemplary activities of others.

Key words: stimulus, state reward, promotion, motive, motivation.

У теорії правового стимулювання парною категорією «потреб» вважають «інтереси» [1, с. 10]. До парності цих категорій у своєму монографічному дослідженні привертає увагу В.М. Шепель. Він вважає, що інтерес є зовнішнім проявом потреби, і тільки разом вони утворюють рушійну силу діяльності, поведінки і вчинків людини. Це проявляється в тому, що людина, будучи зацікавлена в чомусь, за певних умов діє саме у відповідному напрямі. Будь-яка зацікавленість виникає на основі певних потреб людини і необхідності їх задоволення [2, с. 14]. Із психологічної точки зору інтерес є специфічною направленістю особи, яка лише опосередковано обумовлена усвідомленням її суспільних інтересів. Інтерес – це зосередженість на певному предметі, що викликає намагання ближче ознайомитись із ним, глибше його пізнати. Інтерес, потрапивши в людську свідомість, стає мотивом для досягнення цілей [3, с. 210–211; 1, с. 11].

У понятійному апараті теорії мотивації корисно також знати термін «мотиватори», який Е. Кірхлер і К. Родлер пояснюють як фактори, що спонукають до діяльності, сприяють задоволеності. Вони, наприклад, відносять до цих факторів сам процес діяльності, можливість подальшого розвитку і кар'єри [4, с. 33].

Слід також зазначити, що термін «мотивація» є більш широким поняттям, ніж термін «мотив».

Мотиви слід визначати як такі змістовні класи цілей дії, які існують у формі стійких і відносно постійних ціннісних диспозицій «вищого» порядку (вони не відіграють вирішальної ролі в підтриманні функціонування організму, вони не є вродженими, розвиваються тільки в процесі онтогенезу, залежать від соціалізації і, отже, від соціальних норм того середовища, в якій виховувалась особистість. Тобто до поняття мотиву належать не всі класи еквівалент-

ності поведінки. До мотиву не належать ті з них, які, як фізіологічно зумовлені потреби в угамуванні голоду, спраги, потреби в сні, виділенні тощо, хоча і дещо видозмінюються під впливом соціалізації, однак є вродженими і необхідними для підтримання оптимального функціонування організму [5, с. 54]. Поняття «мотив» походить від лат. movere чи motus – приводити в рух, штовхати [6, с. 111].

Існують різні його визначення:

- 1) внутрішнє бажання людини задовольняти свої потреби; переважно усвідомлені внутрішні спонукання особистості до дії, пов'язані із задоволенням певних потреб;
- 2) сукупність зовнішніх і внутрішніх умов, що викликають активність людини та визначають її спрямованість;
- 3) усвідомлені причини вибору дій і вчинків людини; спонукальні причини дій і вчинків людини;
- 4) відносно стійкі прояви, атрибути особистості; нужда, що стала настільки актуальною, що вимагає задоволення;
- 5) внутрішній спонукач діяльності, що надає їй особистісний зміст [7, с. 30];
- 6) предмет, засіб задоволення потреби;
- 7) складне психологічне утворення, що спонукає до усвідомлених дій і вчинків та слугує для них підставою (обґрунтуванням);
- 8) стійка особистісна властивість, яка охоплює потреби, є спонукальною причиною дій і вчинків [8, с. 146];
- 9) потреба, що досягла такого рівня інтенсивності, що спонукає людину скоювати дії, спрямовані на її задоволення [9, с. 238];
- 10) засіб, за допомогою якого особистість, що опинилася в тій чи іншій ситуації, пояснює та обґрунтовує свою поведінку, тобто відбиває своє ставлення до ситуації та об'єктів [10, с. 102].

Треба зазначити, що діяльність людини – полімотивована, тобто спонукається групою мотивів, які розміщені в певній ієрархії залежно від їх значущості для неї як у конкретній ситуації, так і у всьому процесі діяльності; ієрархія мотивів змінюється під дією внутрішніх і зовнішніх чинників, які впливають на актуалізацію існуючих та формування нових мотивів. Актуалізуючи певні мотиви, змінюючи ієрархію мотивів, залучаючи додаткові сформовані мотиви, можна керувати власною поведінкою, по можливості та за необхідністю – поведінкою іншої людини. Крім того, мотиви можуть бути як усвідомлюваними, так і неусвідомлюваними, відповідно, мотивація поведінки може бути свідомою і не-свідомою. Їх також взаємопов'язують із потребами: усвідомлені потреби стають мотивами, які доцільно класифікувати за видами, залежно від мети, яку ставить перед собою особистість, а не за джерелом виникнення [11, с. 649].

Узагальнюючи вищевикладене, на нашу думку, **мотив** – це усвідомлене чи неусвідомлене спонукання суб'єкта до діяльності, що ґрунтується на задоволенні потреб, інтересів, пристрастей, переконань, ідеологій, ідеалів.

Науковці виокремлюють три способи формування мотивації: нормативний, примусовий та мотивація стимулювання.

Нормативна мотивація – спонукання людини до певної поведінки за допомогою ідейно-психологічного впливу: переконання, вселяння, інформування, психологічного зараження і т.п.

Примусова мотивація ґрунтується на використанні влади і погрози погіршення задоволення потреб працівника у випадку невиконання їм відповідних вимог.

Стимулювання – вплив не безпосередньо на особистість, а на зовнішні обставини за допомогою стимулів, що спонукають працівника до певної поведінки [12, с. 28; 13].

Стимул (від лат. stimulus – підбурювання, підбивання на щось) – спонукання, ефект якого залежить від психіки людини, її поглядів, почуттів, настрою, інтересів [14, с. 111].

Теорія стимулів має розгалужений зміст. Щодо змісту даного поняття, то існує дуже велика кількість наукових підходів щодо розуміння даного явища.

Н.О. Мазур визначає стимул як зовнішній вплив на діяльність та поведінку індивіда [15, с. 6].

Ю.А. Тихомиров стверджує, що стимул – це зазвичай зовнішнє спонукання до дії, яке впливає на мотиви поведінки і формує їх... Зовнішній стимул спонукає до внутрішньої саморегуляції поведінки за рахунок того, що особа визнає соціальні цінності та переводить їх у свої власні установки, в мотиви своєї поведінки... Саме вплив права шляхом створення стимулів оптимальним чином відображає правове опосередкування інтересів і активізацію людського фактору [16, с. 10].

Дослідники А.О. Ручка і М.А. Сакада під стимулом розуміють будь-який фактор (предмет, явище, процес), який в тій чи іншій мірі детермінує (спонукає, направляє, підштовхує) поведінку особи. У той

же час автори вказують, що в ролі стимулів може виступати внутрішнє спонукання, яке зумовлене, перш за все, їх потребами та інтересами. Поряд із тим у формуванні внутрішнього спонукання особи суттєву роль відіграють зовнішні обставини [17, с. 57].

Існує концепція, що стимул – це зовнішнє спонукання, що застосовується для якісної реалізації мети.

Усі наведені позиції зводяться до того, що стимули впливають на поведінку суб'єкта, коли вона прагне до максималізації позитивних і мінімізації негативних наслідків, із метою задоволення її інтересів, потреб, ідеологій. Разом із тим не можемо погодитися з твердженням авторів наукової роботи, які стверджують, що «потреби, інтереси, мотиви характеризують стимул, складають комплекс суб'єктивних факторів мотивації поведінки особи (психологічну складову поведінки)» [1, с. 10]. *Задоволення потреб, інтересів, пристрастей, переконань, ідеологій, ідеалів – це спонукання суб'єкта до діяльності, в основі якої лежить мотив.* Підкреслимо, що стимул перетворюється на мотив лише тоді, коли він усвідомлений людиною, сприйнятий нею [18, с. 64]. Тобто саме мотив визначає напрямок та сутність діяльності, яка, використовуючи певні стимули, реалізує його. Отже, стимули зацікавлюють особу, спонукають до здійснення суспільно корисної і соціально активної правової поведінки, яка в результаті перевищує законодавчо закріплені вимоги [19, с. 168].

Не можна погодитися з позицією Н.В. Овсюк, що стверджує, що стимулювання та мотивація – це не одне й те ж. Мотивацію, на наш погляд, слід розглядати на індивідуальному рівні кожного окремого працівника, який має свої власні мотиви до трудової діяльності. Стимулювання – це більш загальний термін, який використовується загалом до всього трудового колективу, може мати різні форми та методи застосування. Система стимулювання працівників приносить результати на рівні підприємства [20, с. 315]. *Саме мотивація спонукає до вироблення системи стимулів, що задовольняють мотивацію окремо взятого суб'єкта і будуть сприяти підвищенню рівня праці. За допомогою стимулів можна посилити мотивацію.*

Отже, **стимули** – це зовнішній поштовх до використання потенційних можливостей діяльності суб'єкта з метою реалізації цілі. Стимули виконують роль інструментів впливу, що викликають дію певних мотивів.

Стимули формуються на трьох основних рівнях [21]: на ринку, на рівні окремої організаційної культури та державної ієрархії.

Різновидами правових стимулів є **пільги та заохочення**. Правовим пільгам притаманні такі ознаки:

1) вони супроводжуються більш повним задоволенням інтересів суб'єктів, полегшенням умов їх життєдіяльності, що обов'язково повинно здійснюватись у межах суспільних інтересів, а за умови їх встановлення законодавець ставить мету – соціально захистити, покращити становище окремих осіб, перевести процес задоволення їх інтересів до більш сприятливого режиму;

2) вони являють собою виняток із загальних правил, відхилення від єдиних вимог нормативного характеру, виступають способом юридичної диференціації статусу особи залежно від її поведінки;

3) вони виступають правомірними винятками, законними вилученнями, які встановлюються компетентними органами в нормативних актах у відповідності до демократичних процедур правотворчості;

4) якщо пільга – це правомірне полегшення, то привілей – негативне відхилення, яке не встановлене законодавством, часто неправомірне та покликане поліпшувати становище одних осіб за рахунок інших [22, с. 649].

Поняття успішного і сумлінного виконання трудових обов'язків є оціночним, але водночас до таких працівників можна віднести тих, які мають високу продуктивність праці, позитивні результати у своїй трудовій діяльності. Факт про успішне і сумлінне виконання трудових обов'язків працівником визнає власник або уповноважений ним орган. Система, умови і порядок надання пільг встановлюються на локальному рівні. Система пільг, що встановлюються на підприємстві, періодично оновлюється, оскільки в першу чергу вона повинна задовольняти потреби працівників [23, с. 7].

Пільги, з одного боку, встановлюються для тих суб'єктів, конкретні інтереси яких у рамках загальних правил не можуть одержати належного забезпечення та захисту, оскільки вони характеризуються певними особливостями (стан здоров'я, вік, стать тощо) чи знаходяться у специфічних умовах (виконання обов'язків у зоні відчуження внаслідок аварії на ЧАЕС; професія, яка потребує скороченого робочого дня, більш тривалої, ніж звичайна, щорічної відпустки тощо). З іншого боку, пільги надаються тим суб'єктам, у соціально корисній діяльності яких зацікавлена держава, суспільство в цілому [24, с. 176].

Правове заохочення – це юридично обґрунтоване, нормативно регламентоване схвалення праці та поведінки суб'єкта, в результаті чого для нього наступають сприятливі наслідки.

Виокремлюють такі ознаки заохочень:

1) вони пов'язані із заслуженою поведінкою. Заслуга – це сумлінний правомірний поступок, пов'язаний із «зверхвиконанням» суб'єктом своїх обов'язків або з досягненням ним загальноновизнаного корисного результату, який виступає підставою для застосування заохочення;

2) заохочення пов'язано з добровільним вчинком;

3) заходи заохочення юридично схвалюють позитивні дії, виступаючи формою винагороди з боку суспільства та держави;

4) заохочення є взаємовигідним як для суспільства, так і для особи, яка заохочується;

5) заохочення є досить дієвим юридичним стимулом [22, с. 657].

У науковій літературі та законодавстві стверджується, що найвищою формою заохочення є державна нагорода.

У певних випадках зазначається, що заохочення характеризується шляхом публічного визнання заслуг. Де заслуга – це вчинок, діяльність, гідні поваги, загального визнання, високої оцінки. В.М. Кудрявцев визначив заслугу як вчинок, який перевищує звичайні вимоги і виражає відповідальне ставлення до свого обов'язку [25, с. 238]. П.О. Сорокін писав, що для кожного з нас «заслуженими» є акти (як свої, так і чужі), які, по-перше, не суперечать нашим «обов'язковим» шаблонам, по-друге, виходять за свою «добросесність» за рамки «обов'язку», в силу цього вони добровільні, і ніхто не може претендувати на них, і так само виконуючий їх не усвідомлює себе «зобов'язаним» виконати їх [26, с. 119]. У Кодексі законів про працю (ст. 146) встановлено, що особливими трудовими заслугами є трудова активність працівника з такими результатами, які мають значення не тільки для підприємства, в якому він працює, а й для держави в цілому [27]. Ознака заслуги є основною ознакою відмежування заохочень від пільг.

Разом із тим вчинок – це важлива за своїм значенням дія, здійснювана у важких, небезпечних умовах, що має героїчний, самовідданий зміст, а також самовіддана діяльність, поведінка, викликана глибоким почуттям.

Не може особа, що вчиняє діяння у важких та небезпечних умовах або сповнена глибокими почуттями та здійснює самовіддану діяльність, мотивуватися публічним визнанням або отриманням заохочення. Її спонукають до діяльності інші мотиви, наприклад, любов до Батьківщини, людяність, почуття обов'язку. Тобто суб'єкт, вчиняючи корисну дію, передбачає можливість настання сприятливих наслідків у вигляді загальноновизнаного корисного результату і бажає їх настання для загального блага. Виконання особою будь-якої діяльності базується на внутрішніх переконаннях особи, його принципах, вихованні, вимогах часу, людських інстинктах.

Саме тому, вважаємо, **державна нагорода не є видом заохочення – це визнання та шанування державою видатної заслуги людини, що є звершенням для України, прикладом для суспільства, шануванням для поколінь, а також спонуканням до взірцевої діяльності інших осіб.**

ЛІТЕРАТУРА:

1. Калюжний Р.А., Лапка О.Я., Пікуля Т.О. Правові стимули в механізмі правового стимулювання. К.: «МП Леся», 2013. 204 с.
2. Шепель В.М. Стимулирование труда (психологический аспект). М.: «Экономика», 1969. 88 с.
3. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. 165 с.
4. Кирхлер Э., Родлер К. Мотивация в организациях. Харьков: Издательство «Гуманитарный центр», 2003. 144 с.
5. Хекхаузен Х. Мотивация и деятельность: 2-е изд. СПб.: Питер; М.: Смысл, 2003. 860 с.
6. Кислюк О. Співвідношення понять «мотив», «стимул», «потреба» та інтерес до навчання. Соціальна психологія. 2004. № 5. С. 109–118.

7. Дмитренко Г.А., Шарапатова Е.А., Максименко Т.М. Мотивация и оценка персонала. К.: МАУП, 2002. 248 с.
8. Орбан-Лембрик Л.Е. Психология управления: Посібник. К.: Академвидав, 2003. 568 с.
9. Котлер Ф., Армстронг Г. Основы маркетинга / Пер. с англ. 9-е изд. М.: Издательский дом «Вильямс», 2003. 1200 с.
10. Тимош І.М. Економіка праці: навч. посібник. Тернопіль: Астон, 2001. 347 с.
11. Варій М.Й. Загальна психологія: підр. [для студ. вищ. навч. закл.]. К.: Центр учбової літератури, 2009. 1007 с.
12. Баранцева С.М. Нематеріальна мотивація персоналу підприємства // Збірник наукових праць: [Гол. ред. Комарницький І.М.]; Хмельницький кооперативний торговельно-економічний інститут. Хмельницький: Вид. «Аспект». 2011. № 2. С. 26–31.
13. Полюк В.С. Формування мотивації у процесі професійної підготовки персоналу прикордонного відомства. URL: file:///C:/Users/hp/Downloads/Znpkhist_2012_6_32.pdf.
14. Кислюк О. Співвідношення понять «мотив», «стимул», «потреба» та інтерес до навчання. Соціальна психологія. 2004. № 5. С. 109–118.
15. Мазур Н.О. Формування системи мотивації продуктивності персоналу підприємства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: спец. 08.06.01 «Економіка, організація і управління підприємствами». Львів, 2004. 21 с.
16. Тихомиров Ю.А. Закон, стимулы, экономика. М.: Юристь 1989. 132 с.
17. Ручка А.А., Сакада Н.А. Стимулирование и мотивация труда на промышленном предприятии. Киев: Изд-во «Наукова думка», 1988. 223 с.
18. Колот А.М. Мотивация персонала: підручник. Київ: КНЕУ, 2002. 337 с.
19. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. Учебное пособие. М.: Вестник, 1997. 608 с.
20. Овсяк Н.В. Мотивация та стимулювання праці: сутність понять та відображення їх в обліку. Інноваційна економіка. 2014. № 4. С. 314–320.
21. Величко О.П. Наукове пізнання менеджменту: Текст лекцій. Дніпропетровськ: ДДАУ, 2004. 20 с.
22. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристь, 1997. 672 с.
23. Методичні рекомендації на тему: «Заохочення працівників: поняття, види та порядок застосування».
24. Актуальні проблеми теорії держави та права: навч. посібник (за вимогами кредитно-модульної системи навчання) / Є.В. Білозьоров, Є.О. Гіда, А.М. Завальний, А.О. Осауленко, Т.О. Пікуля; за заг. ред. Є.О. Гіди; Київський національний університет внутрішніх справ. К.: КНУВС, 2010. 228 с.
25. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982. 287 с.
26. Сорокин П.А. Преступление и кара, подвиг и награда. Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали. СПб.: РХГИ, 1999. 446 с.
27. Кодекс законів про працю України: закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

Дмитрук І. М.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії
Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського

КРИТЕРІЇ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE CRITERIA OF ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: LEGAL ASPECTS

Стаття висвітлює правові аспекти об'єднання територіальних громад. Проводиться аналіз нормативно-правової бази. Робиться спроба класифікувати критерії об'єднання територіальних громад. Здійснюється моніторинг карти України та громад, що вже об'єдналися. Визначаються умови формування спроможних територіальних громад. Висвітлюється процес децентралізації на сучасному етапі розвитку.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, об'єднання, критерії, класифікація.

Статья освещает правовые аспекты объединения территориальных общин. Проводится анализ нормативно-правовой базы. Делается попытка классифицировать критерии объединения территориальных общин. Осуществляется мониторинг карты Украины и общин, которые уже объединились. Определяются условия формирования территориальных общин. Освещается процесс децентрализации на современном этапе развития.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная община, объединение, критерии, классификация.

The article highlights the legal aspects of the association of territorial communities. An analysis of the regulatory framework is carried out. An attempt is being made to classify the criteria for the association of territorial communities. The monitoring of the map of Ukraine is underway the already united communities. The conditions for the formation of capable territorial communities are determined. The process of decentralization is highlighted at the present stage of development.

Key words: decentralization, territorial community, association, criteria, classification.

Актуальність. Розвиток територіальної громади залежить від багатьох факторів, що дозволяють побудувати заможну українську державу. Коли зростає економічна могутність міст, сіл, селищ – пропорційно підніметься держава. Процес децентралізації достатньо актуальний і одночасно дискусійний на сучасному етапі державотворення, оскільки він проходить не дуже рівномірно. Виникає багато проблемних питань. Зокрема, потребують детального дослідження та аналізу прогалини, що з'являються, незважаючи на спільні зусилля економічних, законодавчих та політичних чинників. Цей комплексний процес включає в себе такі елементи та категорії, як самодостатність територіальної громади, можливість отримати від органів державної влади ті владні повноваження, які дозволять їй ефективно здійснювати самоврядний процес. На сучасному етапі динаміка розвитку територіальних громад, що вже об'єдналися в ОТГ, відносно позитивна. Проте постає питання орієнтації тих громад, що ще не приєдналися до визначеного процесу.

Децентралізація у цілому проходить в Україні ефективно, однак ще багато громад не охоплено цим аспектом і потребують більшої поінформованості та впровадження нових механізмів для спрощення вступу у вже створені об'єднані територіальні громади. Це вкрай необхідно, щоб вибудувати механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень та публікацій по темі. Теоретичним підґрунтям дослідження є наукові здобутки відомих вітчизняних і зарубіжних вчених-юристів, зокрема, таких як: С.С. Алексєєв, І.В. Алексєєв, М.М. Артус, К.С. Бельський, А.І. Берлач, П.К. Беч-

ко, Д.М. Веприняк, Л.К. Воронова, Н.В. Воротіна, П.М. Годме, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, К.Г. Грищенко, М.А. Гурвич, Е.С. Дмитренко, І.Б. Заверуха, О.Б. Заверуха, А.Г. Зюнькін, Н.К. Ісаєва, Л.М. Капаєва, С.Т. Кадькаленко, М.В. Карасьова, О.П. Кириленко, Т.В. Конюхова, О.А. Костюченко, В.І. Кравченко, Ю.О. Крохіна, М.Н. Кузьміна, М.П. Кучерявенко, І.Г. Кутафіна, В.А. Лаврін, М.Ф. Легкова, В.І. Лемішковський, М.С. Лях, О.О. Майданник, О.А. Музика, В.П. Нагребельний, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Ю.В. Пасічник, П.С. Пацурківський, О.Г. Пауль, Н.Ю. Пришва, М.І. Піскотін, Ю.А. Ровінський, Л.А. Савченко, Г.Г. Старостенко, А.О. Селіванов, А.Д. Селюков, Н.В. Сидорова, І.А. Сікорська, А.А. Тедєєв, Р.А. Усенко, Н.І. Хімічева, А.І. Худяков, С.Д. Ципкін та ін. Багато науковців вважають, що процес децентралізації проходить комплексно, тобто залежить і від бюджетного процесу, що слугує одним із основних критеріїв об'єднання громад в ОТГ, від реалізації принципу субсидіарності, що дає можливість якнайшвидше надати відповідний комплекс адміністративних послуг та реалізувати завдання і функції якнайближче до того місця, де це можливо зробити. Тобто бюджетна децентралізація відіграє провідну роль у визначенні критеріїв об'єднання територіальних громад, але не єдиною.

Мета – розкриваючи основні положення динаміки децентралізації, визначити критерії об'єднання територіальних громад згідно з нормами вже існуючого законодавства та проаналізувати реальні показники такого об'єднання на прикладі Миколаївської області.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан розвитку національного законодавства дає мож-

ливість територіальним громадам бути активними та заможними. Зокрема, нормативно-правовою базою, що врегулює вказані питання, є: Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» від 12.01.15 [2], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [3], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.14 № 1508-VII [7], Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.15 № 214 [8], Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 № 12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад» [9], Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.16 № 688-р [10].

Відповідно до статті 140 Конституції України [1] місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто право вирішувати самостійно питання життєдіяльності громади належить їй самій. Лише вона може визначати вектор свого розвитку. Саме тому важлива роль належить усвідомленню кожним жителем необхідності чи, навпаки, непотрібності процесу децентралізації. Але кожен громадянин, який проживає в місті чи селі України, повинен зрозуміти, що такий стан речей невідворотний. Це вимога часу, яка підкріплена нормативно-правовою базою.

На кінець 2018 року було створено 831 ОТГ. Найбільша кількість прослідковується у Дніпропетровській (60 ОТГ), Волинській (41 ОТГ), Житомирській (45 ОТГ), Запорізькій (43 ОТГ), Полтавській (41 ОТГ), Тернопільській (42 ОТГ), Хмельницькій (41 ОТГ) областях.[12]

Проводячи моніторинг карти ОТГ, можемо зробити висновок, що більшість території України ще не приступила до активного процесу децентралізації. Мається на увазі, що створення ОТГ для багатьох громад є лише перспективою. Багато населених пунктів України не можуть вирішити, з ким краще об'єднатися і які критерії об'єднання брати до уваги. Саме тому це питання є актуальним не лише з теоретичної точки зору, але має й прикладний характер.

Досліджуючи паспорти громад Миколаївської області, можна зробити висновок, що успішність і високий рівень самодостатності громади залежить від інфраструктури, яка вже була до процесу об'єднання в територіальних громадах та географічного розміщення ОТГ. Тут має значення кількість рад, які входять до ОТГ, та кількість населених пунктів. А також співвідношення кількості рад до кількості населених пунктів, що ввійшли в ОТГ. Наприклад, одна з найбільших ОТГ в Миколаївській області, Баштанська ОТГ має 11 фельдшерсько-акушерських пунктів, 5 поліклінік, 10 шкіл I-III ступенів, 2 школи I-II ступенів, 13 дитячих садочків, 2 заклади позашкільної

освіти, 30 закладів культури і 1 заклад фізичної культури. До складу Баштанської ОТГ входять 9 сільських рад та 26 населених пунктів, серед них 1 місто і 1 селище. Баштанська ОТГ створилась в 2017 році [12]. Тому обсяг субсидій ще не можна прослідкувати. Але в цілому в області лише в одній ОТГ прослідковується підвищення субсидування, в інших ОТГ відмічено пониження обсягу субсидій.

Критеріями об'єднання територіальних громад є різні чинники в різних регіонах. Наприклад, методика формування спроможних територіальних громад є однією для всіх регіонів, проте на практиці її застосування різне в областях України. Так, у Хмельницькій області нові громади створювалися за територіальною ознакою, тобто великими за площами територіальними одиницями. У Львівській та Тернопільській області об'єднувалися малі громади. Тобто підхід до утворення територіальних громад у різних областях проходить за різними критеріями. Закарпатська область взагалі практично не приступала до процесу децентралізації.

Згідно з п. 3 Методики формування спроможних територіальних громад [8] формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням:

- 1) здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 3) розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 4) фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 5) трудової міграції населення;
- 6) доступності послуг у відповідних сферах.

Саме такі критерії об'єднання територіальних громад пропонує діюче законодавство. Проте на практиці мотивами до об'єднання громад можуть слугувати й інші критерії. Головне в цьому плані – наявність самодостатньої громади, що змогла б покрити свої видатки своїми ж доходами.

За результатами об'ємів субвенцій, які надаються ОТГ на період 2017–2018 років, їх обсяг зменшується. Ця тенденція є стійкою серед 18 ОТГ, що були створені у 2016 році, із 28 ОТГ Миколаївської області. Аналітика говорить про те, що процес децентралізації діє в позитивному напрямку.

Субвенції розподіляються пропорційно до площі території та кількості сільського населення в подібних територіальних громадах із рівною вагою обох цих факторів.

Кошти субвенцій можуть бути спрямовані на:

- 1) розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- 2) підвищення якості надання адміністративних послуг;
- 3) створення сучасних систем організації управління громадою;

4) реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ ОТГ;

5) нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності;

6) закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення;

7) здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту тощо [11].

Використання субвенцій за такими напрямками дасть можливість направляти кошти на цільові потреби громад. Проте необхідно підвищувати рівень самодостатності кожної громади. Тобто варто давати можливість для участі органів самоорганізації населення, громадськості у формуванні перспективних планів розвитку власних громад.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 № 12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад» [9] було визначено, що місцеве самоврядування – право територіальної громади первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Територіальна громада – це жителі села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду без встановлення порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Тобто такі питання не визначаються в Конституції, а можуть вирішуватися лише законами.

Висновок. Критеріями для об'єднання сіл, селищ, міст може слугувати, перш за все, поняття самодостатності громади, її можливість покривати власні видатки своїми доходами. Проте в ОТГ можуть об'єднуватися не лише самодостатні громади.

Принципи об'єднання необхідно класифікувати:

1) територіальні – це критерії, які поєднують громади за спільною, дотичною територією;

2) історичні – це критерії, які поєднують громади спільним історичним минулим або перспективами спільного майбутнього;

3) правові – наявність спільних домовленостей, договорів про співробітництво між громадами;

4) географічні – можливість вільного доступу до важливих для життєдіяльності громади геолокацій та ін. Як бачимо, такі критерії слугуватимуть мотивами активного приєднання до процесу децентралізації та залучення органів самоорганізації населення до формування перспективних планів розвитку власних територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. 1996 р. № 30. Ст. 141.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» від 12.01.15. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Постанова КМУ від 6 серпня 2014 року № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97 ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.15 № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.14 № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
8. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.15 № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 №12-рп «Справа про об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>.
10. Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22.09.16 № 688-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.
11. Розпорядження КМУ «Про затвердження розподілу обсягу субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ у 2018 році» від 4 квітня 2018 року № 201-р. URL: www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpod.
12. Добровільне приєднання громад. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas>.

Дрозд С. М.,
здобувач кафедри фінансового права та фіскального адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

РЕТРОСПЕКТИВА ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

RETROSPECTIVE OF DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF MEDICAL SUPPLY OF POLICE

У даній статті актуалізується питання щодо здійснення належного медичного забезпечення поліцейських та членів їх сімей. Здійснено ретроспективний огляд виникнення і розвитку охорони здоров'я в історичному контексті. Розкрито етапи створення відомчої медицини системи МВС України. Викладено авторське розуміння фінансово-правового регулювання медичного забезпечення. Зазначено найпоширеніші проблеми у сфері медичного забезпечення.

Ключові слова: охорона здоров'я, відомчі заклади, медичне забезпечення, фінансування.

В данной статье актуализируется вопрос об осуществлении надлежащего медицинского обеспечения полицейских и членов их семей. Осуществлен ретроспективный обзор возникновения и развития здравоохранения в историческом контексте. Раскрыты этапы создания ведомственной медицины системы МВД Украины. Изложено авторское понимание финансово-правового регулирования медицинского обеспечения. Определены наиболее распространенные проблемы в сфере медицинского обеспечения.

Ключевые слова: здравоохранение, ведомственные учреждения, медицинское обеспечение, финансирование.

This article updates the issue of providing adequate medical support to the police and their family members. A retrospective review of the emergence and development of healthcare in the historical context has been carried out. The stages of creation of departmental medicine of the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are revealed. The author's understanding of financial and legal regulation of medical support is stated. The most common problems in the field of medical care are mentioned.

Key words: health care, departmental institutions, medical care, financing.

Постановка проблеми. Охорона здоров'я населення відноситься до основних завдань нашої держави. Право на охорону здоров'я закріплено в Конституції України. Так, охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя [1].

Здоров'я є найбільшою суспільною та індивідуальною цінністю, пріоритетним критерієм соціально-економічного розвитку країни, а також значною мірою визначає стан соціального благополуччя громадян країни, поліцейських, ветеранів органів внутрішніх справ та членів їх сімей. Створення відомчої медицини в системі Міністерства внутрішніх справ було зумовлено необхідністю виконання низки спеціальних завдань, у тому числі: проведенням медичної та психофізіологічної експертизи, здійсненням медичного забезпечення оперативно-службової діяльності працівників системи МВС України.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені фінансово-правовому регулюванню медичного забезпечення поліцейських. Окремі аспекти даної проблематики досліджували такі вчені, як: І.Г. Андрущенко, М.О. Булах, О.Д. Гомон, С.М. Гончарук, В.І. Глухова, Л.А. Даниляк, І.А. Когут, Л.В. Пархета, П.М. Полушкін, С.В. Приймак та багато інших. Водночас на сьогодні відсутні актуальні комплексні до-

слідження, що присвячені фінансово-правовому регулюванню медичного забезпечення поліцейських. Це, у свою чергу, підкреслює актуальність запропонованої теми.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що перші згадки про виникнення та розвиток охорони здоров'я, мають місце ще в стародавніх джерелах. Так, у китайських лікарських школах лікували хвороби серця, легенів, викривлення хребта, переломи кісток і вивихи. Методика застосування вправ, положення тіла, напруги і розслаблення м'язів та інші прийоми описані в книзі більш ніж за 600 років до нашої ери.

В Індії елементи медичної культури були складовою частиною релігійно-філософських і гігієнічних уявлень. Одна з найдавніших систем фізичної культури Індії, хатха-йога, заснована на виконанні своєрідних статичних вправ або поз, що позначаються як поза лотоса, кобри, сарани, лука та іншими подібними уявленнями. М'язове напруження чи розслаблення поєднується з виробленням певних психологічних установок, в основі яких лежить самозосередження, аж до вироблення стану трансу.

Грецька культура надавала велике значення фізичній досконалості людини і фізичному вихованню дітей і воїнів (V–IV ст. до н.е.). Так, Гомер (IX–VIII ст. до н.е.) в «Ілліаді» описав поезію спортивних сутичок бігунів і борців. У Давній Греції вперше були проведені Олімпійські ігри (776 р. до н.е.).

У Греції також існувала медична гімнастика, засновником якої вважається Геродик (V століття до н.е.). Пізніше Гіппократ (460–377 рр. до н.е.) привніс

у грецьку медичну гімнастику певні гігієнічні знання і розуміння лікувальної дози фізичних вправ для хворої людини.

Досвід застосування медичних принципів у медицині еллінів продовжували в Стародавньому Римі Целій Авреліан, Корнелій Цельс і Гален. Целій рекомендував лікувати фізичними вправами хронічні хвороби, а у випадку паралічу кінцівок – застосувати вправи на блокових апаратах і масаж. Цельс у трактаті «Про медицину» вказував, що для ослаблених людей заняття лікувальною гімнастикою, бігом та прогулянки є першими лікарськими засобами.

Видатний лікар і мислитель античного світу Гален (131–201 рр. н.е.) аналогічно Гіппократу синтезував поняття фізкультури, фізичної праці людини і здоров'я. У терапії ожиріння він надавав великого значення гімнастиці, фізичній праці, дієті та масажу.

У Стародавньому Єгипті, Індії, Греції, Римі, Китаї лікарський контроль здійснювався кращими лікарями. Із часів стародавніх Олімпійських ігор у Греції за підготовкою атлетів велося ретельне медичне спостереження.

У Росії із часів Петра I велася цілеспрямована фізична підготовка солдатів і матросів. Лікарі того часу брали участь у розробці та впровадженні в практику санітарії і гігієни, загартування і різних засобів фізичної культури.

У Росії в XVIII–XX століттях популяризації використання фізичних вправ із лікувальною метою допомагали основоположники клінічної медицини М.Я. Мудров, С.П. Боткін, Г.А. Захар'їн. Так, М.Я. Мудров (1776–1831 рр.), вказуючи на значення і переваги запобіжної медицини, вважав посилену фізичну працю умовою збереження і зміцнення здоров'я. С.П. Боткін (1832–1889 рр.) також звертав увагу на необхідність дотримання хворими на серцево-судинні захворювання режиму, виконання дихальних вправ і скорочень м'язів [2].

Початок XX століття та революція 1917 року призвели до інтернаціоналізації соціалістичної системи охорони здоров'я.

У березні 1919 р. були визначені основні завдання радянської охорони здоров'я, зокрема:

1) рішуче проведення широких санітарних заходів на користь трудящих:

а) оздоровлення населених місць (охорона ґрунту, води і повітря);

б) створення громадського харчування на науково-гігієнічних засадах;

в) організація заходів щодо запобігання розвитку та розповсюдженню заразливих хвороб;

г) створення санітарного законодавства;

2) боротьба із соціальними хворобами (туберкульозом, венеризмом, алкоголізмом тощо);

3) забезпечення загальнодоступної, безкоштовної і кваліфікованої лікувальної та лікарської допомоги.

Інші питання охорони здоров'я населення: поліпшення житлових умов трудящих, проведення необхідних заходів із охорони материнства і дитинства, охорони праці, повне соціальне страхування всіх трудящих.

Участь крупних учених-медиків країни в будівництві радянської охорони здоров'я та медицини (Л.А. Тарасевич, Р.Н. Дятроптов, Е.І. Марциновський, А.Н. Сисин, І.П. Павлов, В.М. Бехтерев, А.А. Кисіль, М.П. Кончаловський і багато інших) [3, с. 133].

Згідно з даними архівних документів перші відомості про медичне забезпечення Робітничо-Селянської міліції УРСР у столиці, губернських містах та в повітно-міських управліннях міліції відносяться до 1921 року.

Проте тільки з 1931 року зберегалися архівні матеріали про роботу начальників санітарного відділу НКВС УРСР, дані про розвиток мережі відомчих медичних закладів та основні напрямки їх роботи.

У 30-ті роки минулого століття санітарним відділом проводилась робота щодо медичного забезпечення міліції в столиці та в обласних центрах.

Із роками були відкриті невеличкі стаціонари в пристосованих приміщеннях, створені підрозділи санітарно-епідеміологічної служби та військово-лікарські комісії.

Найважливішим завданням був підбір та вивчення стану здоров'я претендентів на роботу в міліції, надання невідкладної медичної та лікарської допомоги, проведення санітарно-протиепідемічних заходів. Особлива увага приділялась розширенню мережі та покращенню матеріально-технічної бази медичних закладів у столиці республіки та великих обласних центрах.

У повоєнні роки відкривались нові амбулаторно-поліклінічні заклади та лікарні, було відкрито та побудовано мережу будинків відпочинку та санаторіїв, санітарно-епідеміологічних станцій, військово-лікарських комісій в областях.

У 80-х роках практично в усіх областях та м. Києві функціонували лікарні з поліклініками, набула значного розвитку спеціалізована медична допомога, сформувалась система медичної допомоги дітям працівників органів внутрішніх справ.

Особлива увага приділялась розвитку пенітенціарної медицини.

У подальші роки у відомчій медицині, яка мала достатній матеріально-технічний та кадровий потенціал, усе більше уваги приділяється відбору та підготовці кадрів, науковій організації праці, вирішенню питань управління в системі охорони здоров'я, оснащенню госпіталів та лікарень сучасною медичною технікою.

Після розпаду СРСР, за роки незалежності України, відомча охорона здоров'я стабілізувалась як самостійна система. Проте актуальними залишаються питання фінансування медичних та оздоровчих закладів, зміцнення їх матеріально-технічної бази, диспансерного обслуговування особового складу, в тому числі учасників ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, забезпечення професійного психофізіологічного відбору кадрів. Пріоритетним у роботі медичної служби МВС України є також надійне функціонування системи медичного забезпечення особового складу під час виконання ними

оперативно-службових завдань, які можуть створити загрозу їх життю чи здоров'ю [4, с. 8].

Зауважимо, що організація ефективного функціонування та розвитку системи охорони здоров'я за умов обмеженості фінансових ресурсів є найважливішим завданням органів влади всіх рівнів. Тому питання оцінки сучасного стану охорони здоров'я в системі МВС України та виокремлення основних проблем фінансування медичних послуг, які надаються вітчизняними установами охорони здоров'я, набувають особливої актуальності [5, с. 191].

Оскільки головним чинником розвитку системи охорони здоров'я кожної країни є диверсифікація джерел фінансування, то способи отримання фінансових ресурсів використовуються різні, при цьому керуються конкретним історичним досвідом держави, характерними особливостями державного устрою, традиціями, соціально-економічним станом, в якому перебуває суспільство, та іншими параметрами.

Складна економічна й політична ситуація в Україні, економічна криза і вкрай недостатнє фінансуванням відомчої системи охорони здоров'я призвели до того, що показники стану здоров'я осіб, які обслуговуються у відомчих закладах охорони здоров'я протягом останніх років, набули досить серйозних негативних тенденцій: зросло рівні смертності, захворюваності, зменшилась середня тривалість життя.

Забезпечення населення лікувально-профілактичною допомогою високої якості та в достатньому обсязі залежить від адекватності матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я, професіоналізму й кваліфікації лікарів. Серед обов'язкових умов належної якості медичних послуг є фінансово-правове регулювання медичного забезпечення – один із основних чинників, що впливає на розвиток охорони здоров'я й соціально-економічну результативність галузі [6, с. 124].

Зазначимо, що фінансово-правове регулювання медичного забезпечення – це метод фінансового механізму, який визначає джерела, принципи та форми функціонування та фінансування розвитку економічної та соціальної сфер суспільства, в тому числі – медичного забезпечення, які надаються галузю охорони здоров'я. У системі охорони здоров'я під методом фінансування слід розуміти спосіб розподілу фінансових ресурсів від фондоотримувача до медичної установи, що виступає надавачем медичних послуг [7, с. 27].

В Україні, як і в більшості країн світу, охорона здоров'я визнана одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, який має надзвичайно важливе соціальне, економічне та суспільне значення. Оскільки якість медичних послуг та стан здоров'я населення залежать від рівня забезпеченості закладів охорони здоров'я фінансовими ресурсами та ефективності їх використання, ця система завжди потребує великих ресурсних вкладень [8, с. 760].

Основною проблемою фінансування медичних послуг, надання яких забезпечує галузь охорони здоров'я, є залишковий принцип, пов'язаний із хронічним дефіцитом бюджетних коштів, що виділяються на вітчизняну медицину. Саме недостатність

обсягів фінансування й нераціональне використання наявних фінансових ресурсів, орієнтованих на утримання закладів охорони здоров'я, та незадоволення потреб населення в наданні медичної допомоги призвело до того, що сучасна система охорони здоров'я характеризується низькою якістю медичних послуг і відсутністю мотивації медичних кадрів до якісної праці [9, с. 251].

Варто підкреслити, що найпоширенішими проблемами у сфері медичного забезпечення, які призвели до різкого зниження якості медичних послуг, що надаються населенню, є:

- підвищена міграція працівників медичної сфери, насамперед, через низький рівень заробітної плати;
- дефіцит професійних навичок працівників медичної сфери у зв'язку з плінністю кадрів;
- незадовільне робоче середовище (застаріле обладнання та устаткування, відсутність необхідних лікарських засобів навіть для надання невідкладної медичної допомоги тощо) [10, с. 235].

Саме недостатність виділених державою коштів на медичну сферу спричиняє зменшення обсягу безоплатних медичних послуг, «затягування» проведення капітального ремонту приміщень медичних закладів, оновлення обладнання, порівняно низьку заробітну плату медичного персоналу.

Проте необхідно зазначити, що, крім обсягу фінансового забезпечення, вагомий вплив на якість медичного обслуговування має раціональне його використання, особливо за умов обмеженості фінансування [6, с. 124]. Це означає необхідність переходу від кошторисно-бюджетного фінансування, яке не дає змоги оперативно маневрувати обмеженими фінансовими ресурсами, до інших, більш прогресивних методів.

Таке різке скорочення кількості місць надання медичних послуг означає, що вони стають усе більш недоступними для населення України. Це є прямим порушенням конституційних прав громадян, пов'язаних зі збереженням здоров'я.

Отже, наявні обсяги фінансування медичної сфери за умов перманентної соціально-економічної та політичної кризи в нашій країні не спроможні задовольнити інтереси громадян в отриманні медичних послуг належного рівня. У зв'язку із цим країні потрібно переходити до фінансування медичної галузі на страхових засадах, ефективно використовувати можливості медичного страхування як додаткового та ефективного джерела фінансування медичних послуг.

Медичне страхування відіграє суттєву роль в економічному розвитку країни, воно ефективно сприяє вирішенню проблем забезпечення якісної медичної допомоги населенню, сприяє зміцненню матеріально-технічної бази медичних закладів, а також оптимізації джерел фінансування медичної сфери [6, с. 125].

Досвід країн-членів Європейського Союзу, а також країн Центральної та Східної Європи засвідчує, що механізм фінансового забезпечення медичної сфери можна успішно вдосконалювати як у рамках кошторисно-бюджетного фінансування, так і за до-

помогою медичного страхування. Найбільш ефективним шляхом покращення фінансування сфери охорони здоров'я в більшості країн світу вважають відмову від суто бюджетного фінансування й перехід до моделі медичного страхування. Основною перевагою запровадження медичного страхування є цільовий характер внесків. Це забезпечує зміцнення фінансової бази системи охорони здоров'я та має високий ступень солідарності незалежно від фінансової можливості особи. При цьому в багатьох країнах – членах Європейського Союзу держава бере участь у системі обов'язкового медичного страхування через бюджетні внески в тому чи іншому вигляді [11].

Насамкінець, як висновок, слід резюмувати, що на сучасному етапі розвитку суспільних відносин фінансово-правове регулювання медичного забезпечення поліцейських є вкрай недостатнім і таким, що не забезпечує виконання в повному обсязі вимог ст. 49 Конституції України. Поряд із проблемою критичного багатолітнього недофінансування видатків на відомчу медицину існує вкрай актуальна проблема неефективного, нецільового та нераціонального використання наявних ресурсів існуючою системою організації фінансування медичної сфери у країні, яка в багатьох випадках не відповідає реальним потребам громадян нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Основний закон України від 28 червня 1996 року № 254 К/96. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Історія розвитку спортивної медицини. URL: http://kaf-fis-reab.dsmu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/02/1_2.pdf.
3. Посібник до вивчення курсу «Історія медицини» / П.М. Полушкін. Д.: ДНУ, 2016. 242 с.
4. На варті здоров'я правоохоронців: Історія становлення та розвитку служби охорони здоров'я МВС України. Документально-публіцистичний нарис. К.: Азимут-Україна, 2003. 520 с.
5. Гончарук С.М. Сучасний стан і проблеми фінансування установ охорони здоров'я в Україні. Бізнес інформ. № 1. 2016. С. 190–194.
6. Гомон Д.О. Проблеми фінансування сфери охорони здоров'я в Україні. Південноукраїнський правовий часопис. № 3(40). 2014. С. 124–126.
7. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. Віче. 2008. № 9-10. С. 26–28.
8. Глухова В.І. Джерела фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні. Гроші, фінанси і кредит. № 10. 2016. С. 760–764.
9. Когут А.І. Проблеми та перспективи фінансування системи охорони здоров'я // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2013. № 1(1). С. 248–257.
10. Андрущенко І.Г. Особливості діяльності спеціальних підрозділів міліції у медицині. Науковий вісник (науково-теоретичний журнал). 2005. № 5. С. 234–239.
11. Пархета Л.В. Фінансування медичних послуг в системі охорони здоров'я України. Ефективна економіка (електронний журнал). 2017. № 10.

Жуков С. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕТИЧНИХ ПРОБЛЕМ У ПРОФЕСІЙНІЙ СФЕРІ

LEGAL ASPECTS OF ETHICAL PROBLEMS IN THE PROFESSIONAL SPHERE

Стаття присвячена аналізу взаємозв'язків між етичними і правовими нормами у сфері професійної діяльності. Автор розглядає тенденції, пов'язані з активним прийняттям професійних етичних кодексів. Охарактеризована роль права у вирішенні етичних проблем в постіндустріальному суспільстві. Зроблено висновок про синтетичний характер норм професійних етичних кодексів.

Ключові слова: право, соціальні норми, правові норми, етичні норми, професійні етичні кодекси.

Статья посвящена анализу взаимосвязи между этическими и правовыми нормами в сфере профессиональной деятельности. Автор рассматривает тенденции, связанные с активным принятием профессиональных этических кодексов. Охарактеризована роль права в решении этических проблем в постиндустриальном обществе. Сделан вывод о синтетическом характере норм профессиональных этических кодексов.

Ключевые слова: право, социальные нормы, правовые нормы, этические нормы, профессиональные этические кодексы.

The article is devoted to the analysis of the relationship between ethical and legal norms in the sphere of professional activity. The author examines the trends associated with the active adoption of professional codes of ethics. The conclusion is made about the synthetic nature of the norms of professional ethical codes.

Key words: law, social norms, legal norms, ethical norms, professional ethical codes.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питання забезпечення етичних вимог у професійній діяльності є вельми актуальними сьогодні, коли здійснюється масштабна трансформація системи публічного управління і відбувається пошук місця та ролі державних інституцій у забезпеченні потреб розвитку громадянського суспільства, реалізації прав і свобод людини і громадянина. Вказане зумовлює увагу до проблеми зниження рівня корупції в українському суспільстві, підвищення вимог до професіоналізму і об'єктивності правоохоронців, державних службовців, суддів, що своєю чергою робить важливим удосконалення системи адміністративно-правового регулювання вказаних процесів. Особливістю розвитку соціальних відносин у сучасному постіндустріальному суспільстві є гостра криза уявлень великих соціальних груп про справедливе і належне, які зазвичай охоплюються категорією «етичні норми». Одним із способів подолати так звану «кризу моралі» є диференціація етичних норм і виділення тих з них, які притаманні певним вузьким групам людей, що займаються схожою діяльністю в схожих умовах. Це викликає підвищений інтерес до професійних етичних кодексів, прийняття яких для представників різних професій має сьогодні активний характер. Цінність етичних кодексів для праворозуміння полягає в розширенні рамок ідей, концепцій та уявлень про право, які знаходять своє втілення у створенні моделі ідеальної поведінки представників певних професій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Слід зазначити, що питання етичних категорій у їх

взаємозв'язку з правом вивчалися в роботах К.І. Белякова, А.А. Маліновського, Н.Б. Новицької, А.І. Павловського, Ю.С. Шемшученка, а також інших вчених. Додержання етичних вимог у правовому аспекті було розглянуто у роботах В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, А.Л. Борка, Р.З. Голобутовського, О.В. Гончаренка, М.П. Запорожця, Р.В. Ігоніна, О.В. Красноборова, О.М. Музичука, Б.А. Кормича, Г.Я. Наконечної, С.Ю. Обрусної, С.В. Подкопаєва, С.В. Прилуцького, Д.М. Притики, А.О. Селіванова, В.В. Сердюка, О.Ю. Синявської та інших авторів. Водночас проблема співвідношення між етичними кодексами і правовою системою ще не може бути визнана остаточно вирішеною. Це вказує на необхідність більш детального дослідження соціальної природи професійних етичних кодексів та їх впливу на формування системи правових вимог до діяльності та поведінки представників певних професій. У комплексі зазначені фактори свідчать про новизну і актуальність цієї статті.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення співвідношення між правовими та етичними нормами в регулюванні соціальних відносин у сфері дії професійних етичних кодексів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш за все слід сказати, що важливим елементом будь-якої діяльності є визначення моделі її бажаного результату, яку традиційно розглядають у категоріальному апараті мети відповідної діяльності. Більшість дослідників спільною рисою розуміння цього феномену називають детермінованість метою кінцевого результату будь-якої діяльності: мета є бажаним результатом діяльності (с тими чи іншими варіація-

ми). Розглядаючи правові та етичні норми, не можна залишити осторонь питання про їх телеологічні ознаки. Як відомо, правові норми виступають одним із різновидів норм соціальних. Система соціальних норм досить різноманітна. Вона містить норми моральні або етичні, релігійні, економічні, сімейні та деякі інші, в залежності від точки зору різних авторів. Як пише з цього приводу В.Д. Плахов, численні труднощі, з якими стикаються вчені при вирішенні проблеми класифікації соціальних норм, зумовлені цілою низкою об'єктивних обставин і, зокрема, величезним різноманіттям форм людської діяльності, її універсальністю, а також відсутністю достатньо повної, ґрунтовно розробленої класифікації суспільних відносин, як і взагалі загальної теорії останніх. Адже саме такого роду дослідження передусім повинні лягти в основу класифікації соціальних норм, надавши їй специфічно соціологічного характеру. Сам вчений виділяє при цьому за походженням аутогенні і гетерогенні, спонтанні і декретивні соціальні норми, за характером зміни структури (змісту) і розвитку – інтенсивні і екстенсивні, прогресуючі і регресуючі [1, с. 236]. Ця досить багаторівнева класифікація достатньою мірою збагатила філософську науку, але водночас безпосередня екстраполяція її в теорію права навряд чи представляється можливою. Разом з тим методологія правової науки дозволяє розглянути як системоутворюючу основу соціальних норм виділений автором критерій потреб.

Категорія «потреби» добре вивчена в різних сферах наукового пізнання. Класичним її розумінням є так звана «піраміда потреб» А. Маслоу, відповідно до якої передбачається перехід від потреб більш низького рівня (наприклад, фізіологічних) до потреб більш високого рівня (наприклад, самоактуалізації) [2, с. 87]. Ця теорія, не дивлячись на численні спроби її спростувати, наразі є досить популярною в наукових роботах. Не ставлячи перед собою мети довести її істинність або хибність, зробимо, проте, два зауваження. По-перше, будь-яка жорстка схема особливостей особистості, в тому числі мотиваційних, може бути істинною, на нашу думку, тільки в певні моменти часу, тоді як в інші моменти співвідношення різних видів мотивації може змінюватися. По-друге, коли категорія «потреба» розглядається з погляду методології правової науки, вона трансформується в інші категорії, притаманні правовій науці. Причому такі категорії в різних галузях права будуть мати принципово різний характер. Наприклад, в кримінальному праві наявний інститут кваліфікації злочину, елементом якого є категорія «мотиви і цілі злочину». В адміністративному праві потреби, на наш погляд, трансформуються в категорію «інтереси». Різниця між ними полягає в тому, що потреба може бути як усвідомленою, так і неусвідомленою інтенцією, вербалізованою або невербалізованою, такою, що реалізується, або нездійсненою, правомірною або протизаконною, тоді як інтерес в його правовому розумінні завжди усвідомлений, здатний бути реалізованим і правомірний, крім того, найчастіше вербалізований. Неправомірний інтерес, як нам здається,

тут же підпадає під сферу дії кримінального, адміністративного деліктного чи інших галузей права, які регулюють особливості юридичної відповідальності за порушення правових приписів. При цьому наявність самого неправомірного інтересу, безумовно, не може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності, однак спроба його реалізації одночасно зумовлює застосування комплексу санкцій. Таким чином, це знімає проблему неусвідомленого в правовому інтересі: поки останній не почав реалізовуватися, він, на наш погляд, охоплюється методологією вивчення інших наук, наприклад, соціології права, політології, психології праці тощо.

В теорії права інтереси традиційно поділяють на публічні та приватні. Як справедливо зазначає С.А. Курочкін, вся сукупність приватних інтересів, як тих, що охороняються і визнані правом, так і тих, що знаходяться поза сферою правового регулювання, є середовищем для системи публічного інтересу, що представляє собою організовану частину такого середовища, виділену з неї відповідно до функціонального призначення систему. Система публічного інтересу – це сукупність пов'язаних між собою елементів, відособлена від середовища і при цьому така, що взаємодіє з нею як єдине ціле. Комплекс деяких елементів стає системою лише тоді, коли між ними діє закон взаємодії, визначені структурні закономірності системи. В системі публічного інтересу законом взаємодії стають правила координації приватних інтересів (таких, як пред'явлення до їх носіїв вимоги про дотримання охоронюваних законом інтересів інших суб'єктів, а також інтегративного інтересу, що стає загальним для всіх членів громадської системи). Такі правила стають зв'язками в системі публічного інтересу. Система публічного інтересу – яскравий приклад прояву особливих інтегративних якостей, які об'єднують елементи в єдину систему. Сукупність взаємопов'язаних елементів (інтересів) утворює систему тоді, коли відносини між ними формують особливу якість «емерджентність», що відображає виникнення нових властивостей, не характерних для компонентів системи, взятих окремо [3, с. 60]. Такі особливі властивості притаманні інтересу публічному, утвореному на основі об'єднаних приватних інтересів. При цьому, як справедливо зазначає І.М. Шопіна, середньостатистичний член суспільства відчуває вплив, спрямований на зміну варіантів його поведінки, як мінімум, від декількох десятків суб'єктів [4, с. 135]. В результаті взаємодії суб'єктів такого впливу виникає так зване агресивне або конкурентне інформаційне середовище, яке з розвитком технологій стає все більш всеосяжним [5, с. 45]. Сутність публічних інтересів все більше диференціюється, на зміну спільним для великих груп людей інтересам приходять індивідуальні інтереси, синтез яких відбувається швидше ситуативно. І, як результат, має місце конфлікт інтересів держави, суспільства, соціальних груп в різному їх розумінні, а також громадян, пов'язаний з неоднозначністю розуміння етичних вимог на різних рівнях соціальної ієрархії.

Як відповідь на цю неоднозначність виникла тенденція затвердження професійних етичних кодексів. Справа в тому, що в конкурентно-агресивному інформаційному середовищі вкрай складно, іноді повністю неможливо, побудувати систему етичних вимог, здійснення на всіх рівнях ієрархії, які можна застосувати одночасно до держави, громадянського суспільства, різних соціальних груп, підприємств, установ, організацій, окремих громадян, а соціальна взаємодія постійно вимагає наявності етичних стандартів. Тому здійснюється перехід від комплексних (на кшталт Морального кодексу будівника комунізму) до локальних, точкових стандартів, дія яких поширюється на певну кількість громадян, що виділяються за професійною або корпоративною ознакою.

У цій ситуації виклик часу стосується сфери морально-етичних відносин, але відповідь на нього дає сфера права. Якщо ознаками етичних норм традиційно вважаються їх розмитість, неписаний характер і невизначеність кінцевого адресата або носія, то в разі вербалізації етичних норм в професійних етичних кодексах зазначені ознаки зникають, змінюючись іншими, більш властивими нормам права. Навіть більше, в ряді законодавчих правових актів з'являються бланкетні норми, що передбачають застосування санкцій за недотримання етичних норм, закріплених в професійних етичних кодексах [6, с. 78].

Так у чому ж полягає правова природа професійних етичних кодексів? Чи виступають вони нормами матеріального права по відношенню до процесуальних норм, що регламентують порядок притягнення до відповідальності за їх порушення? Вважаємо, що на це питання неможливо дати однозначну відповідь. З одного боку, етичні кодекси не є джерелами права в їх класичному розумінні, в усякому разі, в рамках концепції позитивного права [7, с. 93; 8, с. 294]. З ін-

шого боку, якщо ми маємо гіпотезу, що міститься в нормі етичного кодексу, і диспозицію з санкцією, що міститься в нормі закону, чи не складає їх сукупність норму права? Ми більше схиляємося до другого варіанту, особливо у випадках, якщо санкція має характер істотних для громадянина обмежень (наприклад, звільнення через порушення етичних вимог). Виходячи із зазначеного, можна стверджувати, що професійні етичні кодекси, які не належать до джерел законодавства, мають, проте, деякі риси джерел права.

Висновки. У своєму короткому огляді ми зробили спробу окреслити тенденції розвитку правових аспектів етичних вимог і їх закріплення в професійних етичних кодексах. На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що активне закріплення професійних етичних стандартів в різних сферах суспільних відносин у професійних етичних кодексах є наслідком так званої «кризи моралі», характерної для сьогоденного етапу генезису постіндустріального суспільства з його бурхливим розвитком інформаційних технологій. При цьому акцент переміщається зі сфери моралі, засоби якої виявляються незастосовними в сучасних умовах кризи глобальних етичних вимог, до сфери права, методи якої здатні допомогти виходу з кризової ситуації. В результаті виникають професійні етичні кодекси, норми яких мають синтетичний характер, поєднуючи в собі ознаки як моральних, так і етичних норм.

Перспективами подальших наукових досліджень, на наш погляд, повинні стати аналіз взаємозв'язків між правовими вимогами до певних професій і положеннями етичних кодексів, що регламентують поведінку представників цих професій під час виконання своїх функціональних обов'язків та інколи в приватній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Плахов В.Д. Социальные нормы. Философские основания общей теории. Москва: Мысль, 1985. С. 235–239.
2. Маслоу А. Маслоу о менеджменте; пер. с англ. Санкт-Петербург, 2003. 416 с.
3. Курочкин С.А. Частные и публичные интересы в праве – системное исследование. Юридический мир. 2011. № 10. С. 59–62.
4. Шопіна І.М. Інформаційно-психологічні впливи як категорія інформаційного права: поняття, ознаки, особливості дослідження. Наука і правоохорона. 2017. №4. С. 134–140.
5. Інформаційна культура: правовий вимір: Монографія. / За ред. К.І. Белякова. Київ, КВІЦ, 2018. 168 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.-практ. коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. Київ.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.
7. Жуков С.В. Добросесність як правова категорія: онтологія та особливості сучасного розуміння. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 20-21 квіт. 2018 р.). С. 92–94.
8. Жуков С.В. Генеза розвитку категорії «добросесність» у сучасній правовій науці. Наука і правоохорона. 2017. № 4. С. 293–296.

Залужний В. Г.,
декан
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ КОМІСІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

ADMINISTRATIVE-LEGAL CHARACTERISTIC OF POLICE COMMISSIONS AS SUBJECTS OF EVALUATION OF POLICE ACTIVITY

Визначено стан нормативно-правового регулювання діяльності поліцейських комісій. Виокремлено та проаналізовано складові елементи адміністративно-правового статусу поліцейських комісій як постійно діючих колегіальних органів, що утворюються в апараті центрального органу управління поліції та її територіальних органах. Особливу увагу приділено визначенню змісту та меті діяльності таких комісій. Досліджується структура та склад поліцейських комісій.

Ключові слова: поліцейська комісія, поліцейський, служба в органах поліції, оцінювання, просування по службі.

Определено состояние нормативно-правового регулирования деятельности полицейских комиссий. Выделены и проанализированы составляющие элементы административно-правового статуса полицейских комиссий как постоянно действующих коллегиальных органов, образующиеся в аппарате центрального органа управления полиции и ее территориальных органах. Особое внимание уделено определению содержания и цели деятельности таких комиссий. Исследуется структура и состав полицейских комиссий.

Ключевые слова: полицейская комиссия, полицейский, служба в органах полиции, оценки, продвижения по службе.

The author determines the legal state of police's commission activities. Police commissions have been identified as permanent collegial bodies formed both in the apparatus of the central police authority and in its territorial bodies in order to ensure the conduct of an open and transparent selection of persons for occupation of vacancies and promotion of police officers on the basis of objective evaluation their professional level and personal qualities, the correspondence of each occupied position and the definition of the prospect of official use in the police. The elements of the administrative and legal status of police commissions as permanent collegial bodies formed in the apparatus of the central police authority are identified and analyzed. Particular attention is paid to defining the content and purpose of police commissions. The structure and composition of police commissions are explored.

Key words: police commission, police officer, service in police, evaluation, promotion.

Постановка проблеми. На шляху розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави та розбудови громадянського суспільства дедалі більшого значення набуває забезпечення дотримання прав, свобод та інтересів людини та громадянина як ключової цінності у діяльності всіх органів державної влади. Вирішення цих завдань є можливим лише за умови забезпечення професіоналізації органів внутрішніх справ у цілому та органів Національної поліції України зокрема. Вищезазначене зумовлює необхідність забезпечення високоефективної, результативної, дієвої та авторитетної діяльності поліцейських, що безпосередньо залежить від об'єктивності їх добору на службу в поліцію та просування по службі.

Окрім того, у зв'язку з реформуванням органів внутрішніх справ в Україні, оновленням законодавства в цій сфері, зокрема прийняття Закону України «Про Національну поліцію» 2015 р., громадяни отримали право брати участь у нових формах громадського контролю за діяльністю органів поліції, а саме шляхом входження до складу поліцейських комісій, що здійснюють оцінювання кандидатів під час добору на посади та їхнього просування по службі. Саме тому дослідження питання функціонування поліцейських комісій як суб'єкта оцінювання діяльності поліцейських відіграє надзвичайно важливу роль для ефективності та результативності функціонування поліції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних з оцінюванням діяльності поліцейських, було закладено у межах вивчення інституту державної служби та кадрового складника органів внутрішніх справ такими вченими-адміністративістами та фахівцями у галузі державного управління, як С.О. Андрієнко, О.М. Бандурка, В.І. Барка, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.З. Біла-Тюріна, Ю.П. Битяк, Х.З. Босак, В.М. Вац, В.С. Венедіктов, К.С. Ізбаш, М.І. Іншин, В.Ю. Кікінчук, Я.М. Когута, В.К. Колпаков, Ю.Ф. Кравченко, О.В. Крушельницька, О.В. Кушнір, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Синявська, В.О. Соболева, В.С. Цимбалюк та інші.

Метою статті є дослідження поліцейських комісій як спеціального суб'єкта оцінювання під час добору (конкурсу) кандидатів на вакантні посади та просування по службі поліцейських.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» [8] (далі – Закон 580-VIII) для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання рівня їх професійної компетентності передбачено створення постійно діючих поліцейських комісій. У загальному розумінні поліцейські комісії – це постійно діючі колегіальні органи, що утворюються як в апараті центрального органу управління поліції, так і в її територіальних органах з метою забезпечення проведення відкрито-

го та прозорого добору осіб для зайняття вакантних посад та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання їх професійного рівня та особистих якостей, відповідності кожного займаної посади і визначення перспективи службового використання в органах поліції.

Правова регламентація діяльності поліцейських комісій як постійно діючих колегіальних органів, що утворюються в апараті центрального органу управління поліції, здійснюється як на законодавчому рівні, так і відповідними підзаконними нормативно-правовими актами. Конституцією України закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами; право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; право на письмові та колективні звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь [2] (2 із 5 членів поліцейських комісій – представники від громадськості). Нормативну основу діяльності поліцейських комісій становлять також: Закон України «Про Національну поліцію» [8], Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [6]; Порядок діяльності поліцейських комісій (затверджений Наказом МВС № 1631 від 2015 р.) [5], Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, (затверджених Наказом МВС України № 1631 2015 року) [9]. Саме цими нормативно-правовими актами здійснюється врегулювання таких питань: особливості формування та склад поліцейських комісій; порядок залучення цих комісій до вирішення кадрових питань у поліції; питання організаційного забезпечення їхньої роботи тощо.

З'ясування змісту, меж та особливостей діяльності поліцейських комісій як суб'єкта оцінювання діяльності поліцейських є можливим з урахуванням таких нормативно визначених критеріїв:

- мета й завдання діяльності;
- структурна характеристика органу;
- виокремлення адміністративних повноважень та функцій [3, с. 171–174].

Як уявляється, ці критерії складають зміст поняття «адміністративно-правовий статус поліцейської комісії».

Аналіз Закону 580-VIII дозволяє визначити мету та завдання діяльності поліцейських комісій, зокрема, метою її є забезпечення: 1) прозорого добору (конкурсу) кандидатів на зайняття вакантних посад поліцейських; 2) просування по службі поліцейських шляхом визначення відповідності їх посаді та перспективи службового використання в органах поліції; 3) об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського [8].

Стосовно завдання поліцейських комісій слід зазначити, що ним є здійснення оцінювання діяльності поліцейських на різних етапах проходження служби,

зокрема, добір на вакантні посади передбачає оцінювання як професійних, так і особистісних якостей кандидатів та визначення спроможності кожного з них ефективно, якісно та результативно виконувати у майбутньому встановлені обов'язки за посадою. Діяльність з оцінювання поліцейських під час просування їх по службі полягає у визначенні результативності та ефективності виконання ними посадових обов'язків, здатності та бажанні осіб здійснювати професійне навчання, підвищувати рівень професійної компетентності.

Визначені мета та завдання перебувають у тісному взаємозв'язку з повноваженнями (сукупністю прав та обов'язків) поліцейських комісій. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що усі повноваження поліцейських комісій можна поділити на дві групи: основні та додаткові.

До основних повноважень поліцейських комісій слід віднести: а) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи (заклади, установи) поліції, крім прийому на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських; б) проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду [8].

Додатковим повноваженням поліцейських комісій слід вважати встановлення пріоритетів для поліції та її територіальних органів. Відповідно до ч. 2 ст. 86 Закону 580-VIII з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та публікують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. При цьому щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю у країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями [8]. Така інформація має стати невіддільною частиною щорічних звітів про діяльність поліції та територіальних органів поліції. Наразі порядок реалізації такого повноваження поліцейської комісії не визначений ані в Законі, ані на підзаконному рівні [1, с. 23]. У зв'язку з вищезазначеним вбачається, що для впровадження на практиці положень щодо встановлення поліцейськими комісіями пріоритетів діяльності для територіальних органів поліції необхідно розробити та затвердити відповідний спеціальний нормативно-правовий акт.

Важливо зазначити, що на злагоду діяльності поліцейських комісій впливає внутрішній її устрій та, відповідно, зовнішня організаційна форма існування. Поліцейські комісії утворюються як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Загальна чисельність кожної поліцейської комісії складає п'ять осіб. Повноваження щодо призначення членів такої комісії розмежовуються між Міністерством внутрішніх справ України, керівником поліції, керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції (у разі визначення скла-

ду комісії територіальних органів) та громадськістю, що сприяє забезпеченню публічності, прозорості та об'єктивності проведення кадрової політики. Персональний склад поліцейської комісії апарату Національної поліції України затверджується наказом Національної поліції України.

Так, до складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять п'ять осіб, серед яких:

1) два представники, які визначаються Міністром внутрішніх справ України не з числа поліцейських. Відповідно до Порядку діяльності поліцейських комісій [5] такі особи призначаються з числа: а) працівників МВС; б) народних депутатів України; в) представників громадських та/або правозахисних організацій; г) проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації. Зазначені особи включаються до складу поліцейської комісії за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних веб-сайтах Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції України чи органів поліції, та за їх згодою.

2) один представник, визначений керівником поліції. Голова Національної поліції України визначає кандидатуру представника поліцейської комісії з числа працівників апарату поліції або особу, у разі наявності її згоди, з числа народних депутатів України, працівників МВС, представників громадських, правозахисних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації [5].

3) два представники громадськості, які рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які відповідають трьом критеріям: а) мають бездоганну репутацію – тобто є наявною сукупність підтвердженої інформації про таку фізичну особу, що дає можливість дійти висновку про відповідність її діяльності вимогам законодавства, а також про відсутність судимості, яка не знята або не погашена в установленому законом порядку [7]; б) високі професійні та моральні якості – індивідуальні якості особи, які впливають на можливість виконання визначених законодавством обов'язків та завдань; в) суспільний авторитет – наявність у особи загальноновизнаної довіри з боку громадськості.

Натомість склад поліцейської комісії територіальних органів поліції формується дещо ширшим колом суб'єктів, зокрема:

1) по одному представнику визначають: Міністр внутрішніх справ України (обирає особу не з числа поліцейських); керівник поліції; керівник відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції;

2) два представники громадськості, які обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет [8].

Варто акцентувати увагу на тому, що до складу будь-якої поліцейської комісії входять дві осо-

би з числа громадськості. Участь представників громадськості у діяльності поліцейських комісій є прикладом правовідносин, у яких ці суб'єкти мають можливість реалізовувати свою активну адміністративну правосуб'єктність, тобто виступають не об'єктом адміністративно-правового регулювання, а здійснюють активну взаємодію з органами поліції, безпосередньо впливаючи на їх діяльність.

Важливо зазначити, що залучення громадськості до діяльності органів державної влади в цілому та органів внутрішніх справ зокрема не є нововведенням. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [6] передбачалося створення для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у складі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних адміністрацій тимчасових консультативно-дорадчих органів – громадських рад. Саме такі ради повинні були стати дієвим механізмом громадського контролю. Однак у структурі органів внутрішніх справ вони утворювались за тими самими правилами, що і в інших органах державної влади, не враховуючи специфіки діяльності таких органів, у зв'язку з чим їх функціонування не відповідало передбаченій у законодавстві першочерговій меті. Окрім того, громадські ради при Міністерстві внутрішніх справ складалися лише з представників залежних від міліції організацій через недосконалість процедури рейтингового голосування під час їх формування [1, с. 15].

З урахуванням негативної практики функціонування громадських рад при Міністерстві внутрішніх справ та його територіальних управліннях, представників громадськості до складу поліцейських комісій обирають чітко визначені суб'єкти за трьома критеріями: а) бездоганність репутації особи; б) її професійні та моральні якості; в) суспільний авторитет. Такий громадський контроль за поліцією покликаний сприяти підвищенню прозорості її діяльності.

Практика залучення громадськості до здійснення координаційної, контрольної діяльності у правоохоронній сфері в останні роки набуває все більшого розповсюдження в розвинутих країнах світу. Так, у США практично в усіх штатах створено незалежні громадські служби (комісії), в обов'язки яких входить: рекрутування і призначення поліцейських на всі невиборні посади; висування і призначення поліцейських на вищі посади. Працівники комісій наділені широкими повноваженнями, зокрема вони: а) проводять атестації; б) розглядають апеляції співробітників на ті призначення, які залишилися в компетенції адміністрації; в) регулюють робочий час поліцейських; г) визначають їх функціональні обов'язки; д) контролюють питання дисципліни, пенсійного та соціального забезпечення. Ці комісії зазвичай є нечисленними: в них входить від трьох до дев'яти осіб. Всі члени – цивільні особи, яких затверджує голова тієї території, на якій функціонує орган. Склад комісії затверджується на певний строк, протягом якого залишається незмінним [1].

Основною організаційною формою діяльності поліцейських комісій є засідання, які проводяться відкрито і гласно. Забезпечення діяльності і проведення засідань поліцейських комісій здійснює апарат відповідного підрозділу поліції. Для виконання покладених повноважень члени комісії користуються правом доступу до публічної інформації поліції, в тому числі з обмеженим доступом, крім таємної інформації [8].

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку, що поліцейські комісії є новим інструментом вирі-

шення кадрових питань у Національній поліції України, який запроваджено у зв'язку з реформуванням органів внутрішніх справ у 2015 році. Вони створюються з метою забезпечення проведення відкритого та прозорого добору осіб для зайняття вакантних посад та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання їх рівня професійної компетентності та особистих якостей, відповідності кожного займаній посаді і визначення перспективи службового використання в органах поліції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Банчук О., Крапивін Є., Малишев Б. Поліцейські комісії в Україні: звіт за результатами дослідження. Київ. Софія-А, 2018. 192 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2018).
3. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навч. посібник. Київ. Ваіте, 2014. 376 с.
4. Мінка Т.П. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію». Дніпро. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
5. Порядок діяльності поліцейських комісій: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ від 25.12.2015 р. № 1631. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16> (дата звернення: 02.10.2018).
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2018).
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. №1702-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18> (дата звернення: 30.09.2018).
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.10.2018).
9. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ від 25.12.2015 р. № 1631. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16> (дата звернення: 02.10.2018).

Кантор Н. Ю.,
старший викладач кафедри правознавства, соціології та політології
Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОСНОВНА ФУНКЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

ENSURING ECONOMIC SECURITY AS THE MAIN FUNCTION OF THE UKRAINIAN STATE

У статті розглянуто економічну безпеку у правовому аспекті. Підтверджено, що забезпечення економічної безпеки – одна із основних функцій Української держави, багатогранна за змістом і різновекторна за спрямуванням. Проаналізовано нормативно-правову та інституційну основу її реалізації. Аргументовано необхідність прийняття спеціального законодавчого акта для оптимізації функції держави із забезпечення економічної безпеки в Україні.

Ключові слова: економічна безпека; загрози економічній безпеці; національна безпека; забезпечення економічної безпеки, функція держави.

В статье рассмотрена экономическая безопасность в правовом аспекте. Подтверждено, что обеспечение экономической безопасности – одна из главных функций Украинского государства, многогранная по содержанию и разноректорная по направлению. Проанализирована нормативно-правовая и институциональная основа ее реализации. Аргументирована необходимость принятия специального законодательного акта для оптимизации функции государства по обеспечению экономической безопасности в Украине.

Ключевые слова: экономическая безопасность; угрозы экономической безопасности; национальная безопасность; обеспечение экономической безопасности, функция государства.

The article deals with the legal aspect of economic security. The main function of the Ukrainian state is ensuring economic security, which is multifaceted in content and diverse in scope. The normative-legal and institutional basis for its realization is analyzed. Also the necessity of adopting a special legislative act for optimizing the state's functions in ensuring economic security in Ukraine is argued.

Key words: economic security; threats to economic security; national security; providing economic security; state function.

Постановка проблеми. Категорія «економічна безпека» в Україні почала використовуватися і, відповідно, досліджуватися порівняно недавно – в 90-их рр. ХХ ст., після проголошення незалежності України та формування якісно нових відносин у політичній, соціальній, економічній та інших сферах суспільного життя. Натомість у світі економічної безпекою і в практичному, і в теоретичному аспектах почали займатися дещо раніше. Так, ще 1947 р. Конгрес США прийняв закон «Про національну безпеку», у якому особлива увага приділена економічним проблемам, хоча саме поняття «економічна безпека» відсутнє. У документі визначено стратегічний напрям регулювання суспільних відносин: «Ми повинні оживити економіку, щоб підтримувати збройні сили, ініціативи за кордоном і глобальний вплив. Ми повинні брати активну участь у міжнародних справах, щоб відкрити іноземні ринки і створити робочі місця для американців». Економічними цілями національної безпеки США визнавалися: 1) поживлення економіки через забезпечення безпеки США; 2) підвищення економічного потенціалу держави внаслідок використання ресурсів світової економіки шляхом відкриття іноземних ринків для американських товарів і послуг [15]. Надалі питання економічної безпеки у рамках більш широкої проблеми – національної безпеки – стали одними із головних у соціологічних, політологічних та економічних дослідженнях США, а відтак – і Західної Європи. Тим паче, що 1973 р. була створена офіційна організація, яка, на думку Л. Корчевської, стала важли-

вим елементом сучасної архітектури європейської безпеки, – Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), що включає 56 країн-учасниць з Європи, Центральної Азії та Північної Америки. Вона займається питаннями зменшення військового протистояння та укріпленням безпеки, у тому числі економічної [7, с. 83].

В умовах глобалізації значущість економічної безпеки суттєво зростає – у розвинутих країнах вона виступає ключовим напрямом діяльності держави, особливо злободенним для тих держав, які зазнають системних трансформацій. У зв'язку з чим вважаємо, що дослідження забезпечення економічної безпеки як функції Української держави є актуальним напрямом наукових пошуків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів забезпечення економічної безпеки присвячено праці багатьох вітчизняних учених. Здебільшого цим поняттям оперують економісти, і хоч визначення різних фахівців відрізняються, жоден з них не сумнівається у важливості економічної безпеки для держави, суспільства та людини. Так, на думку В.М. Щербини, загалом під економічною безпекою доцільно розуміти якісну характеристику економічної системи, котра визначає здатність підтримувати необхідні умови життєдіяльності, стійке забезпечення ресурсами виробництва і розвитку [19, с. 221]. Натомість С.М. Шкарлет зазначає, що економічна безпека є універсальною категорією, яка відбиває захищеність суб'єктів соціально-економічних відносин на усіх рівнях [18, с. 27]. Як вважає

О.В. Левчук, економічну безпеку держави взагалі варто розглядати як найважливішу якісну характеристику економічної системи, що визначає здатність підтримувати послідовну реалізацію національно-державних інтересів, стійку дієздатність господарських суб'єктів, нормальні умови життєдіяльності населення [8, с. 192].

Сутність економічної безпеки в юридичній науці досліджена такими науковцями, як Є.М. Білоусов [1], З.В. Гбур [3; 4], О.М. Рєзнік [12], А.Г. Чубенко [17] та іншими. Не заперечуючи важливість їх доробку, вважаємо, що забезпечення економічної безпеки як функція держави потребує окремої уваги, передусім внесення змін у вітчизняне законодавство, яке регламентує питання економічної безпеки.

Мета статті полягає у тому, щоб охарактеризувати таку функцію держави, як забезпечення економічної безпеки, у теоретико-правовому аспекті та визначити нормативно-правову та інституційну основу її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Конституція – Основний Закон України, поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності України, однією із найважливіших функцій держави, справою усього українського народу, визнає забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17) [6]. Однак ані Конституція, ані інший законодавчий акт не містять визначення понять «функції держави» та «економічна безпека», тому вважаємо за доцільне їх тлумачення.

Термін «функція» походить від латинського «*functio*», що буквально означає «виконання, звершення» і нині активно використовується у юридичній науці для характеристики держави і права як соціальних інститутів. Так, функції держави визначаються як основні напрями її діяльності, що зумовлені її цілями і завданнями та конкретизують її сутність [14, с. 131]. Ширше тлумачить поняття «функції держави» Л.Р. Наливайко: це основні (головні) об'єктивно необхідні напрями та види внутрішньої і зовнішньої діяльності, спрямовані на реалізацію завдань для досягнення відповідної мети в конкретних формах, за допомогою властивих методів, які виражають суть, соціальне призначення держави, роль і місце в суспільстві на даному етапі розвитку [10, с. 234]. Однак таке розуміння функцій держави як виключно напрямів її діяльності з суто етатистських позицій нині поступається антропоцентричному підходу. Поділяємо думку В.Г. Бульби, що метою реалізації своїх основних функцій сучасною державою є забезпечення гуманітарного розвитку суспільства, а саме: дотримання прав і свобод, гарантій безпеки людини зокрема та суспільства загалом; розроблення, прийняття та реалізацію пріоритетних державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, екологічних програм, що визначають гуманітарні пріоритети; активізацію соціальної політики і забезпечення населення соціальними гарантіями; визначення основних напрямів і параметрів розвитку економіки, включаючи її структурну перебудову з урахуванням вимог всебічного гармонійного розвитку людини [2, с. 45].

Варто додати, що глобалізація вплинула на актуальність розподілу функцій держави за територіальною ознакою на внутрішні і зовнішні. Більш суттєвим критерієм для класифікації функцій держави нині вважається соціальна значущість. За цим критерієм виокремлюють основні функції – найбільш загальні і найбільш важливі комплексні напрями діяльності держави по здійсненню стратегічних завдань і цілей, що стоять перед державою в конкретний історичний період. Це функції оборони країни, охорони правопорядку, охорони прав і свобод громадян. Складовими частинами основних функцій є неосновні (додаткові) функції [5, с. 143]. Однак перелік основних функцій держави на сучасному етапі, на нашу думку, має обов'язково охоплювати забезпечення економічної безпеки, оскільки саме такий статус цієї функції закріплений на конституційному рівні. Ті напрями діяльності держави, які виокремлює З.В. Гбур [4, с. 6], ми схильні вважати додатковими функціями. На нашу думку, перелік таких функцій потребує доповнення. Зокрема, забезпечення економічної безпеки передбачає передовсім забезпечення стійкого економічного становища особистості та суспільства, дотримання конституційних прав і свобод громадян в економічній сфері; забезпечення сприятливих умов для інновацій в економіці та державне стимулювання реалізації передових технологій. Крім того, в умовах інтеграції національної економіки у світове господарство та економічний простір ЄС важливого значення набуває забезпечення економічної ефективності зовнішньоекономічної діяльності та конкурентоспроможності вітчизняних суб'єктів господарювання. Отже, функція держави із забезпечення економічної безпеки є багатогранною за змістом і різновекторною за спрямуванням. Узагальнюючи наявні сьогодні підходи до тлумачення цієї функції, пропонуємо таке визначення: забезпечення економічної безпеки як функція держави – це один із основних напрямів її діяльності, спрямований на задоволення потреб громадянського суспільства і кожної людини шляхом убезпечення національної економіки від внутрішніх і зовнішніх загроз, гарантування її стабільного функціонування, інноваційного розвитку і зростання конкурентоспроможності у світовому та європейському економічному просторі.

У дослідженнях вітчизняних науковців, присвячених питанням економічної безпеки, охарактеризована нормативно-правова база, що визначає основні функції держави із забезпечення економічної безпеки України, яку утворюють Конституція України, Концепція національної безпеки України, Стратегія національної безпеки України, закони України «Про основи національної безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України» та інші закони і нормативно-правові акти [4, с. 7]. При цьому наголошується, що деякі аспекти забезпечення економічної безпеки є змістовною частиною численних нормативних документів, але їм бракує системності і узгодженості [1, с. 92]. Вважаємо за доцільне додати, що частина нормативно-правових

актів з наведеного вище переліку нині не є чинною. Так, 21.06.2018 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про національну безпеку України» [11], згідно з яким втратили чинність: закони України «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про організацію оборонного планування»; внесено зміни до таких законів України: «Про Службу безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України» та інші.

Закон України «Про національну безпеку України», за словами В. Пилипчука, по суті, змінив модель системи забезпечення національної безпеки України. Протягом 2003-го–2018-го років у нас діяла модель, яка передбачала різні сфери забезпечення національної безпеки. Це економічна, інформаційна, гуманітарна, соціальна, науково-технічна сфера тощо. Тобто йшлося про всі сфери життєдіяльності суспільства та держави. Нова модель стала більш лаконічною та меншою за функціями. Існують блоки сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс та система управління і контролю [16]. Інакше кажучи, новий закон питанням економічної безпеки приділяє уваги менше, ніж попередній Закон України «Про основи національної безпеки України». Так, Закон «Про національну безпеку України» відповідно до статей 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз [11]. Відповідно до Закону фундаментальними національними інтересами України є: 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами (ч. 3 ст. 3) [11]. Згідно із Законом державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо (ч. 4 ст. 3) [11]. Тобто забезпечення економічної безпеки охоплюється діяльністю держави у сферах національної безпеки і оборони. Крім того, як указує З.В. Гбур, три складники національної безпеки, а саме економічна, соціальна та екологічна, є одночасно складниками, забезпечення яких буде сприяти сталому розвитку як системи забезпечення національної безпеки зокрема, так і країни загалом [3, с. 85].

Однак для повної реалізації функції держави із забезпечення економічної безпеки необхідна нормативно-правова основа. Нині визначення поняття «економічна безпека» містить підзаконний норма-

тивно-правовий акт, а саме: Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277 [9]. У цьому документі економічна безпека визначається як стан національної економіки, що дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі та характеризує здатність національної економіки до сталого й збалансованого зростання. Складниками економічної безпеки є: виробничий, демографічний, енергетичний, зовнішньоекономічний, інвестиційно-інноваційний, макроекономічний, продовольчий, соціальний, фінансова безпека, дефініції яких так само закріплюють Методичні рекомендації. Оскільки вони мають інформаційний, рекомендаційний, роз'яснювальний характер та не є обов'язковими, підтримуємо пропозицію А.Г. Чубенка, що удосконалення законодавчого забезпечення економічної безпеки першочергово потребує формулювання чіткої легальної дефініції цієї категорії [17, с. 92]. Дійсно, забезпечення економічної безпеки має стратегічне значення для національної безпеки держави, тому усі питання, пов'язані з економічною безпекою, мають бути врегульовані законом. Розробка та прийняття такого нормативно-правового акта продиктовані також необхідністю виконання конституційних вимог щодо реалізації функції держави із забезпечення економічної безпеки.

Крім визначення поняття «економічна» безпека та його складників, виокремлення напрямів діяльності та конкретизації завдань у цій сфері, законом варто закріпити інституційну основу – систему державних інституцій (суб'єктів), на які покладається виконання функції із забезпечення економічної безпеки. Такими суб'єктами, на думку Ю. Самойленка і М. Григорчука, є: Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, Національний банк України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [13, с. 29]. Водночас слушним вважаємо зауваження О.М. Резніка щодо розмитості сфери повноважень компетентних органів, покликаних забезпечувати економічну безпеку України [12, с. 95]. На нашу думку, доцільним є створення спеціального центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення економічної безпеки для контролю та координації діяльності інших суб'єктів, розробки стратегічних орієнтирів економічної безпеки на тривалий період та планів їх поетапної реалізації. Але не зовсім вірними уявляються твердження З.В. Гбура про те, що діяльність спеціального органу ЕБУ дозволить виявити та запобігти злочинам та іншим правопорушенням в економічній сфері [4, с. 7], позаяк таке завдання – своєчасно виявляти та усувати порушення – покладається на правоохоронні органи.

Крім того, у законі варто передбачити форми взаємодії державних органів та громадянського суспільства і його інституцій, оскільки забезпечення економічної безпеки є не лише функцією держави, а й справою всього Українського народу (ст. 17 Конституції України) [6]. Однак цей аспект забезпечення економічної безпеки наразі не має ні теоретичного, ні практичного механізму реалізації.

Висновки. Підсумовуючи, наголосимо, що забезпечення економічної безпеки як функція Укра-

їнської держави, яка проголосила утвердження і забезпечення прав і свобод людини своїм головним обов'язком (ст. 3 Конституції України) [6], передовсім означає забезпечення права людини на гідне життя. У сучасних умовах забезпечення економічної безпеки набуває статусу найвищого пріоритету в діяльності держави, оскільки створює фундамент, який можна використовувати для успішного розв'язання всіх інших внутрішніх і зовнішніх проблем.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Білоусов Є.М. Юридична природа економічної безпеки як категорії господарського права. Європейські перспективи. 2013. № 12. С. 88–93.
2. Бульба В.Г. Сучасні наукові підходи до визначення сутності функцій держави. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Харків: ХарPI НАДУ «Магістр». 2011. № 1(39). С. 38–46.
3. Гбур З.В. Економічна безпека як одна зі складових забезпечення національної безпеки України на сучасному етапі. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 18. С. 81–86.
4. Гбур З.В. Основні функції держави у сфері забезпечення економічної безпеки. Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 2(52). С. 1–9.
5. Джураєва О.О. Класифікація функцій сучасної держави. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. Одеса: Фенікс, 2005. Вип. 25. С. 140–145.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Корчевська Л. Міжнародний досвід формування інституціонально-правової основи безпекознавства. Міжнародна економічна політика. 2016. № 1(24). С. 74–102.
8. Левчук О.В. Економічна безпека України в умовах глобалізації. Глобальні та національні проблеми економіки. Електронне наукове фахове видання. Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. 2015. Вип. 6. С. 190–193.
9. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.
10. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, 2009. 598 с.
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
12. Резник О. Н. Экономическая безопасность как составляющая национальной безопасности Украины, которая охраняет финансовую систему Украины. *Leges și Viața*. 2016. № 11/2(299). С. 92–95.
13. Самойленко Ю., Григорчук М. Економічна безпека України: правовий аспект. Віче. 2013. №17. С. 27–29.
14. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
15. Стрельников К.А. Правовое регулирование обеспечения экономической безопасности в США. Военно-юридический журнал. 2009. № 4. URL: <http://www.center-bereg.ru/m2346.html>.
16. Торба В. Реформувати не за трафаретом. День. № 184 від 10 жовтня 2018 р. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/reformuvaty-ne-za-trafaretom>.
17. Чубенко А.Г. Теоретико-правовий аспект забезпечення економічної безпеки. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2014. № 3. С. 88–101.
18. Шкарлет С.М. Формування економічної безпеки підприємств засобами активізації їх інноваційного розвитку: автореф. дис. ... доктора економіч. наук: 08.00.04. Київ, 2007. 41 с.
19. Щербина В.М. Інформаційне забезпечення економічної безпеки підприємств та установ. Актуальні проблеми економіки. 2006. № 10(64). С. 220–225.

Кириченко Ю. М.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

PRINCIPLES OF ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS AS ADMINISTRATIVE RIGHTS SUBJECTS

У статті проаналізовано наукові позиції вчених щодо розуміння принципів діяльності органів місцевого самоврядування. Надано авторське розуміння терміна «принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права». Здійснено поділ принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на: 1) організаційні; 2) функціональні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, принципи діяльності, суб'єкт, адміністративне право.

В статье проанализированы научные позиции ученых относительно понимания принципов деятельности органов местного самоуправления. Предоставлено авторское понимание термина «принципы деятельности органов местного самоуправления как субъектов административного права». Осуществлено деление принципов деятельности органов местного самоуправления как субъектов административного права на: 1) организационные; 2) функциональные.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, принципы деятельности, субъект, административное право.

The article analyzes scientific positions of scientists regarding the understanding of the principles of the activities of local self-government bodies. Author's understanding of the term "Principles of the activities of local self-government bodies as subjects of administrative law" is provided. The classification of the principles of the activities of local self-government bodies as subjects of administrative law for: 1) organizational; 2) functional.

Key words: local self-government bodies, principles of activity, subject, administrative law.

Всебічне розкриття адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як форми організації та функціонування публічної влади на місцевому рівні не видається можливим без детального вивчення їх принципів, які відображають головні якості цього багатогранного, комплексного соціально-правового інституту з позиції його змісту та юридичної природи.

Проблематика принципів організації та діяльності органів місцевого самоврядування в адміністративно-правовій науці залишається маловивченою та неповною мірою дослідженою. Нині відсутні ґрунтовні напрацювання з цього питання, особливо в нинішніх умовах реалізації державної регіональної політики в Україні.

Окремим аспектам визначення сутності принципів діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління, основним факторам їх формування та реалізації, а також тенденціям розвитку й вдосконалення приділяли увагу такі вчені: В.Б. Авер'янов, В.І. Андріяш, Г.В. Атаманчук, О.М. Бабич, В.В. Баштанник, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, І.А. Грицяк, А.А. Грובה, В.В. Гройсман, М.І. Деркач, А.Н. Євтушенко, М.В. Пітцик, С.Г. Сergyogina, П.М. Любченко, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, В.Ю. Керецман, В.С. Куйбіда, А.С. Матвієнко, А.М. Нікончук, Х.В. Приходько, О.В. Прішкіна, П.А. Трачук, В.О. Храмов, І.О. Цурканова, А.М. Школик та інші. Здебільшого вони зосереджувались на загальній характеристиці основоположних засад місцевого самоврядування, що закріплені в міжнародному, конституційному та галузевому

законодавстві. Водночас визначення особливостей реалізації організаційних та функціональних принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на сучасному етапі державотворення в Україні, зокрема з активним впровадженням концепції значного звуження публічного адміністрування на центральному рівні відповідно до світових демократичних цінностей, вимагає окремого наукового аналізу.

Безперечним є твердження, що основні принципи права отримують розвиток і конкретизацію у принципах кожної галузі права. Цим пояснюється та обставина, що розкриття змісту, сутності та ознак досліджуваної категорії знаходяться в основі наукових позицій учених, які вивчали особливості принципів місцевого самоврядування та діяльності його органів. Так, С.Г. Сergyogina під принципами місцевого самоврядування розуміє визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, які покладені в основу його організації і функціонування, а також визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування [1, с. 195].

Як зумовлені природою публічної влади відправні засади, ідеї й вимоги, які лежать в основі організації та функціонування місцевого самоврядування, регламентації соціальних зв'язків, визначають форми й методи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування тлумачить принципи місцевого самоврядування П.М. Любченко [2, с. 102]. На думку В.О. Баранчикова, принципами організації і діяльності місцевого самоврядування виступають ідеї та концепції, які, будучи матеріалізованими та належ-

ним чином оформленими, становлять у своїй сукупності сутність та основу різних соціальних установ [3, с. 44]. В.В. Кравченко і М.В. Пітцик наголошують на тому, що вихідні начала як принципи місцевого самоврядування, що покладені в основу його організації і функціонування, і визначають його риси й ознаки, зумовлені саме завданнями та функціями місцевого самоврядування [4, с. 66].

Є погляд на принципи місцевого самоврядування як на явища, що відображають іманентні якості цього феномена з позицій його змісту та політико-правової природи [5, с. 28]. В.М. Вакуленко також вважає, що принципи місцевого самоврядування зумовлені самою природою цього соціально-правового інституту, саме тому – це визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади, органів місцевого самоврядування, що формуються громадами [6, с. 59]. Суттєвої різниці не вбачається і у тезі, яка запропонована Т.С. Смирновою: «Відповідно до положень сучасної науки та законодавчої практики принципи місцевого самоврядування – це основні, докорінні засади його організації та функціонування, зумовлені його природою» [7, с. 45].

Д.С. Батракова пояснює місцеве самоврядування як гарантоване державою право територіальної громади, що проживає в межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговано певні повноваження; дослідниця пропонує під його принципами розуміти вихідні засади, закріплені в законодавстві України, що покладено в основу організації та функціонування управління територіальною громадою справами на рівні визначеної території, і які визначають його властивості, риси та ознаки [8, с. 11].

Оглядаючи літературу за темою дослідження, не можна залишити поза увагою ті ознаки, які притаманні принципам місцевого самоврядування. Наприклад, В.Ф. Погорілко та О.Ф. Фрицький виділяють такі: а) фундаментальний узагальнюючий характер; б) нормативність; в) визначеність та категоричність; г) постійність дії; г) загальна визнаність; д) сконцентрованість положень; е) стійкість [9, с. 122].

Системний аналіз спеціальної юридичної літератури надає підстави стверджувати, що здебільшого під принципами місцевого самоврядування розглядаються зумовлені самою природою цього складного соціально-правового і політичного інституту, його завданнями та функціями основні вихідні ідеї і положення, закріплені у чинному законодавстві, які визначають основи організації і функціонування місцевого самоврядування та їхніх органів. Нам видається більш прийнятним, надаючи визначення принципам місцевого самоврядування, використовувати словосполучення «нормативні правила» або «нормативні засади», а не «визначальні ідеї». Адже вони виступають підґрунтям і основним орієнтиром для реалізації всієї нормотворчої і правозастосовчої діяльності місцевих органів влади. Маючи загальнообов'язковий, імпера-

тивний і загально значимий характер, вони становлять фундамент для існування системи місцевого самоврядування, охоплюють усі аспекти діяльності її органів, визначають весь комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі їх організації і функціонування.

Функціональне призначення того чи іншого принципу місцевого самоврядування важко переоцінити. Адже їхні нормативно-регулятивні та системні властивості, взаємоузгодженість та взаємодія, сутнісна природа спрямовані на досягнення максимального ефекту та результативності від діяльності територіальних громад та обраних ними органів і посадових осіб із метою самостійного вирішення місцевих питань на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Окремо зазначимо, що найчастіше на сторінках наукових видань трапляється класифікаційний поділ принципів місцевого самоврядування за формою їх існування, тобто джерелом або способом матеріалізації у праві: загальноправові (конституційні) та спеціальні (спеціалізовані). Якщо перша група зумовлена конституційно-правовою природою місцевого самоврядування (народовладдя, гуманізм, демократизм, верховенство права, законність, гласність) і відображає та розкриває соціальну природу місцевого управління, його детермінованість і зумовленість суспільством, то друга група принципів (колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених відповідними законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування) безпосередньо закріплює особливості місцевого самоврядування, зокрема діяльності його органів. Усі названі принципи мають самостійне значення і тісно пов'язані. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування [1, с. 195]. Системність як ознака означає, що кожен із принципів місцевого самоврядування діє не автономно, у відриві один від одного, а цілісно, тобто в єдності та взаємозв'язку.

Розглядаючи принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, ми не можемо оминати увагою принципи, які характерні для адміністративного права як фундаментальної галузі права.

Примітно, що адміністративно-правова думка їх поділяє на загальні і спеціальні. Наприклад, Є.В. Сердюк зазначає, що загальні принципи мають ключове значення для всієї галузі адміністративного права (пріоритету прав та свобод людини і громадянина; верховенства права; законності; рівності громадян перед законом; демократизму правотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності держави і людини; гуманізму й справедливості у взаємовідносинах між державою та людиною). Такі принципи деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які, своєю чергою, по-

діляються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [10, с. 74].

З огляду на ту обставину, що місцеве самоврядування як самостійне управління на певній території є формою публічного адміністрування [11, с. 65–66], становить певний науковий інтерес позиція І.Б. Коліушка та В.П. Тимошука, які пропонують такі принципи діяльності органів публічної адміністрації: 1) верховенство права як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості; 4) пропорційності; 5) ефективності; 6) підконтрольності; 7) відповідальності; [12, с. 26–27]. Власне такі самі принципи організації та діяльності органів публічної адміністрації з метою досягнення європейських стандартів належного урядування викладено і в проекті Концепції реформування публічної адміністрації. При цьому до викладеного переліку додана така нормативна засада, як неупередженість, зміст якої полягає в обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до усіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання [13]. Крім вищенаведених принципів, окремі дослідники додають такі: 1) принцип демократизму методів і стилю роботи; 2) принцип професійної компетентності; 3) принцип поєднання виборності та призначуваності; 4) принцип плановості; 5) принцип науковості [14, с. 218–219].

Через те, що органи місцевого самоврядування нині беруть на себе значний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями, намагаючись вирішити питання місцевого значення у різноманітних сферах суспільного життя населення, виникає потреба у формулюванні принципів діяльності органів місцевого самоврядування, які б розкривали природу їх взаємовідносин із фізичними і юридичними особами.

Характерно, що правнича література адміністративного спрямування визначає їх як процедурні принципи належного урядування, доречне використання яких могло б мати місце в організації діяльності органів місцевого самоврядування. Як правило, вони стосуються правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснюється у межах адміністративних процедур і спрямовується на прийняття адміністративних актів та їх застосування [15, с. 82].

Так, до переліку процедурних принципів належного урядування, які визначають підґрунтя для взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб, окремі науковці зараховують: 1) доступність послуг публічної адміністрації; 2) право приватних осіб бути почутими; 3) право приватних осіб на представництво та правову допомогу у відносинах з адміністрацією; 4) часові обмеження розгляду адміністративних справ; 5) обов'язок адміністрації повідомити про прийняття та зміст адміністратив-

ного акта та способів його оскарження [16, с. 169]; 6) участь у прийнятті рішення; 7) принцип прозорості; 3) принцип підзвітності (відповідальності); 4) принцип ефективності; 5) принцип неупередженості [15, с. 82–87]. Наведені принципи демонструють формування та втілення в життя нової парадигми органів публічної адміністрації – перехід від управління і керування до врядування та обслуговування.

Як зауважує О.В. Бейко, на місцевому рівні належне врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутти причетність до суспільних дій [17, с. 250–257].

У цьому аспекті варто нагадати, що у 2008 р. було затверджено Комітетом Міністрів Ради Європи, на виконання рішень III Варшавського саміту Голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи, Європейську Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні, яка, враховуючи європейський досвід у сфері демократії, прав людини та верховенства права, передбачає дванадцять принципів належного врядування на місцевому рівні: 1) чесне проведення виборів, представництво та участь із метою забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати власний голос у вирішенні місцевих суспільних справ; 2) чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян. Цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань та потреб громадян; 3) ефективність та результативність задля забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання наявних ресурсів; 4) відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння того, як ведуться суспільні справи; 5) верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність; 6) етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними; 7) компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки; 8) інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь; 10) надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жодного не дискримінують і не виключають; 12) підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії [18]. Як бачимо, закріплені в європейському програмному документі принципи безпосередньо визначають спосіб організації діяльності органів врядування на місцевому рівні, визначають вектор руху реалізації наданих по-

вноважень, окреслюють певні суспільні цінності, і впливають на методи надання публічних послуг.

У процесі реалізації проекту «Прозора Україна» було запропоновано виділити лише шість основних принципів, які поглинають вимоги інших, а саме: прозорість; нетерпимість до корупції; залучення громадян до управління; послідовність; фаховість; підзвітність [19].

Підсумовуючи вищевикладене і спираючись на мету нашого дослідження, вважаємо за доцільне поділити принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на: 1) організаційні; 2) функціональні, під впливом яких створюються оптимальні організаційні умови для реалізації адміністративної нормотворчої та правозастосовчої діяльності органами місцевого самоврядування, а також визначаються її способи, зміст та правова форма.

До організаційних принципів діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, тобто таких, за якими формується і функціонує система органів місцевого самоврядування, варто зарахувати: верховенства закону в організації системи органів місцевого самоврядування; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян; підконтрольності та відповідальності органів і посадовців місцевого самоврядування перед територіальною громадою; організаційного відособлення місцевого самоврядування, його органів в системі управління державою і взаємодія на засадах партнерства з органами державної влади у здійсненні загальних завдань і функцій; повсюдності місцевого самоврядування; правової, організаційної та фінансової спроможної автономії місцевого самоврядування.

З іншого боку, певні принципи (верховенства права як пріоритету прав і свобод людини і громадянина,

відкритості і прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, законності як діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом, поєднання співмірності, необхідної достатності та придатності дій, здійснюваних органами місцевого самоврядування, з неприпустимістю зловживання наданими повноваженнями під час вирішення питань місцевого значення, компетенції, професіоналізму, неупередженості та спроможності, запобігання корупційним діями, доступності та своєчасності надання адміністративних послуг, субсидіарності прийняття рішень, участі представників територіальних громад у розробці проектів управлінських рішень та їх прийнятті, колегіальності, відповідальності за прийняті рішення) утворюють систему функціональних принципів, яка слугує підґрунтям для належної адміністративної нормотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

На підставі проведеного системного аналізу норм національного та європейського законодавства під принципами діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права будемо розуміти законодавчо зафіксовані нормами вітчизняного та міжнародного законодавства об'єктивно зумовлені природою публічної влади, стержневі, порівняно стабільні, науково обґрунтовані засади, які, з одного боку, визначають організаційну структуру, соціальну спрямованість і основні властивості місцевого самоврядування як багатокомплексного соціально-правового явища, а з іншого – які протягом тривалого часу не зазнають суттєвих змін, визначають характер і зміст нормотворчої і правозастосовчої діяльності виконавчих і представницьких органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративних правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сergyoga S.G. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. Х. Право, 2005. 256 с.
2. Любченко П. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: моногр. Х.: Одісей, 2006. 352 с.
3. Баранчиков В.А. Муниципальное право: учеб. М.: Закон и право, 2000. 383 с.
4. Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муниципальное право України: навч. посібн. К.: Атіка, 2003. 672 с.
5. Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: монографія. Ужгород.: Ужгород. міська друк, 2003. 190 с.
6. Вакулєнко В.М. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підруч. К.: НАДУ, 2010. 400 с.
7. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. К.: КМ Академія, 2001. 262 с.
8. Батракова Д.С. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2017. 22 с.
9. Муниципальное право України: підруч. / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
10. Сердюк С.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян. Інформація і право. 2014. № 2. С. 72–78.
11. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. К.: Істина, 2012. 528 с.
12. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / Автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. К., 2006. 32 с.
13. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: проект Центру політико-правових реформ. URL: [http://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20\(1\).doc](http://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20(1).doc).
14. Лошхін О.М. Концептуальні засади публічної адміністрації: проблеми визначення дефініції, принципи та функції. Держава і права: юридичні і політичні науки. 2005. Вип. 55. С. 212–227.
15. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
16. Коломoeць Т.О. Адміністративне право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
17. Бейко О.В. «Добре місцеве врядування»: можливий порядок денний для України. Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування: зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М.О. Пухтинського. К.: Атіка, 2008. С. 250–257.
18. Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf.
19. Прошко В. «Прозора Україна». Законодавчі реалії «Прозора Україна»: методика впровадження завдань / за ред. О. Газізової, П. Фенриха. Черкаси: Ін-т дем. ім. Пилипа Орлика. 2008. С. 24–30.

Книш С. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту
Київського університету права
Національної академії наук України

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

ANALYSIS OF CURRENT STATE OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF HEALTH SPHERE IN UKRAINE

Статтю присвячено аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Запропоновано критерій визначення груп суспільних відносин у сфері охорони здоров'я. Наголошено на важливості правового регулювання нових напрямів, схвалених Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я. Сформульовано висновок про необхідність поліпшення адміністративно-правового забезпечення у сфері охорони здоров'я в сучасний період.

Ключові слова: охорона здоров'я, відносини у сфері охорони здоров'я, правове регулювання, реформування, концепція.

Статья посвящена анализу современного состояния административно-правового регулирования отношений в сфере охраны здоровья в Украине. Предложен критерий определения групп общественных отношений в сфере здравоохранения. Подчеркнута важность правового регулирования новых направлений, одобренных Концепцией реформы финансирования системы здравоохранения. Сформулирован вывод о необходимости улучшения административно-правового обеспечения в сфере здравоохранения в современный период.

Ключевые слова: здравоохранение, отношения в сфере здравоохранения, правовое регулирование, реформирование, концепция.

The article is devoted to analysis of the current state of administrative-legal regulation of relations in the health sphere in Ukraine. It is emphasized that the main disadvantage of implementing medical reform in Ukraine is the lack of a single document that would serve as a "roadmap" for the implementation of appropriate changes. Pay attention that the tasks of health care reform reflect new groups of social relations that require the creation of a proper legal basis. Such tasks determine the following: 1) implementation of the state guaranteed package of medical care; 2) formation of a single national customer of medical services; 3) creating new opportunities for local authorities to exercise health authority; 4) autonomization of medical care providers; 5) the introduction of the principle of "money goes for the patient"; 6) development of a modern system of "e-health". Accent, that all components of the medical sphere in the modern period are not fully ensured by normative legal acts. Some groups of public relations, which we consider to be highly important, have not at all found the proper legal support and do not take into account world standards. On the basis of our analysis, we observe a number of convincing advantages and a number of shortcomings, which allows us to speak about the satisfactory state of administrative-legal regulation of relations in the sphere of health care in Ukraine in the modern period.

Key words: health care, public relation in the health sphere, legal regulation, reform, concept.

Нині в Україні відбувається ґрунтовне реформування ключових сфер суспільного життя. Концепції та стратегії розвитку держави знаходять практичне втілення в законодавчих новелах та оптимізації системи органів публічного адміністрування. Інтенсивність таких реформ зумовлена державним курсом на інтеграцію до Європейського Союзу (далі – ЄС) та підкріплюється фінансовою і консультативно-дорадчою допомогою держав-партнерів, що сприяють реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Важливо зауважити, що стрімкий розвиток суспільних відносин стимулює правове та організаційне супроводження відповідних змін. У цьому аспекті можна виділити сфери, які більшою чи меншою мірою врегульовані національним законодавством. До більш регламентованих, наприклад, належать сфери фінансів або соціального захисту населення, до менш регламентованих – сфери інтернету або охорони здоров'я в Україні.

Питаннями адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні займаються чимало фахівців з адміністративного пра-

ва, державного управління та медичних спеціальностей. Варто вказати на наукові здобутки В.І. Агаркова, Ю.М. Аргунової, Н.Б. Болотіної, І.О. Буряка, В.О. Галая, М.Ф. Герасименка, З.С. Гладуна, Р.Ю. Гревцової, Л.М. Дешко, О.Ю. Кашинцевої, С.О. Козуліної, Б.О. Логвиненка, В.М. Пашкова, О.М. Пелагеші, О.М. Піщити, Я.Ф. Радиша, Л.О. Самілик, І.Я. Сенюти, В. Ю. Стеценко, С.Г. Стеценка, В.І. Теремецького, Я.М. Шатковського та інших вчених.

Водночас динамічна трансформація суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в сучасний період потребує поглибленого вивчення та аналізу, що і зумовлює актуальність представленого дослідження. Зокрема, досі не знайшли належного правового забезпечення питання трансплантації анатомічних матеріалів людині та публічних закупівель лікарських засобів і медичних виробів, що, своєю чергою, не дає змоги загалом ефективно функціонувати системі охорони здоров'я.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу чинного національного законодавства та практики його застосування здійснити тео-

ретико-правове дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні, а також сформулювати науково обґрунтовані пропозиції і рекомендації, спрямовані на його вдосконалення.

Повнота і ефективність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні істотно залежать від інтенсивності впровадження нових інститутів та складників медичної сфери.

Так, Б.О. Логвиненко пропонує визначити предмет медичного права як суспільні відносини, що виникають у сфері медицини. До таких відносин вченим запропоновано включити: 1) відносини, що стосуються прав і обов'язків фізичних осіб; 2) відносини внутрішньої організації; 3) медико-деліктні відносини; 4) відносини щодо медичного страхування; 5) відносини у сфері трансплантології, фармакології, протезування тощо; 6) зовнішньоорганізаційні відносини. Також фахівець наголошує на тому, що стрімкий розвиток медичного права в Україні зумовлює відкритість і динаміку зазначеного нами переліку, тобто він не є вичерпним і може змінюватись [1, с. 77]. Дійсно, виникнення нових категорій суспільних відносин у сфері охорони здоров'я вимагає належного адміністративно-правового забезпечення, а отже, розширює предмет медичного права.

Варто зауважити, що з огляду на традиційну кризовість сфери охорони здоров'я питання її реформування задля узгодження із сучасними європейськими стандартами є доволі складним. Вбачається, що головним недоліком реалізації медичної реформи в Україні є відсутність єдиного документа, що виконував би роль «дорожньої карти» впровадження відповідних змін. Натомість є низка ключових нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення окремих елементів комплексної проблеми неефективності системи охорони здоров'я в Україні.

Оскільки основою для будь-яких новацій є нормативно-правовий масив, тому з метою здійснення наукового аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні варто дослідити Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р [2].

Завдання реформи фінансування системи охорони здоров'я відображають нові групи суспільних відносин, що потребують створення належного правового підґрунтя. Такими завданнями реформа визначає такі: 1) впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги; 2) утворення єдиного національного замовника медичних послуг; 3) створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я; 4) автономізація постачальників медичної допомоги; 5) запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом»; 6) розбудова сучасної системи управління медичною інформацією [2].

Щодо впровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги варто зазначити, що

нині прийнято Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 р. [3] і окремі положення Закону досі набувають чинності. Загалом повноцінний запуск системи державних медичних гарантій на всіх рівнях медичної допомоги буде впроваджено у період до 2020 р.

У вкладці «Медична реформа» на офіційному сайті Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) розміщено матеріал «Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу» [4]. Зазначено позитивний момент: «Медичні заклади, які уклали договір із Національною службою здоров'я України (далі – НСЗУ), отримали фінансову свободу та можуть самостійно розпоряджатися своїм бюджетом, вони не обмежені тарифною сіткою чи штатним розписом. Це дало змогу головним лікарям переглянути зарплатну політику. В ефективно працюючих лікарів заробітна плата зросла майже втричі. Якщо раніше лікарі первинної ланки медичної допомоги отримували до 5 тисяч гривень, то вже після перших оплат НСЗУ ефективні заклади змогли підвищити зарплати своїм лікарям до 15 тисяч гривень. Суттєво підвищилися і заробітні плати молодшого медичного персоналу» [4].

Утім, виникає питання: як бути із зарплатою вузькокваліфікованих спеціалістів другої і третьої ланки медичної допомоги? Якщо важливим критерієм успішності закладу охорони здоров'я є кількість пацієнтів, що перебувають на обслуговуванні, то це, насамперед, стосується закладів первинної медичної допомоги. Відповідно, заробітна плата медичного персоналу може зрости, як нам констатує сайт МОЗ України. Тоді яким чином розрахувати заробітну плату, приміром, лікаря-отоларінголога, до якого направляється лише певний процент пацієнтів від первинного рівня? Отже, на цьому етапі медичної реформи в пацієнтів та медичного персоналу виникає багато питань щодо її реалізації.

Утворення єдиного національного замовника медичних послуг. Таким замовником нині стала новостворена НСЗУ, яку було утворено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України у грудні 2017 р. [5]. Зазначимо, що вказана служба відіграє скоріше роль не замовника медичних послуг, а посередника між державою, закладом охорони здоров'я та пацієнтом. Нетривалий період існування НСЗУ не дає змоги об'єктивно визначити якісний стан адміністративно-правового забезпечення внутрішніх і зовнішніх управлінських відносин, пов'язаних з її функціонуванням.

Створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я. У цьому напрямі варто зазначити Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14 листопада 2017 р. [6]. Дійсно, потужний курс на децентралізацію та створення об'єднаних територіальних громад у сукупності із вказаним Законом дає змогу створити механізм поліпшення забезпечення медичних прав населення на місцях, зокрема, у сіль-

ській місцевості. Але як бути невеликим населеним пунктам, які не реалізували право на об'єднання у територіальну громаду та не володіють достатньою кількістю бюджетних коштів для утримання лікувально-профілактичного закладу, поки ще невідомо. Можливо, вирішення проблеми полягає в подальшій оптимізації моделі надання первинної медичної допомоги у сільській місцевості.

Автономізація постачальників медичної допомоги. Цей напрям передбачає запровадження моделі відносин, що потребує надання державним та комунальним закладам охорони здоров'я управлінської та фінансової автономії. З урахуванням світового досвіду автономію передбачається забезпечити шляхом реорганізації таких закладів охорони здоров'я у повноцінні суб'єкти господарської діяльності – державні та комунальні некомерційні підприємства [2].

Важливо, що, крім закладів охорони здоров'я, що є державними та комунальними некомерційними підприємствами, медичні послуги в межах державного гарантованого пакета медичної допомоги коштом державного солідарного медичного страхування зможуть також надавати приватні заклади охорони здоров'я та медичні працівники, які провадять господарську діяльність із медичної практики як фізичні особи – підприємці [2].

Можна констатувати, що правове забезпечення вказаної групи суспільних відносин потребує вдосконалення, адже незрозуміло, що буде із відомими закладами охорони здоров'я, які фактично є державними за формою власності (перебувають у сфері управління відповідних центральних органів влади), але їм не можуть бути повноцінними суб'єктами господарської діяльності через обмежений контингент, який реалізує в них право на медичне обслуговування.

Запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом». Цей принцип відображено у ст. 9 «Порядок отримання медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій» згаданого вище Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [3]. Вочевидь, потребує більш детального регулювання механізм надання лікарських засобів, які пацієнт може отримати в надавача (закладу) за програмою медичних гарантій. Є великий корупційний ризик, що лікарські засоби, які надаватимуться за такою процедурою (реімбурсацією), будуть лобіюватися великими фармакологічними компаніями. Отже, з метою усунення цих ризиків необхідно розробити захисні правові механізми, що сприятимуть врегулюванню відносин у цьому напрямі.

Розбудова сучасної системи управління медичною інформацією. Це останнє завдання Концепції і остання група суспільних відносин. Поряд зі згаданим вище Законом звернімо увагу на Порядок функціонування електронної системи охорони здоров'я, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 [7]. Частково електронну медицину вже впроваджено у дію, прикладом чого слугує електронна медична система «HELSI.ME». Водночас електронна медицина включає ва-

гомий пласт відносин, що стосуються забезпечення права пацієнта на конфіденційність інформації, питання збереження і відповідальності за розголошення лікарської таємниці, підтримки комплексної системи захисту інформації з медичними даними про пацієнтів тощо. В окремих районах є проблеми з доступом до всесвітньої мережі Інтернет, а отже, і система телемедицини, і медичні послуги онлайн є недоступними для певної частини населення.

Таким чином, проведений аналіз завдань Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я дає змогу вести мову про позитивні зрушення в напрямі належного адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я. Як недолік варто зазначити недосконалість правового забезпечення та відсутність всебічного охоплення нових груп відносин у досліджуваній сфері.

Варто зупинитися на окремих напрямках, що не знайшли належного відображення у проаналізованій Концепції. Першим із них є вдосконалення відносин щодо публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів. З метою усунення суттєвих прогалин у цьому напрямі було прийнято Концепцію реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 582-р [7]. Однак шляхи і способи розв'язання наявних проблем у цій сфері вбачаються декларативними. Наприклад, у Концепції зазначено про «підвищення рівня прозорості та обґрунтованості прийняття рішень, залучення громадськості». Звичайно, закупівлю лікарських засобів задля вакцинації необхідно зробити максимально прозорою і тут питання не у закріпленні цього факту, а у реальній формі як цього досягти, щоб максимально усунути корупційні ризики.

Другим напрямом є трансплантація анатомічних матеріалів людини. Сучасний підхід до правового регулювання трансплантації закріплений у Законі України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», що набуде чинності з 1 січня 2019 р. [8]. Варто зауважити, що під сферу дії Закону не підпадають біомодифікації тіла та біоімпланти. Це знову ж таки справляє негативний вплив на стан і повноту правового забезпечення сфери охорони здоров'я.

Наостанок, звернемо увагу на Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я, прийнятих 17 Всесвітньою медичною асамблеєю (Нью-Йорк, США, жовтень 1963 р.) із поправками, внесеними 35 Всесвітньою медичною асамблеєю (Венеція, Італія, жовтень 1983 р.) [9]. Наведемо два із 12 задекларованих принципів: «V. Медики мають бути адекватно представлені у всіх офіційних органах, що займаються проблемами охорони здоров'я» та «VII. Має бути гарантована моральна, економічна та професійна незалежність лікаря» [9].

Як впливає з викладеного, вказані принципи не відображено у національній системі охорони здоров'я, а отже, відносини, що мають тут місце,

не мають належного забезпечення адміністративно-правовими нормами. Принцип присутності медичних працівників в охороноздоровчих органах є надзвичайно важливим, адже цілком природно, що в Національному банку служить переважна кількість банкірів та економістів, питаннями поліції опікується фахівець-юрист. Тож у низці центральних органів виконавчої влади на адміністративних посадах, на наше переконання, мають бути присутні фахівці з медичною освітою. На жаль, це питання також не знайшло належного правового закріплення в національному адміністративно-правовому законодавстві. Медичні працівники мають отримувати більше коштів за виконання своїх професійних обов'язків та нести вищий рівень відповідальності порівняно з іншими суб'єктами. Утім, це питання ще не знайшло належного вирішення на законодавчому рівні.

З огляду на викладене можна констатувати, що державою вчиняються спроби адміністративно-правового врегулювання нових відносин, що виникають у сфері охорони здоров'я в Україні. Водночас нормативно-правовими актами недостатньо

повно охоплено складники сучасної сфери охорони здоров'я в Україні. Окремі суспільні відносини, що видаються нам надзвичайно важливими, взагалі не вийшли належного правового забезпечення і не корелюють зі світовими стандартами в медичній сфері. На підставі проведеного аналізу чинного національного законодавства та практики його застосування щодо сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні спостерігається чимало позитивних зрушень. Водночас нині можна вести мову про вибірковий характер законодавчої ініціативи, яка стосується окремих відносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Загалом сучасний стан адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні не можна вважати задовільним. Тому у подальшому перспективними є дослідження, спрямовані на пошук шляхів удосконалення стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні, з огляду на зарубіжний досвід та акцентуацію на однорідних групах таких відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Логвиненко Б.О. До питання про предмет медичного права України. Європейські перспективи. 2012. № 4. Ч. 1. С. 74–78.
2. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1103-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>.
3. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-viii>.
4. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. Інформація від 19.10.2018 р. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu-->.
5. Про утворення Національної служби здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF>.
6. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14.11.2017 р. № 2206-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>.
7. Про схвалення Концепції реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 582-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250226636>.
8. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині: Закон України від 17 травня 2018 р. № 2427-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19>.
9. Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я. Прийняті 17-ю Всесвітньою медичною асамблеєю, Нью-Йорк, США, жовтень 1963 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990_004/print.

Косиця О. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ

IMPLEMENTATION OF THE STANDARDS OF THE EUROPEAN UNION IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

У статті здійснено аналіз поглядів науковців та законодавців на поняття «викривач». Проведено дослідження положень проекту Директиви Європейського Союзу щодо захисту прав осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (2018). Запропоновано імплементувати стандарти Європейського Союзу з питань захисту прав викривачів у національне законодавство.

Ключові слова: викривач, протидія корупції, захист прав викривачів, Директива Європейського Союзу щодо захисту прав осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу.

В статті здійснено аналіз поглядів учених та законодавців на поняття «обличитель». Проведено дослідження положень проекту Директиви Європейського Союзу по захисті прав осіб, що повідомляють про порушення законодавства Союзу. Висказано пропозицію імплементувати стандарти Європейського Союзу по захисті прав обличителів в національне законодавство.

Ключевые слова: обличитель, противодействие коррупции, защита прав обличителей, Директива Европейского Союза по защите прав лиц, которые сообщают о нарушениях законодательства Союза.

The article analyzes the views of scholars and legislators on the notion of revealer. The author studies the Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. It is proposed to implement the standards of the European Union on the protection of the rights of deniers in national legislation.

Key words: whistleblowers, counteraction to corruption, protection of the rights of whistleblowers, European Union Directive on the protection of the rights of persons who report violations of the law of the Union.

Знайомство українського суспільства з поняттям «викривач» відбулось у процесі великомасштабної реформи, спрямованої на боротьбу з корупцією в державі. Саме тому викривач асоціюється, як правило, з корупційними правопорушеннями. Але боротьба з корупцією – це не єдина сфера суспільного життя, де порушується законодавство і в якій мають захищатися права тих осіб, які в процесі своєї трудової (господарської, громадської) діяльності виявили правопорушення та добровільно про них повідомили.

Протидія корупції залишається актуальним предметом наукового пошуку науковців, практиків та представників інститутів громадянського суспільства.

Ролі інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції був присвячений круглий стіл, проведений Національною академією внутрішніх справ 2 листопада 2018 р. [1], за результатами якого були опубліковані наукові доповіді вчених-фахівців різних юридичних спеціальностей, які стосувались правового статусу викривача, захисту викривачів, зарубіжного досвіду захисту викривачів та ін.

Задля досягнення цілей статті були використані праці В.І. Бенедик, В.М. Гвоздецького, О.В. Нестеренко, І.І. Яцківа, В.В. Плиски, О.Ю. Шостко та ін.

Метою статті є аналіз стану правового регулювання захисту прав викривачів в Україні, дослідження положень проекту Директиви ЄС щодо захисту прав осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, та вироблення на основі такого аналі-

зу ключових пропозицій щодо вдосконалення статусу викривача та перспектив правового регулювання захисту прав викривачів.

Ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює, що особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), – особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою [3], проте норми Закону України «Про запобігання корупції» стосуються лише викривачів, що розкрили інформацію про корупційні дії, водночас викривання є надійним інструментом подолання не лише корупції в Україні, а й порушень прав людини правоохоронними органами, забезпечення екологічної безпеки, відкритості влади, свободи висловлювання та конституційного ладу України загалом [10, с. 7].

Викривач, на думку В.І. Бенедик, – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [4, с. 214].

На думку В.М. Гвоздецького, інститут викривачів є вкрай важливим у питаннях запобігання корупційним правопорушенням [5, с. 10].

В Україні триває активна робота створення системи правових заходів задля забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють про факти корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, а також членів їхніх сімей.

У зв'язку з необхідністю захисту прав викривачів, які готові боротися за справедливість та правду, удосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам розроблено законопроект від 20.07.2016 р. № 4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» [6]. Автори законопроекту значно ширше тлумачать поняття «викривач», розуміючи під ним фізичну особу, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, розкрила або здійснила підтверджену реальними діями спробу розкрити інформацію про шкоду або загрозу суспільним інтересам із боку інших осіб, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання. Проте згідно з висновком Головного науково-експертного управління законопроекту підлягає доопрацюванню, а згідно з Висновком Комітету Верховної Ради України із питань правової політики та правосуддя законопроект суперечить положенням Конституції України.

Крім того, з метою законодавчого закріплення стимулювання та заохочення викривачів, до Верховної Ради України внесено Законопроект від 23.03.2017 р. № 6225 [7] про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо встановлення грошової винагороди для викривачів. У разі якщо повідомлення про корупційне правопорушення дало змогу уникнути збитків державному або місцевому бюджету, викривачу корупції виплачується грошова винагорода в розмірі 10% від можливої суми збитків, яка визначається Національним агентством із питань запобігання корупції. У разі анонімного повідомлення грошова винагорода викривачу не виплачується.

Щодо заохочення викривачів дослідник В.В. Плиська справедливо наголошує, що інститут заохочення має ґрунтуватися на чітких нормах права, оскільки нечіткість нормативного регулювання цього інституту може призвести до зловживання ним, наприклад, він може стати механізмом політичного переслідування конкретного державного службовця. Тому варто ввести також відповідальність «лжеінформаторів» за недостовірні відомості, а виплату винагороди за надану інформацію здійснювати лише з дня набуття законної сили рішенням суду у відповідній справі [2, с. 111]. І.І. Яцків, досліджуючи адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні, висловлює позицію, що для введення інституту заохочення необхідно не лише сформувати корупційний імунітет громадянина та створити належний

механізм захисту так званих «інформаторів», але й усунути інститут «прикривання» між державними органами. А загалом позитивним засобом протидії корупційним правопорушенням завжди є активна позиція громадян [12, с. 187], тому дослідник пропонує запровадження інституту звільнення від адміністративної відповідальності осіб, які співпрацюють у розкритті корупційних адміністративних правопорушень [12, с. 104].

Національним агентством із питань запобігання корупції 12.10.2018 р. розроблено та схвалено на своєму засіданні проект Закону України «Про захист викривачів корупції» [9]. Метою законопроекту є створення системи правових заходів задля забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють про факти корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, а також членів їх сімей. Проектом закону пропонується визначення понять «викривач», вводиться поняття «привіряні до них особи», «повідомлення про корупцію», конкретизуються повноваження НАЗК та напрями державної політики у сфері захисту викривачів.

Виявляється, в Європейському Союзі питання захисту прав викривачів є також вкрай актуальним.

У квітні 2018 р. Європейська Комісія вжила низку заходів, які стосуються захисту прав викривачів.

Європейською Комісією розроблено та подано на розгляд Проект Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law), яка спрямована на посилення захисту інформаторів як засобу розкриття незаконних дій та сприяння забезпеченню дотримання законодавства ЄС [7].

Станом на 10.12.2018 р. проект Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law), знаходиться на першому читанні в Європарламенті.

Передумовами розробки та прийняття Директиви, як зазначається на офіційному сайті Європейської Комісії, є недавні скандали, як-от Dieselgate, Luxleaks, Panama Papers, та триваючі викривання Cambridge Analytica, які свідчать, що викривачі можуть відігравати важливу роль у розкритті незаконних дій, які спричиняють шкоду суспільним інтересам та благополуччю громадян та суспільства. Як свідчать дані Global Business Ethics Survey (2016), 36% робітників, які сповістили про неналежну (неправомірну) поведінку, зазнали негативних наслідків. Єврокомісія наголошує, що захист викривачів допоможе захистити свободу вираження думок та свободу засобів масової інформації та має важливе значення для захисту правопорядку та демократії в Європі [8].

Прийняття єдиного правового акта зумовлено також тим, що нині лише десять країн ЄС (Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Швеція та Велика Британія) мають всеосяжний закон, що захищає викривачів (сповістителів, інформаторів).

Викривачами в ЄС (Whistleblowers) вважаються люди, які повідомляють про порушення законодавства, які шкодять або можуть зашкодити суспільним інтересам, наприклад, навколишньому середовищу, громадському здоров'ю, споживчій безпеці та державним фінансам ЄС, якщо це їм стало відомо під час трудової діяльності.

Директива встановлює чіткі механізми та обов'язки роботодавців як приватного сектору, так і органів публічної адміністрації. Так, проектом передбачено, що всі компанії з кількістю працюючих більше 50 осіб або річним грошовим обігом понад 10 млн євро зобов'язані створити внутрішню процедуру обробки повідомлень заявників. А всі державні адміністрації та муніципалітети з населенням понад 10 000 осіб також підпадають під вимоги закону. Механізми мають включати чіткі канали звітності в організації та за її межами зі збереженням конфіденційності, трирівневу систему звітності – всередині організації, звітність компетентним органам та публічна (медійна) звітність.

Проект Директиви містить також ефективні гарантії та включає запобіжні заходи задля запобігання шкідливих або образливих повідомлень та попередження невинуватої шкоди репутації. Особи, яких зачіпає повідомлення інформатора, будуть повною мірою користуватися презумпцією невинності, правом на ефективний правовий захист, справедливий судовий розгляд і на захист. Захист буде гарантуватись лише відповідальним інформаторам, дії які дійсно спрямовані на захист суспільних інтересів [8].

Здійснивши комплексне дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, В.В. Плиська сформулював такі напрями підвищення його ефективності:

- усунення всіх можливих корупційних проявів шляхом створення пакету антикорупційних законів та змін до чинних законодавчих актів, а також проведення ефективної антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, особливо у сфері державного управління;

- проведення додаткових перевірок у державних структурах, створення дієвих механізмів захисту «інформаторів» та притягнення винних осіб до відповідальності;

- проведення радикальної реформи діяльності правоохоронних органів, яка полягатиме в усуненні всіх можливих корупційних ризиків;

- проведення тотальних та радикальних змін у суспільній свідомості громадян через формування нової суспільної ментальності, нових духовних та моральних цінностей, на базі яких будуватиметься антикорупційна свідомість громадян та проявлятиметься їхній антикорупційний імунітет.

- вжиття заходів щодо заохочення громадян до зайняття активної позиції, що має сприяти зростанню ефективності адміністративних правовідносин [2, с. 117–188].

Підтримуємо В.І. Василичука у тому, що захист викривачів корупції має включати такі моменти:

- 1) *захист від переслідування* – особи мають бути захищені від всіх форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, які пов'язані або з'явилися в результаті інформування про випадки корупції. Такий захист повинен поширюватись на всі види можливих несприятливих наслідків, включаючи звільнення, санкції, що стосуються умов роботи, покарання у вигляді переведення на інші види робіт, переслідування, втрата статусу пільг, і так далі;

- 2) *збереження конфіденційності* – особу не може бути розкрито без чіткої її згоди;

- 3) *тягар надання доказу лягає на працедавця* – щоб уникнути санкцій або штрафів, працедавець має чітко і переконливо продемонструвати, що будь-які заходи, що вживаються стосовно співробітника, не були жодним чином пов'язані або мотивовані розкриттям викривача;

- 4) *завідомо неправдива інформація не захищається* – щодо людини, яка надає завідомо неправдиву інформацію про корупційні правопорушення, можуть застосовуватись дисциплінарні санкції і заходи цивільно-правової відповідальності. Ті, кого несправедливо звинуватили у корупційних діяннях, отримують всі належні компенсації;

- 5) *відмова від вимог про відповідальність* – будь-яке викриття, зроблене в законодавчих рамках інформаторів, захищене від дисциплінарно-процесуальних дій і кримінальної, цивільної і адміністративної відповідальності, включаючи дискримінацію, наклеп, захист авторських прав і даних. Весь тягар доказу намірів із боку інформатора порушити закон лягає на суб'єкт викриття;

- 6) *анонімність* – викривачам, що надали інформацію анонімно і в подальшому були встановлені, має бути наданий повний захист;

- 7) *система заохочень* – викривачі можуть отримувати частину відновлених коштів або штрафів, накладених у результаті викриття [1, с. 24–25].

Такі принципи мають стати основою для Закону України «Про захист осіб, які повідомили про порушення законодавства».

Основною відмінністю поняття «викривач» в українському правовому полі і поняття «інформатор» (сповістителю, інформатор) у новій запропонованій Директиві Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, є широкий спектр порушень законодавства, про які може повідомити особа та мати захист. Це порушення норм закону в сферах державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколишнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав спо-

живачів, конфіденційності, захисті даних та безпеки інформаційних систем.

«Викривач» у розумінні більшості вітчизняних науковців та законодавців – це особа, яка повідомляє про корупцію. Отже, є нагальна необхідність визначитись із поняттями та вирішити врешті-решт, чи захищатимуться права всіх осіб, які повідомляють про порушення законодавства, або лише тих, які повідомляють про корупцію.

В умовах початкового етапу формування інституту викривачів в Україні, на нашу думку, варто

дочекатись прийняття Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law), та імплементувати стандарти Євросоюзу з питань захисту прав викривачів у національне законодавство. Це, безумовно, сприятиме євроінтеграційним прагненням нашої держави, а також упередить зайву законопроектну роботу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Черней, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ: 2018. 174 с.
2. Плиска В.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2015. 210 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Бенедик В.І. Інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 212–215.
5. Гвоздецький В. Протидія «епідемії» corruptione. Моменти [дод. до газети МВС України «Іменем Закону»]. 2015. № 4 (5962). С. 10–11.
6. Проект Закону Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам від 20.07.2016 р. № 4038а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836.
7. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law: EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 23.4.2018. 2018/0106(COD). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>.
8. Офіційний сайт Єврокомісії. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.html.
9. Проект Закону України «Про захист викривачів корупції». URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/12.10.2018/12.10%20%282285%29.pdf>.
10. Правовий захист викривачів / За заг. редакцією Нестеренко О.В., Шостко О.Ю. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2016. 94 с.
11. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» від 23.03.2017 р. № 6225. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61397.
12. Яцків І.І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнародний ун-т розвитку людини «Україна». К., 2011. 239 с.

Кропивницький М. О.,
аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

LEGAL FOUNDATIONS OF FINANCING OF SOCIAL SECURITY IN UKRAINE

У статті розглядаються поширені в науці адміністративного права, фінансового права, а також права соціального забезпечення України теоретичні категорії «цілі», «завдання» та «принципи» і шляхом порівняння й синтезу концептуальних підходів до класифікації проаналізованих галузевих і міжгалузевих принципів запропоновано низку принципів фінансування соціального забезпечення населення України як підстав для його розвитку.

Ключові слова: принципи права, цілі й завдання, соціальне забезпечення, принципи права соціального забезпечення, принципи фінансування соціального забезпечення.

В статье рассматриваются распространенные в науке административного права, финансового права, а также права социального обеспечения Украины теоретические категории «цели», «задачи» и «принципы» и путем сравнения и синтеза концептуальных подходов к классификации проанализированных отраслевых и межотраслевых принципов предложен ряд принципов финансирования социального обеспечения населения Украины как базовых для его развития.

Ключевые слова: принципы права, цели и задачи, социальное обеспечение, принципы права социального обеспечения, принципы финансирования социального обеспечения.

The paper explores the concepts of “goal”, “objective”, “principle” in the science of Administrative Law, Financial Law and Social Security Law of Ukraine and presents basic principles of financing of social security of Ukraine’s population by comparison and synthesis of conceptual approaches to the classification of branch and cross-branch principles.

Key words: the principles of law, goals and objectives, social security, the principles of Social Security Law, the principles of financing of social security.

Вступ. Осмислення феномена соціального забезпечення, питань відпрацювання належного механізму його реалізації в рамках сучасного суспільства, безумовно, потребує відповідного теоретичного підґрунтя. Концептуальним у цьому плані виступає аналіз правових засад соціального забезпечення загалом та взаємопов’язаних із ними цілей, завдань і функцій зокрема. Нині в українській правовій науці відсутні комплексні дослідження таких понять, як цілі, завдання та принципи фінансування соціального забезпечення. Питання принципів соціального забезпечення досліджували Т.З. Гарасимів та І.Ю. Хомич. Загальні засади публічної фінансової діяльності, бюджетного фінансування видатків досліджувалися такими вченими, як А.І. Берлач, Л.К. Воронова, О.П. Гетьманець, Н.Л. Губерська, А.Т. Ковальчук, М.П. Кучерявенко, Л.С. Лях, В.А. Мальцева, А.О. Монаєнко, С.О. Ніщима, О.П. Орлюк, О.О. Семчик, В.Д. Чернадчук та ін.

Метою статті є визначення на основі ґрунтовного аналізу таких понять, як «цілі», «завдання» та «принципи» фінансування соціального забезпечення, а також їхня класифікація за різними критеріями для подальшого розвитку інституту фінансування соціального забезпечення.

Огляд категоріально-поняттєвого апарату сучасної науки адміністративного, фінансового та права соціального забезпечення в контексті визначення цілей, завдань і принципів соціального забезпечення. У сучасній філософській науці ціль визнається як ідеальний образ бажаного в майбутньому результату людських дій [1, с. 8]. Існує і більш розширене трактування категорії «ціль», зокрема, як

одного з елементів поведінки і свідомої діяльності суспільства, який характеризує передбачення результату діяльності і шляхи його реалізації за допомогою визначених засобів [2, с. 731]. Звернемо увагу, що в наведеному визначенні акцентовано не тільки на тому, чого необхідно досягти, а і на тому, що для цього потрібні відповідні засоби. Водночас очевидно, що визначення шляхів реалізації передбаченого результату тісно пов’язане з існуванням іншої не менш важливої категорії – категорії відповідних завдань.

Зазначимо, що в адміністративно-правовій науці категорія цілей та завдань була предметом наукового аналізу в працях низки науковців. Одним із найбільш цікавих, на наш погляд, підходів є запропонований О.М. Бандуркою та М.М. Тищенко. У підручнику «Адміністративний процес» із цього приводу було сформульовано кілька цікавих положень, які доцільно проаналізувати. Зокрема, на думку цих вчених, ціль виступає в ролі спонукального чинника, своєрідного відправного пункту відповідної діяльності, її можна визначити як причину дії або так звану цільову причину. Водночас ціль не тільки спонукає діяльність, а й стимулює її. Важливо і те, що ціль як внутрішній елемент відповідної діяльності відбивається на її структурі і зберігається протягом всього процесу, що веде до її досягнення. І, зрештою, ціль виконує функцію начала, яке спрямовує і регулює хід відповідної діяльності і з яким співвідноситься комплекс завдань, що, своєю чергою, дає змогу вносити необхідні корективи на шляху досягнення цілі.

Процес реалізації цілі не зводиться лише до її визначення і включає створення реальних передумов такої реалізації. Це означає, що процес реалізації

цілей не тільки ідеальний, а й значною мірою реальний. При цьому реальність такого процесу зумовлена наявністю і розв'язанням його конкретних завдань. Останні являють собою поняття, яке відбиває необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення відповідних цілей. Загалом це єдина система дій, які здійснюються в інтересах досягнення цілі, яка об'єднує всі його ланки. При цьому розв'язання завдання нерозривно пов'язане з його реальними умовами, тобто явищами, що впливають на виникнення розвитку і розв'язання завдання. Найважливішими умовами завдань варто вважати їхню спрямованість на досягнення цілі, об'єктивну необхідність у відповідному регулюванні, конкретні засоби і методи, а формою вираження завдань є діяльність суб'єкта, його функції. Підкреслюючи, що категорія «ціль» є ширшою за категорію «завдання», а ціль визначає наявність комплексу певних завдань, розв'язання яких дає змогу досягти наміченої цілі, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко виділяють певні рівні цілей, зокрема стратегічні, тактичні та оперативні [3, с. 24–26].

Незважаючи на те, що певні важливі висновки з приводу аналізу категорій цілей і завдань були сформульовані щодо адміністративного процесу, варто, на наш погляд, зазначити певну універсальність такого підходу і до інших сфер суспільного життя, зокрема сфери соціального забезпечення. Але при цьому варто враховувати, що процесуальна сфера, незважаючи на її важливість для суспільства, охоплює певною мірою звужене коло суспільних відносин порівняно зі сферою соціального забезпечення. Вважаємо, що стосовно сфери соціального забезпечення загалом і її фінансування зокрема доцільно говорити про виділення такої ієрархії цілей, яка б включала загальні, головні, проміжні і поточні цілі.

Загальною ціллю, на наш погляд, варто визнати досягнення такого стану суспільних відносин, за якого всі без виключення верстви населення повинні мати відповідний, нормативно закріплений ступінь соціального захисту, який відповідав би загально-визнаним міжнародним стандартам та мінімізував ризик потенційних соціальних конфліктів у цій сфері. *Головні* цілі соціального забезпечення та його фінансування спрямовані на вирішення концептуальних питань, пов'язаних із визначенням та конкретизацією соціальної політики держави, формуванням на її основі системи соціального захисту, її належного фінансування, побудови системи гарантування соціальних прав і свобод громадян, у тому числі з чітким визначенням відповідальності уповноважених суб'єктів і громадян у сфері соціального забезпечення. *Проміжні* цілі пов'язані з отриманням необхідних результатів, які б свідчили про ефективність та дієвість діяльності органів держави, їхніх представників, неурядових організацій у сфері соціального забезпечення, які б мали суттєве значення для діяльності системи соціального забезпечення на рівні окремого регіону чи окремої адміністративно-територіальної одиниці та відповідали реалізації загально-визначеної соціальної політики держави. *По-*

точні цілі пов'язані з результативністю вирішення конкретних питань соціального забезпечення окремих громадян на основі належного комплексу організаційних та правових заходів. Враховуючи організаційну взаємопов'язаність категорій цілей та завдань, ієрархія останніх може бути побудована відповідно до ієрархії зазначених вище цілей.

Такий підхід повною мірою може бути екстрапольований (безумовно, з урахуванням специфіки відповідної діяльності) на формування ієрархії цілей і завдань такої окремої важливої складової частини соціального забезпечення, якою є її належне фінансування.

У науковій літературі побутують різні підходи до визначення поняття «принцип права». Втім, загально-визнаним є осмислення принципів як ідеї, положення, вимоги, при цьому не простого положення, а основного, основоположного, засадничого, фундаментального, вихідного, загального, керівного, відправного, провідного, чільного. На це звертається увага в одному із найбільш ґрунтовних теоретичних досліджень принципів права за останній час. Автор цього дослідження С.П. Погребняк цілком справедливо підкреслює, що наповнення принципів нормативним змістом відбувається у процесі практичної діяльності різних гілок влади і є традиційним завданням органів законодавчої влади, яке виконується в процесі поточної нормотворчості [4, с. 24, 30].

Проаналізувавши підходи до визначення дефініції «принципи права», доходимо висновку, що принципи права – це основні керівні ідеї, об'єктивно зумовлені вимоги до усіх учасників суспільних відносин, обов'язковість яких залежить від нормативного їх закріплення. Загалом варто зазначити, що загальні принципи права слугують важливим підґрунтям та об'єктивним орієнтиром для формування відповідних галузевих принципів, серед яких особливу увагу варто приділити принципам права соціального забезпечення та принципам фінансового права, фінансової діяльності.

Як справедливо зазначає Т.З. Гарасимів, право соціального забезпечення є однією з важливих галузей права, що регулює суспільні відносини щодо матеріального (грошового чи натурального) соціального забезпечення громадян у разі настання соціального ризику за рахунок спеціальних соціальних фондів чи бюджетних коштів різних рівнів. Сучасний стан розвитку наукових досліджень у цій галузі позначений переходом від позитивістських концепцій до природничо-правової теорії розуміння права та його принципів. Принципами права соціального забезпечення є вихідні засади, які виражають сутність суспільних відносин, що формують предмет права соціального забезпечення. Правові принципи, на відміну від принципів права, безпосередньо закріплені у положеннях законодавства про соціальне забезпечення у вигляді норм-принципів або ж їх зміст впливає з системи норм [5, с. 43–44].

У літературі до галузевих принципів права соціального забезпечення належать: 1) поширення права соціального забезпечення на всіх громадян незалеж-

но від громадянства, форми та виду суспільно корисної діяльності; 2) здійснення забезпечення на рівні, не нижчому від установлених у державі соціальних стандартів; 3) здійснення забезпечення в разі настання соціального ризику; 4) державна гарантованість права на соціальне забезпечення; 5) принцип справедливості та неупередженості; 6) диференціація умов та обсягів соціального забезпечення [6, с. 123].

Т.З. Гарасимів виділяє принципи права соціального забезпечення, які визначають його сутність та закономірності розвитку: 1) всезагальність права на соціальне забезпечення; 2) визначення сфери суспільних відносин соціальним ризиком; 3) гарантії соціального забезпечення на рівні не нижче прожиткового мінімуму в державі; 4) провідна роль централізованого правового регулювання умов та порядку здійснення соціального забезпечення. Водночас, на його погляд, систему правових принципів права соціального забезпечення України становлять: 1) державні гарантії реалізації права на соціальне забезпечення; 2) диференціація умов та обсягу соціального забезпечення в Україні; 3) солідарна відповідальність суб'єктів права на соціальне забезпечення; 4) адресне соціальне забезпечення [5, с. 119]. І. Хомич вирізняє такі види принципів соціального забезпечення: 1) принцип цільового та ефективного використання коштів державних і недержавних соціальних фондів; 2) принцип солідарності і субсидування в соціальному забезпеченні населення України; 3) принцип прозорості, своєчасності і повноти соціального забезпечення населення України [7, с. 187]. Із загальногалузевих принципів соціального забезпечення О. Тищенко виокремлює такі: 1) принцип гуманізму як основоположної ідеї соціального забезпечення; 2) соціальне державне гарантування права кожного на соціальне забезпечення; 3) реалізація державно-правових стандартів і гарантій соціального забезпечення на достойному життєвому рівні; 4) справедлива диференціація видів соціального забезпечення; 5) соціально-правова обґрунтованість надання соціального забезпечення; 6) поєднання законодавчого і договірного визначення видів соціального забезпечення; 7) державна підтримка добровільних форм соціального забезпечення і благодійності; 8) забезпечення ефективного судового і позасудового захисту від порушень права на соціальне забезпечення [8, с. 82].

Цікавою є позиція Н.Б. Болотіної, яка галузеві принципи права соціального захисту як галузі права поділяє на змістовні та формальні. Змістовні принципи формулюють загальні засади змісту права на соціальний захист, формальні принципи відображають якість юридичного механізму забезпечення такого права. До змістовних принципів належать такі: 1) всезагальність соціального захисту; 2) всебічність (універсальність) соціального захисту; 3) рівність прав і можливостей та заборона дискримінації; 4) диференціація умов та рівня соціального захисту; 5) наукова та економічна обґрунтованість соціальних стандартів; 6) незменшуваність змісту та обсягу соціальних виплат і послуг при прийнятті нових законів; 7) державна гарантованість встановлених прав

у сфері соціального захисту. До формальних принципів належать такі: 1) збереження прав у галузі соціального захисту; 2) захист законних сподівань; 3) юридичної ясності; 4) реальності проголошених прав; 5) судового захисту права людини на соціальний захист [9, с. 57].

Не менш значущими для осмислення питання про принципи фінансування соціальної сфери є принципи фінансового права та фінансової діяльності, дія яких органічно пов'язана з функціонуванням системи соціального забезпечення. Це цілком природно, оскільки зумовлено низкою важливих факторів. По-перше, функціонування будь-якої розвинутої соціальної системи неможливе без відповідного матеріального підґрунтя, що є не тільки фактором виживання цієї системи, а й надає можливості її прогресу. По-друге, сфера соціального забезпечення, як і сфера охорони здоров'я, є найбільш важливою в контексті збереження, відтворення людських ресурсів, надання індивіду комфортних, безпечних і, що не менш важливо, достойних людської гідності умов існування. По-третє, осмислення принципів соціального забезпечення та принципів його фінансування може дати змогу сформулювати нові підходи до проблем формування належної матеріальної основи забезпечення відпрацювання таких підходів до турботи громадян, що потребують соціальної допомоги, які відповідають рівню цивілізації ХХІ ст. Саме такий підхід має лежати в основі нових шляхів вирішення цієї проблеми. Варто звернути увагу на те, що аксіоматичність пріоритетності соціальної політики нині виступає фактором самого існування сучасної української держави, оскільки має двовекторний характер: по-перше, людський потенціал був і залишається головним чинником будь-якого суспільства, а, по-друге, такий розвиток можливий лише в умовах відсутності або мінімізації ризику соціальних конфліктів.

Розглянемо позиції вчених щодо принципів фінансової діяльності, при цьому акцентуємо саме на принципах галузевого характеру. Так, на думку О.П. Орлюк, до галузевих принципів публічної фінансової діяльності належать: 1) публічний та гласний характер фінансової діяльності; 2) принцип розподілу функцій між представницькими органами та органами виконавчої влади у сфері фінансової діяльності; 3) пріоритет представницьких органів держави та місцевого самоврядування перед виконавчими органами; 4) пріоритет публічних витратків над доходами; 5) монополія держави на певні дії у сфері фінансів; 6) всебічний контроль у сфері публічної фінансової діяльності. Водночас О.П. Орлюк вирізняє й інші принципи: 1) «здорових фінансів»; 2) єдності фінансової і грошової системи держави; 3) фінансової безпеки держави; 4) міжгалузевого характеру публічної фінансової діяльності; 5) гласності; 6) плановості; 7) цільового використання фінансових ресурсів; 8) компетентності та самостійності у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування у встановлених чинним законодавством межах [10, с. 47–49]. На думку В.П. Нагребельного,

В.Д. Чернадчука, В.В. Сухоноса, до принципів публічної фінансової діяльності належать: 1) принцип публічності; 2) принцип гласності; 3) принцип плановості; 4) принцип розподілу функцій представницької та виконавчої влади; 5) принцип пріоритетності представницьких органів влади перед виконавчими; 6) принцип пріоритетності публічних видатків щодо доходів; 7) принцип контролю та обліку; 8) принцип єдності фінансової діяльності та грошової системи держави; 9) принцип міжгалузевого характеру публічної фінансової діяльності держави; 10) принцип самостійності у встановлених чинним законодавством межах фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; 11) принцип соціальної спрямованості фінансової діяльності держави; 12) принцип фінансової безпеки держави [11, с. 18–19]. Подібними за змістом є принципи публічної фінансової діяльності, які пропонують Л.М. Капаєва і М.С. Лях. При цьому вони виділяють ще принципи окремих правових інститутів: 1) здорових фінансів; 2) єдності фінансової діяльності та грошової системи держави; 3) міжгалузевого характеру фінансової діяльності держави; 4) компетентності та самостійності у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування у встановлених чинним законодавством межах; 5) цільового використання фінансових ресурсів; 6) соціальної направленості фінансової діяльності держави; 7) самостійності у встановлених законодавством межах [12, с. 28–29]. Розглядаючи правові засади фінансової діяльності держави, П.С. Пацурківський виокремлює такі принципи фінансової діяльності: 1) публічний характер фінансової діяльності; 2) розподіл функцій між представницькими органами влади та органами виконавчої влади; 3) пріоритет представницьких органів перед органами виконавчої влади; 4) пріоритетність публічних видатків стосовно прибутків; 5) здорових фінансів; 6) фінансової безпеки держави; 7) єдності фінансової діяльності та грошової системи; 8) повної самостійності у встановлених чинним законодавством межах фінансової діяльності органів місцевого самоврядування; 9) міжгалузевого характеру; 10) соціальної спрямованості; 11) плановості; 12) гласності [13, с. 54–86]. Варто зазначити, що критерії виокремлення запропонованих П.С. Пацурківським принципів фінансової діяльності відсутні, що ставить під сумнів їхнє теоретико-прикладне значення.

Досліджуючи принципи публічної фінансової діяльності, О.А. Музика-Стефанчук вирізняє галузеві принципи та принципи окремих правових інститутів. Галузевими вона вважає принципи 1) публічного характеру фінансової діяльності; 2) розподілу функцій між представницькими органами й ОВВ у сфері фінансової діяльності; 3) пріоритету законодавчої влади над виконавчою; 4) пріоритету публічних видатків над доходами; 5) всебічного контролю у сфері фінансової діяльності. Принципами окремих правових інститутів дослідниця вважає такі: 1) єдності фінансової та грошової системи держави; 2) економічної доцільності оподаткування; 3) фінансової безпеки держави; 4) гласності; 5) плановості; 6) цільо-

вого використання фінансових ресурсів; 7) повноти; 8) єдності; 9) достовірності; 10) самостійності бюджету [14, с. 16]. О.М. Гетьманець вважає принципами публічної фінансової діяльності такі принципи: 1) законності; 2) публічності; 3) гласності; 4) відкритості; 5) розподілу компетенції між законодавчими виконавчими та судовими органами влади; 6) відповідальності уповноважених суб'єктів; 7) економічної та соціальної спрямованості; 8) економічної безпеки фінансової діяльності держави; 9) єдності цілей фінансової діяльності всіх суб'єктів господарювання; 10) самостійності фінансової діяльності органів місцевого самоврядування у встановлених чинним законодавством межах [15, с. 18]. На думку О.Д. Соколової, до таких принципів доцільно вважати належними: 1) єдність мети здійснення; 2) суворий облік доходів та видатків; 3) результативність здійснених видатків; 4) максимально допустиму прозорість отриманих доходів і здійснених видатків [16, с. 28].

Формулювання змісту та основних характеристик принципів фінансування сфери соціального забезпечення. З огляду на аналіз вищезазначеного доробку когорти вчених у галузях адміністративного, фінансового та права соціального забезпечення принципами фінансування сфери соціального забезпечення, на наш погляд, варто вважати наведені нижче.

I. Принцип компетентності та професіоналізму у процесі формування фінансової бази соціального забезпечення. Задля з'ясування змісту цього принципу необхідно з'ясувати сутність самих термінів «компетентність» та «професіоналізм». Термін «компетентний» означає такий, «який має достатні знання в якій-небудь галузі; який із чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; який має певні повноваження; повноправний, повновладний». Під поняттям «професіоналізм» розуміють «оволодіння основами й глибинами якої-небудь професії». Як вбачається з визначень цих понять, вони пов'язані із суб'єктом, який ними володіє, та являють собою такі характеристики особи, які дають їй змогу вирішувати певні завдання, приймати рішення у відповідній сфері, в якій суб'єкт має повноваження, кваліфікацію та глибинно обізнаний із процесами, які відбуваються у певній галузі. Як і в будь-якій іншій сфері суспільного життя, важлива роль у сфері фінансування соціального забезпечення відводиться людським ресурсам, оскільки ефективність та результативність фінансування соціального забезпечення залежить від кваліфікації, знань та моральних якостей осіб, які наділені компетенцією у сфері фінансування соціального забезпечення.

II. Принцип врахування суспільної думки передбачає участь громадян, недержавних організацій, профспілок тощо у процесі формування видатків на соціальне забезпечення. Така участь полягає, зокрема, у публічних обговореннях державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду. Громадяни мають право висловлювати та обґрунтовувати свою точку зору з будь-яких питань, вносити свої зауваження та пропозиції.

III. Принцип неухильного додержання наявних соціальних стандартів. Вказаний принцип полягає у суворому дотриманні державних соціальних стандартів та нормативів органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями.

IV. Принцип врахування міжнародних стандартів соціального забезпечення, досвіду розвинутих країн світу в цій сфері полягає у впровадженні міжнародних стандартів, прийнятті нормативно-правових актів, які мають відповідати загальновизнаним міжнародним принципам у сфері соціального забезпечення. Міжнародно-правове регулювання відносин у сфері соціального захисту здійснює значний вплив на розвиток національного законодавства. Водночас у разі прийняття нових законодавчих актів в Україні у сфері соціального захисту, особливо у визначенні державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, беруться до уваги міжнародні стандарти, зокрема встановлення прожиткового мінімуму, межі бідності тощо. Адаптація соціальної політики України полягає у реформуванні систем страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів ЄС і поступовому досягненні загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення. Важливе значення в цьому контексті матимуть укладання угод із координації систем соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і працюють на території держав – членів ЄС.

V. Державна підтримка та розвиток добровільних форм соціального забезпечення та благодійності полягає у створенні належних умов для розвитку добровільних форм соціального забезпечення, стимулювання громадських та інших неурядових організацій задля здійснення благодійництва шляхом створення належних умов, пільгового оподаткування тощо.

VI. Принцип гарантування формування належного обсягу та функціонування механізму розподілу відповідних фінансових ресурсів полягає у оптимізації наявних надходжень та створенні нових джерел формування коштів на соціальне забезпечення, а також у створенні прозорого механізму розподілу коштів на соціальне забезпечення.

VII. Належна інформаційна забезпеченість щодо акумуляції та розподілу фінансових ресурсів у сфері фінансового забезпечення полягає у створенні інструментів інформування громадськості з питань складення, розгляду, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням. Зазначене забезпечується шляхом публікації документів та інформації, пов'язаних зі складенням бюджету, його затвердженням, виконанням та показниками ефективності управління. Вказаний принцип полягає у створенні системи, що надасть доступ громадянам до інформації про публічні кошти на всіх стадіях планування та використання, забезпечить актуальність, достовірність та унікальність інформації, комфортність використання ана-

літичних даних, простоту та зрозумілість поданої інформації, логічність та продуманість, можливість порівняння динаміки, можливість зворотного зв'язку та експертного обговорення.

VIII. Принцип недопущення волюнтаризму під час розподілу і використання відповідних фінансових ресурсів та проявів популізму у вирішенні питань фінансування сфери соціального забезпечення. Одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян, фінансовими можливостями держави та гарантуванням права кожного на достатній життєвий рівень [17]. Тобто держава може брати на себе зобов'язання в соціальній сфері відповідно до її соціально-економічних можливостей, при цьому не порушуючи конституційного права громадян на достатній життєвий рівень, що вкрай важко в умовах, коли зобов'язання у сфері соціального забезпечення населення випереджають фінансові можливості держави.

IX. Принцип невідворотності відповідальності за правопорушення у процесі фінансування сфери соціального забезпечення проявляється в неухильному застосуванні покарання за порушення фінансового законодавства. При цьому покарання застосовується уповноваженими органами в порядку, на підставах та в межах санкцій, визначених фінансовим законодавством.

X. Неухильного дотримання цільового характеру фінансування соціального забезпечення. Під вказаним принципом розуміється, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями. Вказаний принцип знаходить законодавче закріплення щодо усіх форм соціального забезпечення. Для практичної реалізації цього принципу необхідний постійний контроль та моніторинг за витратами коштів соціальних фондів [7, с. 132].

XI. Принцип оптимального поєднання усіх джерел фінансування соціального забезпечення полягає у здійсненні соціального забезпечення населення коштом усіх наявних джерел фінансування: коштів державного та місцевих бюджетів, позабюджетних цільових фондів, недержавних страхових фондів, підприємств усіх форм власності, внесків працюючих громадян, кредитних коштів тощо. Під час визначення обсягу фінансування як держава, так і вищестоящі органи враховують наявність власних коштів, можливість одержання банківського кредиту і лише тоді, коли неможливо покрити витрати із зазначених джерел, вирішується питання про бюджетне або відомче фінансування [18, с. 343].

XII. Принцип недопущення зловживання соціальними виплатами з боку їх отримувачів. Зміст цього принципу зводиться до того, що кошти, які виділяються на фінансування соціального забезпечення, мають доводитися до конкретних отримувачів, які потребують соціального захисту, а не до осіб, які підробляють документи, приховують свої реальні доходи, отримують соціальні виплати на підроблені

документи тощо. Задля досягнення цієї мети необхідно створити єдиний реєстр пільговиків та пенсіонерів, здійснити верифікацію соціальних виплат, передбачити адміністративну та кримінальну відповідальність для осіб, які подали недостовірні дані, приховали інформацію про доходи чи вчинили інші незаконні дії з метою отримання соціальних виплат.

Висновки. Соціальне забезпечення є способом перерозподілу національного доходу з метою забезпечення певних стандартів життя кожної людини в умовах дії соціальних ризиків. Виконання соціального обов'язку в системі соціальної допомоги, зокрема фінансування реалізації права особи на соціальне забезпечення, покладається на уповнова-

жені державою органи. Отже, питання з'ясування змісту принципів фінансування соціального забезпечення набуває прикладної ваги, насамперед, крізь призму реалізації конституційного положення про Україну як соціальну державу. Принципи фінансування соціального забезпечення частково збігаються з принципами публічної фінансової діяльності, однак запропоновані в статті принципи сформульовані з урахуванням специфіки соціального забезпечення та його фінансування. На наш погляд, перелічені принципи фінансування соціального забезпечення становлять основу, на якій має базуватися діяльність державних та уповноважених державою органів у сфері фінансування соціального забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Борзенко А.В. Проблема цели в общественном развитии. К.: Наукова думка, 1982. 273 с.
2. Философский энциклопедический словарь / подгот. А.Л. Грекулова и др.; редкол.: С.С. Аверинцев и др. М.: Советская энциклопедия, 1989. 815 с.
3. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. К.: Літера ЛТД, 2002. 288 с.
4. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Х.: Право, 2008. 240 с.
5. Гарасимів Т.З. Принципи права соціального забезпечення України. Дрогобич : видавничка фірма «Відродження», 2002. 128 с.
6. Право соціального забезпечення : Навч. посіб для студ. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Буряк, С.М. Синчук та ін. За ред. П.Д. Пилипенка. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 486 с.
7. Хомич І.Ю. Принцип цільового використання коштів в соціальному забезпеченні населення України: поняття та значення. Наше право. 2013. № 10. С. 131–136.
8. Тищенко Е. Сущность принципов права социального обеспечения: доктринальные подходы. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2015/7-2/20.pdf>.
9. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія. К.: Знання, 2005. 381 с.
10. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
11. Нагребельний В.П., Чернадчук В.Д., Сухонос В.В. Фінансове право України. Загальна частина: Навчальний посібник / За заг. ред. члена-кореспондента АПрН України В.П. Нагребельного. Суми: ВТД «Університетська книга», 2004. 320 с.
12. Капасава Л.М. Фінансове право : Навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 248 с.
13. Пацурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. Чернівці: ЧДУ, 1997. 244 с.
14. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право : навчальний посібник. 3-е вид., виправл. і доповн. К.: Атіка, 2007. 264 с.
15. Фінансове право: підручник / Відп. ред. Гетьманець О.П., проф. канд. екон. наук, доцент. Харків: Еспада, 2008. 416 с.
16. Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2008. 401 с.
17. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 р. у справі № 1-42/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11>.
18. Юрій С.І. Бюджетна система: підруч. / за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, О.П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 624 с.

Мамалуй О. О.,
кандидат юридичних наук,
суддя Верховного Суду

КОНЦЕПЦІЯ “DUE PROCESS” У ПОДАТКОВИХ ПРОЦЕДУРАХ

THE CONCEPT OF “DUE PROCESS” IN TAX PROCEDURES

У статті проаналізовані зміст та складники концепції “due process”. Автором послідовно розглянуто змістовне наповнення такого визначення, як «належна правова процедура». Саме ж слово «належність» означає «відповідний», «необхідний», «такий, як має бути». Концепція “due process”, що і визначає вимоги до належної правової процедури, первинно була розроблена в рамках американської судової доктрини. Так, Верховний Суд США та суди штатів у рамках власної судової практики сформулювали елементи належної правової процедури.

Автор дійшов висновку, що податкові процедури можна поділити на: а) доюрисдикційні процедури; б) юрисдикційні процедури.

Доюрисдикційні процедури стосуються так званої позитивної правореалізації (правозастосування). Що ж стосується юрисдикційних процедур, то їх виникнення зумовлюється спірними відносинами та/або деліктом.

Ключові слова: податкові процедури, концепція “due process”, сфера оподаткування, правова процедура.

В статье проанализированы содержание и составляющие концепции “due process”. Автором последовательно рассмотрено содержательное наполнение такого определения, как «надлежащая правовая процедура». Само же слово «принадлежность» означает «соответствующий», «необходимый», «такой, как должен быть». Концепция “due process”, что и определяет требования к надлежащей правовой процедуре, первично была разработана в рамках американской судебной доктрины. Так, Верховный Суд США и суды штатов в рамках собственной судебной практики сформировали элементы надлежащей правовой процедуры.

Автор пришел к выводу, что налоговые процедуры можно поделить на: а) доюрисдикционные процедуры; б) юрисдикционные процедуры.

Доюрисдикционные процедуры касаются так называемой положительной правореализации (правоприменения). Что же касается юрисдикционных процедур, то их возникновение определяется спорными отношениями и/или деликтом.

Ключевые слова: налоговые процедуры, концепция “due process”, сфера налогообложения, правовая процедура.

The article analyzes the content and components of the concept of “due process”. The author consistently reviewed the substantive content of such a definition as “due process of law”. The very word “affiliation” means “appropriate”, “necessary”, “such as it should be”. The concept of “due process”, which defines the requirements for due process of law was primarily developed in the framework of the American judicial doctrine. Thus, the US Supreme Court and the state courts, within the framework of their own judicial practice, formed elements of due process of law.

The author concluded that tax procedures can be divided into: a) pre-judicial procedures; b) judicial procedures.

Pre-judicial procedures for the so-called positive implementation of law (enforcement). As for judicial procedures, their occurrence is determined by contentious relations and / or tort.

Key words: tax procedures, the concept of “due process”, the scope of taxation, the legal procedure.

Суспільні відносини, які регламентуються правом, повинні мати прогнозованість розвитку. Прогнозованість розвитку правових відносин не в останню чергу пов'язана з їх забезпеченістю процедурним регулюванням. Процедурне впорядкування суспільних відносин забезпечує підвищену міру передбачуваності порядку реалізації суспільних відносин. Наявність процедурного регулювання дає змогу говорити про закономірні очікування, які виникають в учасників суспільних відносин щодо процедур, які будуть реалізовуватися. Тобто суб'єкти права можуть із високою мірою спрогнозувати порядок реалізації процедурно регламентованих відносин та кінцевий результат, який буде досягнуто після завершення таких процедур.

При цьому варто зауважити, що будь-яка правова процедура має відповідати критеріям належності. Наявність самої процедури не означає автоматично, що всі відносини, які опосередковуються її регламентацією, розвиваються належним чином. Категорія належності є якісною характеристикою процедури, яка має виступати своєрідним лакмусовим

папірцем (індикатором) послідовності та конструктивності розвитку суспільних відносин. Важливість дотримання вимог належної процедури стосується також сфери оподаткування. Крім того, через комплексність процедурної регламентації податкових відносин проблематика належності процедури характеризується підвищеною мірою актуальності.

За таких умов треба послідовно розглянути змістовне наповнення такого визначення, як «належна правова процедура». Саме ж слово «належність» означає «відповідний», «необхідний», «такий, як має бути» [6, с. 117]. На доктринальному рівні визначення належної правової процедури різняться варіативністю своїх формулювань. Одне з найцікавіших визначень розглядуваної категорії пропонує Ю.В. Циганюк. Так, науковець визначає належну правову процедуру як процедуру як процедурну діяльність, яка неухильно відповідає чинним нормативно-правовим приписам [7].

С.В. Шевчук визначає належну правову процедуру як застосування нормативних положень судами відповідно до встановлених та санкціонованих дер-

жавою юридичних принципів та процедур із метою гарантії та захисту індивідуальних й конституційних прав особи [8, с. 62]. Вказане вище положення зводить таку категорію, як «належна правова процедура», виключно до процедурної діяльності, яка реалізується в межах судового розгляду. Своєю чергою, треба зазначити, що вимоги належності процедурної діяльності мають висуватися як до юрисдикційної, так і до неюрисдикційної діяльності.

Концепція “due process”, що і визначає вимоги до належної правової процедури, первинно була розроблена в рамках американської судової доктрини [5, с. 63]. Так, Верховний Суд США та суди штатів у рамках власної судової практики сформували елементи належної правової процедури:

- 1) спірне правовідношення має вирішуватися лише тими судовими органами, які мають відповідну юрисдикцію;
- 2) правило, що встановлює вимоги про належне сповіщення сторін із приводу судового слухання [3, с. 222];
- 3) вимога про неупередженість та незалежність суду;
- 4) відкрите слухання в суді;
- 5) право на представництво своїх інтересів адвокатом;
- 6) право на заперечення щодо свідчень свідків та, відповідно, ефективні механізми встановлення істини в судовому провадженні (перехресне опитування свідків);
- 7) вимога з приводу необхідності ґрунтування судового рішення виключно на основі обставин, що були встановлені в судовому засіданні;
- 8) право на отримання протоколів судових засідань [2, с. 200–215].

З наведеного вбачається, що первинно стандарт належності правової процедури розгадався в контексті судової практики, при цьому не зачіпаючи процедури адміністративного характеру та й загалом будь-якої іншої процедурної діяльності.

У подальшому, починаючи із другої половини ХХ ст. у США відбувається становлення «належної правової процедури у сфері публічного адміністрування». Відповідна концепція мала неабиякий вплив на модернізацію процедурного законодавства, що визначало основи адміністративно-правового регулювання [1, с. 588]. Таким чином, можна говорити про поступальний розвиток та розширення змістовного охоплення такого поняття, як належна правова процедура.

Нині видається актуальним говорити про поширення вимоги належності процедурного регулювання щодо всіх без винятку процедур (не тільки судових чи адміністративних). Вагому роль процедури відіграють також у приватних за своїм характером суспільних відносинах. Сама процедура містить значний регулятивний потенціал, який має безумовний та імперативний характер. На те вона і процедура,

щоб учасники суспільних відносин неухильно її дотримувалися. Таким чином, можна визначити етапи розвитку концепції належної правової процедури: «належна судова процедура» – «належна адміністративна процедура» – «належна правова процедура» (як приватноправа, так й публічно-права процедура) (див. рис. 1).

При цьому варто зауважити, що відповідне зображення еволюціонування концепції належної правової процедури, насамперед, має своїм завданням показати розширення її змістовного охоплення. Однак це не дає змоги говорити нам про те, що з кожним новим етапом розвитку припиняється розвиток основ концепції попереднього етапу. У такому разі ключовий акцент ставиться на розширенні цієї концепції.

Про актуальність широкого розуміння концепції належної процедури говорить також К.В. Ніколіна. Науковець зазначає, що станом на сьогодні концепція належної правової процедури має розглядатися як комплекс вимог, яких мають в обов'язковому порядку дотримуватись під час реалізації будь-якої процедурної діяльності [4].

Для предметного розуміння того, що саме являє собою належна правова процедура, треба окреслити її концептуальні вимоги:

- а) реалізація має здійснюватися у чіткій відповідності до приписів чинного законодавства;
- б) процедурне регулювання не може виступати основою для порушення прав, свобод та інтересів її учасників;
- в) процедурна регламентація має бути ефективною – вона має призводити до настання юридично значущих наслідків;
- г) правова процедура у своїй реалізації має бути чітко структурованою та впорядкованою (недопустимим є хаотичний розвиток правової процедури);
- г) належною є процедура, яка відповідає вимогам правової визначеності.

Цікавою та недослідженою залишається проблематика, пов'язана із належністю податкової процедури. У рамках податково-правової сфери податкові процедури отримують неабияке поширення. Фактично превалюючи, частина податкових відносин реалізується в рамках чітко обрмлених процедур.



Рис. 1. Схематичне зображення етапів розвитку концепції належної правової процедури

Екстраполюючи вимоги концепції належної правової процедури щодо сфери оподаткування, ми маємо чітко усвідомлювати, що загальним вимогам належності має відповідати будь-яка податкова процедура. При цьому окремі її різновиди специфікуються окремими вимогами.

Насамперед, варто зазначити, що податкові процедури можна поділити на:

- а) доюрисдикційні процедури;
- б) юрисдикційні процедури.

Доюрисдикційні процедури стосуються так званої позитивної правореалізації (правозастосування). У контексті податкових відносин йдеться, зокрема, про процедури, які опосередковують виконання платником податків його податкового обов'язку (процедури податкового обліку; процедури сплати податків; процедури податкової звітності). Певним чином відособленими є процедури податкового контролю. Такий підхід зумовлюється тим, що процедури податкового контролю мають наскрізний характер та не пов'язані із безпосереднім виконанням платником податку власного податкового обов'язку. Головним діючим суб'єктом такої процедурної діяльності є контролюючий орган, який і реалізує в межах контрольних процедур власні повноваження.

Що ж стосується юрисдикційних процедур, то їх виникнення зумовлюється спірними відносинами та/або деліктом. Так, податковий спір призводить до ініціювання:

- а) адміністративних податкових процедур із вирішення податкового спору;
- б) судових процедур із вирішення податкових спорів.

Водночас треба зауважити, що тільки адміністративні процедури вирішення податкових спорів є саме податковими процедурами. Такий підхід зумовлюється тим, що судові процедури регламентуються приписами Кодексу адміністративного судочинства України та не є процедурами, які реалізуються у порядку, визначеному податковим законодавством. Податкові спори належать до множини публічно-правових спорів, які вирішуються адміністративними судами.

Протилежною є ситуація з адміністративними процедурами з вирішення податкових спорів. Процедурне регулювання «адміністративної апеляції» регламентується виключно положеннями податкового законодавства, а саме ст. 56 Податкового кодексу України («Оскарження рішень контролюючих

органів»). До юрисдикційних податкових процедур також належать процедури з притягнення порушника податкового законодавства до фінансової відповідальності.

Процедурні аспекти притягнення до юридичної відповідальності за податкові правопорушення визначаються положеннями Глави 11 («Відповідальність») Податкового кодексу України. Варто наголосити на тому, що податковими є саме процедури притягнення порушників податкового законодавства до фінансової відповідальності. Що ж стосується адміністративної відповідальності (передбачається положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення) або ж кримінальної (визначається приписами Кримінального кодексу України), то притягнення до них опосередковується іншими галузевими процедурами.

Що стосується адміністративних правопорушень у сфері оподаткування, такі процедури визначаються нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення. Коли ж йдеться про притягнення порушників податкового законодавства до кримінальної відповідальності, то відповідна процедура визначається положеннями Кримінального процесуального кодексу України. У рамках такої діяльності відсутня будь-яка податково-процедурна специфіка. У зв'язку із цим такі процедури не можуть належати до податкових процедур. У рамках відповідних деліктних проваджень, так само як і в судових процедурах із вирішення податкових спорів, податково-правовою є тільки їх матеріальна сутність.

Як уже зазначалося, вимоги належності також висуваються до податкових процедур. Серед таких вимог можна виокремити такі:

- а) вимога про дотримання балансу публічного та приватного інтересу (особливо актуальна в рамках юрисдикційних проваджень);
- б) вимога про структурованість, системність та комплексність податкової процедури (податково-процедурне регулювання має бути послідовним у своїй реалізації задля забезпечення досягнення цілей оподаткування);
- в) вимога про результативність податкової процедури, яка має призводити до настання юридично значущих наслідків;
- г) вимога про неухильне дотримання вимог принципів податкового законодавства – порушення принципів податкового законодавства нівелює як саму процедуру, так і її результати.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бернам У. Правовая система США. Выпуск 3. М., 2007. 588 с.
2. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. К.: Україна, 1999. 554 с.
3. Гольдман Р., Леонтовска Э., Франковски С. Верховный суд США о гражданских правах и свободах. Польша: БЕГА, 1997. 254 с.
4. Николина К.В. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 94. С. 44–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_94_13.
5. Сакара Н.Ю. Належна судова процедура як елемент доступності правосуддя. Юридична Україна. 2004. № 3. С. 63–67.
6. Словник української мови: в 11 томах. Том 5. 1974. 689 с.
7. Циганюк Ю.В. «Належна правова процедура» як системна правова категорія вітчизняного кримінального процесу. URL: http://www.pap.in.ua/3_2014/61.pdf.
8. Шевчук С.В. Основи конституційної юриспруденції. Харків: Консум, 2002. 296 с.

Марусевич Д. О.,
здобувач кафедри фінансового права та фіскального адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ГРОШОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

CURRENT STATE AND PERSPECTIVES OF FURTHER DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF MONEY SECURITY OF THE POLICE

Стаття присвячена з'ясуванню необхідного рівня грошового забезпечення поліцейських. Викладено причини, що перешкоджають підвищенню результативності діяльності органів поліції. Проаналізовано соціальну складову частину у роботі поліцейських, зокрема, відпустки, забезпечення житлом, грошову допомогу у разі смерті чи інвалідності, а також пенсійне забезпечення. У прикінцевій частині статті викладено низку актуальних питань цієї сфери відносин, вирішення яких потребує першочергових дій.

Ключові слова: грошове забезпечення, органи поліції, поліцейські, грошова допомога.

Стаття посвячена определению необходимого уровня денежного обеспечения полицейских. Изложены причины, препятствующие повышению результативности деятельности органов полиции. Проанализирована социальная составляющая в работе полицейских, в частности, отпуск, обеспечение жильем, пособие в случае смерти или инвалидности, а также пенсионное обеспечение. В заключительной части статьи изложен ряд актуальных вопросов этой сферы отношений, решение которых требует первоочередных действий.

Ключевые слова: грошове забезпечення, органи поліції, поліцейські, грошова допомога.

The article is devoted to the clarification of the required level of monetary support for policemen. The reasons, which hinder the increase of the effectiveness of the activity of the police authorities, are outlined. The social component in the work of the police is analyzed: vacation, housing provision, cash assistance in case of death or disability, and also pension provision. The final part of the article describes a number of topical issues in this area of relations, the resolution of which requires immediate action.

Key words: money supply, divisions police, police, money aid.

Гідний рівень грошового забезпечення, продумана система заходів соціального захисту є важливими умовами формування кадрового корпусу Національної поліції України, здатного виконувати всі поставлені завдання із забезпечення безпеки публічного порядку та боротьби зі злочинністю. Лише за таких умов можна проводити більш ретельний відбір на службу в органи поліції кандидатів, які відповідають усім встановленим вимогам, організувати їх навчання на рівні, що забезпечує професійне зростання кадрів, що зрештою підвищить ефективність роботи Національної поліції України.

Статистичні дані свідчать, що останніми роками стан кадрів поліції та результати діяльності МВС України загалом погіршуються. Зростають некомплект в органах поліції і кількість кримінальних проваджень, порушених за вчинення посадових злочинів. Зросла загальна кількість всіх зареєстрованих протиправних діянь, вчинених поліцейськими. Крім цього, розкриття злочинів не перевищує 60%.

Однією з головних причин таких явищ є низький рівень грошового утримання, матеріально-технічного забезпечення і соціального захисту поліцейських, що не відповідає сучасним вимогам. Тому в комплексі заходів, спрямованих на реформування органів поліції, важливе місце відводиться вирішенню зазначених вище проблем.

Тематика цієї статті актуальна не тільки з практичної чи прикладної, але й з науково-теоретичної позиції. Заробітна плата виступає матеріальним виразом значущості виконуваних тим чи іншим по-

садовцем (державним органом) функцій. Отже, ця стаття дасть змогу наблизитися до розуміння того, вирішення яких завдань на цьому етапі розвитку України є пріоритетним, яка увага приділяється фінансовому забезпеченню поліцейських. Зрештою, розгляд цих питань допоможе точніше та глибше охарактеризувати місце та роль поліції в державному механізмі [1, с. 5].

Викладені у статті проблеми знайшли лише часткове відображення у роботах І.Г. Андрущенко, О.М. Бандурки, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князева та інших.

Так, особливий характер служби в поліції містить такі спеціальні умови для певних категорій поліцейських:

- служба у святкові та вихідні дні;
- служба позмінно;
- служба з нерівномірним графіком;
- служба в нічний час.

Вихідні, святкові та неробочі дні є днями відпочинку для всіх поліцейських, крім залучених до виконання службових обов'язків. Поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських, які працюють у змінному режимі, відповідний час для відпочинку в порядку компенсації надається протягом двох наступних місяців.

Поліцейським надаються щорічні чергові оплачувані відпустки в порядку та тривалістю, що визначені Законом України «Про Національну поліцію» [2]. Поліцейському надаються також додаткові відпуст-

ки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати (грошового забезпечення) та інші види відпусток відповідно до законодавства про відпустки.

Поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання. За поліцейськими, які тимчасово проходять службу за межами України, зберігається виплата грошового забезпечення в національній валюті та виплачується винагорода в іноземній валюті за нормами і в порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України. Поліцейські, відряджені до інших органів державної влади, установ, організацій та прикомандировані відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», отримують грошове забезпечення, враховуючи посадовий оклад за посадою, яку вони обіймають в органі, установі чи організації, до якої вони відряджені, а також інші види грошового забезпечення, визначені цим чинним законодавством.

Окрім цього, держава також проводить фінансові заходи щодо забезпечення поліцейських житлом на підставах і в порядку, визначених житловим законодавством. Поліцейським, які згідно із законом визнані такими, що потребують поліпшення житлових умов, житлова площа надається в першочерговому порядку.

Особам, які звільнені зі служби в поліції та визнані інвалідами I групи внаслідок поранення, контузії, каліцтва, одержаних під час виконання службових обов'язків під час служби в поліції, або захворювання, одержаного під час проходження служби в поліції, і які згідно із законом визнані такими, що потребують поліпшення житлових умов, житлові приміщення надаються позачергово.

Членам сім'ї (дружині (чоловіку), дітям) поліцейського, який загинув під час виконання службових обов'язків, які згідно із законом визнані такими, що потребують поліпшення житлових умов та на момент загибелі поліцейського перебували на обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, у відповідному населеному пункті, житлове приміщення надається в позачерговому порядку.

Поліцейські, які перебувають на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, під час звільнення зі служби в поліції за станом здоров'я, за віком, у зв'язку зі скороченням штату залишаються на цьому обліку до одержання житла з державного житлового фонду до настання визначених законом підстав для зняття із зазначеного обліку.

Керівники органів поліції мають право виплачувати поліцейським, які не мають власного житла в населеному пункті, де вони проходять службу, і винаймають житло на підставі договору житлового найму, компенсацію за найм у розмірі і порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України.

Одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського є соціальною виплатою, гарантова-

ною допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом України «Про Національну поліцію» мають право на її отримання, у разі:

- загибелі поліцейського, що настала внаслідок протиправних дій третіх осіб, під час учинення дій, спрямованих на рятування життя людей або усунення загрози їхньому життю, чи участі в антитерористичній операції, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, смерті працівника поліції внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого за зазначених обставин;

- смерті поліцейського, що настала під час проходження ним служби в поліції;

- визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань поліції, чи участі в антитерористичній операції, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок вищезазначених причин;

- визначення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням ним служби в поліції, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок вищезазначених причин;

- отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва) під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних зі здійсненням повноважень та основних завдань поліції, чи участі в антитерористичній операції, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності;

- отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаного із проходженням служби в поліції, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності.

Розміри одноразової грошової допомоги поліцейським, а в разі їх загибелі (смерті) – особам, які мають право на її отримання, визначаються з огляду на розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому прийнято рішення про виплату.

Особи, які мають право на отримання одноразової грошової допомоги, можуть реалізувати його протягом трьох років із дня виникнення в них такого права.

Призначення і виплата одноразової грошової допомоги не здійснюються, якщо загибель (смерть), поранення (контузія, травма або каліцтво), інвалідність, часткова втрата працездатності без визначення інвалідності поліцейського є наслідком:

- учинення ним діяння, яке є кримінальним або адміністративним правопорушенням;

- учинення ним дій у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння;

- навмисного спричинення собі тілесного ушкодження, іншої шкоди своєму здоров'ю або самогуб-

ства (крім доведення особи до самогубства, яке доведене судом);

– подання особою свідомо неправдивої інформації про призначення і виплату одноразової грошової допомоги [3, с. 102–103].

Пенсійне забезпечення поліцейських та виплата одноразової грошової допомоги після звільнення їх зі служби в поліції здійснюються в порядку та на умовах, визначених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених із військової служби, та деяких інших осіб» [4].

Варто зауважити, що правове регулювання грошового забезпечення поліцейських має бути спрямоване на створення відповідних умов для виконання поставлених перед ними завдань. Водночас грошове забезпечення може та має стимулювати перебування на службі, сумлінне виконання поліцейськими своїх обов'язків, проходження служби протягом тривалого періоду тощо. Відповідно, і вдосконалення правового регулювання має бути спрямоване на посилення відтворювальної, стимулюючої та регулюючої функцій грошового забезпечення поліцейських. Соціально-економічні перетворення, що здійснюються в нашій країні, розвиток вільних ринкових відносин, реалізація концепції щодо переведення натуральних пільг у грошову форму відіграють вагомий роль у сфері грошового забезпечення поліцейських. Специфіка роботи поліцейських полягає в особливо складних умовах праці, стресових ситуаціях, підвищеному рівню ризику тощо. Тому вони мають бути впевнені в тому, що після завершення служби або ж у разі втрати працездатності вони отримають забезпечену старість [5, с. 103].

Водночас нині добробут поліцейських пенсіонерів є досить низьким. Розміри одержуваного грошового забезпечення поліцейських також не є адек-

ватними сучасним вимогам. Зрештою, за період проходження служби поліцейські не мають змоги накопичити достатню кількість грошових коштів, щоб зберегти досягнутий рівень добробуту після виходу на пенсію. Тому після завершення служби поліцейським пенсіонерам доводиться досить тривалий час працювати в інших організаціях на вільнонайманих посадах. У зв'язку з цим особливою актуальності набувають питання вдосконалення пенсійної системи України та розробки механізмів розрахунку пенсій, що враховують не лише військовий і прирівняний до нього стаж служби, але й питання, що пов'язані з тим, щоб поліцейські могли зберегти досягнутий рівень добробуту після виходу на пенсію [6].

Підсумовуючи вищевикладене, варто констатувати, що на сучасному етапі розвитку вітчизняного суспільства у сфері грошового забезпечення поліцейських є низка вкрай актуальних питань, вирішення яких необхідно розпочати чим найшвидше. Зокрема, до таких першочергових завдань належать:

– відсутність законодавчо закріпленої системи грошового забезпечення поліцейських, що спирається на об'єктивні соціально-економічні показники розвитку країни;

– здійснення заходів і прийняття відповідних рішень вищими органами державної влади та управління, нині не відповідає змісту прийнятим за основу напрямом реформування системи грошового забезпечення поліцейських;

– відсутність ефективного законодавчо закріпленого порядку індексації грошового забезпечення поліцейських;

– чинні нормативно-правові акти, що регулюють грошове забезпечення поліцейських, вимагають глибокого та ретельного доопрацювання з огляду на наявні умови.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Якушев В.А. Правовые основы материально-технического обеспечения и социальной защиты сотрудников полиции и милиции в Российском государстве, 1718–2009 гг.: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2010. 266 с.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
3. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки; [О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О.М. Бандурки]; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
4. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.
5. Андрущенко І.Г. Вплив організованої злочинності на зміст і проблеми обігу грошових коштів в Україні. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2002. № 6. С. 100–104.
6. URL: <http://refleader.ru/ujjgeqasotr.html>.

Озеруга О. В.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРУВАННЯ МИТНИХ ПЛАТЕЖІВ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ADMINISTRATION OF CUSTOMS PAYMENTS: ESSENCE AND PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION

Стаття присвячена дослідженню правової конструкції «адміністрування митних платежів». Визначено характерні ознаки категорії «адміністрування митних платежів». Запропоновано авторський підхід до розуміння сутності адміністрування митних платежів. Констатовано, що адміністрування митних платежів є комплексним інститутом, який об'єднує в собі норми митного та податкового законодавства. Наголошено на необхідності належної правової регламентації інституту адміністрування митних платежів.

Ключові слова: митні платежі, адміністрування, митне законодавство, податкове законодавство, митні відносини, податкові відносини.

Стаття посвящена исследованию правовой конструкции «администрирование таможенных платежей». Определены характерные признаки категории «администрирование таможенных платежей». Предложен авторский подход к пониманию сущности администрирования таможенных платежей. Констатировано, что администрирование таможенных платежей является комплексным институтом, который объединяет в себе нормы таможенного и налогового законодательства. Отмечена необходимость надлежащей правовой регламентации института администрирования таможенных платежей.

Ключевые слова: таможенные платежи, администрирование, таможенное законодательство, налоговое законодательство, таможенные отношения, налоговые отношения.

The article is devoted to the study of the legal structure of “administration of customs payments”. Characteristic features of the category “administration of customs payments” are determined. The author’s approach to understanding the essence of administration of customs payments is proposed. It was stated that the administration of customs payments is a complex institute, which combines the norms of customs and tax legislation. The necessity of proper legal regulation of the institute of administration of customs payments is emphasized.

Key words: customs payments, administration, customs legislation, tax legislation, customs relations, tax relations.

Законом України від 4 липня 2013 р. № 404-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [1] було доповнено п. 14.1 ст. 14 п.п. 14.1.11 Податкового кодексу України конструкцією «адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи». Однією з дефініцій, яка вживається у цій широкоохоплюючій категорії, є «адміністрування митних платежів». Однак Податковий кодекс України не розкриває сутність терміна «адміністрування митних платежів». А основний нормативно-правовий акт у сфері державної митної справи – Митний кодекс України – взагалі не використовує поняття «адміністрування митних платежів». У зв'язку з цим виникає нагальна потреба в науковому осмисленні юридичної конструкції «адміністрування митних платежів».

Питанням адміністрування податків присвячені праці таких вчених, як А.О. Беспалова, Д.О. Гетманцев, Л.М. Касьяненко, В.В. Криченко, І.С. Криницький, М.П. Кучерявенко, Ю.В. Оніщик, Н.Ю. Пришва, Т.О. Проценко, Н.А. Маринів, М.М. Чинчин та ін. Однак дослідники приділяють увагу адмініструванню податків. Натомість проблематика адміністрування митних платежів лишилась поза увагою науковців. Тобто можна констатувати, що в юридич-

ній науці та чинному законодавстві відсутні усталені підходи до розуміння поняття адміністрування митних платежів.

Метою статті є з'ясування сутності та специфіки правового регулювання адміністрування митних платежів.

Адмініструванню податків присвячений Розділ II Податкового кодексу України. Так, у ст. 40, з якої і розпочинається Розділ II Податкового кодексу України, встановлений предмет регулювання вказаного розділу – визначення порядку адміністрування податків, закріплених у Розділі I цього Кодексу, а також порядок контролю за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства, коли здійснення такого контролю покладено на контролюючі органи. Якщо іншими розділами цього Кодексу або законами з питань митної справи визначається спеціальний порядок адміністрування окремих податків, зборів, платежів, використовуються правила, визначені в іншому розділі або законі з питань митної справи [2]. Законодавець під адмініструванням податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, розуміє сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію,

облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом [2].

Аналізуючи законодавче розуміння поняття «адміністрування податків, зборів, платежів», А.О. Беспалова звертає увагу на дві характерних риси цього визначення: по-перше, наведене визначення містить адміністрування не лише податків та зборів, але й платежів іншого характеру («митні платежі, єдиний внесок та інші платежі»). Із наведеного визначення вбачається, що законодавець під адмініструванням податків розуміє й адміністрування єдиного соціального внеску, і митних платежів, тоді як сфера адміністрування податків обмежена адмініструванням податків та зборів, визначених у Податковому кодексі України, які входять до системи оподаткування України, на відміну від єдиного соціального внеску і митних платежів. По-друге, у визначенні поряд з інституційною структурою податкових правовідносин законодавець зазначає також й інституційну структуру митних правовідносин. З огляду на вищезазначене, а також той факт, що Державну фіскальну службу створено шляхом злиття податкової та митної служб, уявляється, що законодавча конструкція відповідає терміну «фіскальне адміністрування», який є ширшим за змістом та охоплює адміністрування податків, адміністрування єдиного соціального внеску, адміністрування митних та інших платежів, тоді як адміністрування податків і зборів стосується лише податків і зборів, що належать до системи оподаткування України [3, с. 45–46].

Продовжуючи власні міркування, А.О. Беспалова зазначає, що, незважаючи на комплексний підхід законодавця до спроби визначення адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску та інших платежів, воно, як видається, має низку недоліків. Так, некоректним є положення про «сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб», оскільки органи влади діють саме через їхніх посадових осіб, тому відмежування зазначених понять як окремих суб'єктів у податкових правовідносинах не має жодного смислового навантаження. З недоліків законодавчого визначення варто також виокремити відсутність чіткого закріплення інституційної структури податкових та митних відносин як у Податковому, так і в Митному кодексах, а також розкриття змісту самого терміна «інституційна структура», яке взагалі залишається незрозумілим, адже відомо, що будь-які правовідносини складаються зі змісту, суб'єктів та об'єктів правовідносин. Ще одним недоліком законодавчого визначення «адміністрування податків, зборів, платежів» є різниця у розумінні понять: за пп. 62.1.1 п. 62.1 ст. 62 Податкового кодексу України, облік платників податків входить до системи способів податкового контролю, який водночас зазначено у п. 14.1.11 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України у дефініції поняття «адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне

соціальне страхування та інших платежів» як окремий захід, що здійснюють контролюючі органи. Додатково варто зазначити, що таке визначення адміністрування є обмежувальним, оскільки не передбачає інших заходів, які здійснюються контролюючими органами згідно з Податковим кодексом України. Так, оминається питання щодо застосування заходів примусу – способів забезпечення виконання податкового зобов'язання, тобто законодавче визначення регламентує лише відносини щодо добровільної сплати податкового обов'язку. Однак з огляду на положення Глав 9–10 Податкового кодексу України примусове виконання податкового обов'язку у вигляді погашення податкового боргу є невід'ємним складником податкового адміністрування та його значною частиною [3, с. 47–48].

З'ясовуючи сутність конструкції «адміністрування митних платежів», необхідно зазначити, що термін «адміністрування» походить від латинського слова «administratio», що означає керівництво, управління [4, с. 59]. У «Сучасному словнику іншомовних слів» слово «адмініструвати» трактується таким чином: 1) управляти, завідувати; 2) управляти бюрократично через накази, командування [5, с. 23]. «Сучасний економічний словник» під адмініструванням розуміє переважання в управлінні формальних, суто адміністративних, наказових форм та методів [6, с. 45]. Звідси слідує, що адміністрування є управлінською діяльністю.

В юридичній науці побутують різні погляди стосовно визначення категорій «адміністрування податків» та «адміністрування митних платежів». На думку А. Селіванова, адміністрування податків – це правовідносини, які складаються у сфері здійснення уповноваженими державними органами заходів із погашення податкового боргу і передбачають застосування методів владно-примусового характеру до платників податків» [7, с. 35]. Т.О. Проценко виділяє дві категорії адміністрування податків: адміністрування податків як системи законодавчо визначених взаємовідносин між державою, яка є основним учасником створення податкового середовища, та платниками податків; адміністрування процесів оподаткування як системи забезпечення виконання функцій податків у наявних умовах господарювання [8, с. 17]. Натомість А.С. Ластовецький визначає адміністрування податків як механізм, що включає систему способів та організаційно-правових заходів відчуження уповноваженими державними органами податків і зборів [9, с. 39].

Водночас варто зазначити, що у наукових колах використовується також поняття «податкове адміністрування». Так, А.О. Беспалова вважає, що терміни «податкове адміністрування» та «адміністрування податків» – це синоніми [3, с. 29]. Вчена зазначає, що податкове адміністрування в широкому розумінні є діяльністю із забезпечення функціонування податкової системи в державі, а у вузькому розумінні – це управлінська діяльність, спрямована на організаційно-правове забезпечення виконання податкового обов'язку платника податку з можливістю застосу-

вання заходів державного примусу з боку контролюючих органів, а також створення належних організаційних умов реалізації платниками податків своїх суб'єктивних прав (право на податкову пільгу, право вибору режиму оподаткування, право на оскарження тощо) [3, с. 48].

На думку М.М. Чинчин, податкове адміністрування – це сукупність податкових процедур, що закріплені нормами податкового законодавства, реалізуються в діяльності суб'єктів податкових правовідносин та спрямовані на реалізацію ефективної податкової політики [10, с. 35]. При цьому вчений стверджує, що податкове адміністрування за колом податкових процедур варто розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні дослідник використовує термін «адміністрування оподаткування», який містить усю сукупність процедур із встановлення, зміни та скасування податків і зборів, виконання податкового обов'язку платниками податків та здійснення податкового контролю, застосування заходів забезпечення сплати податків та державного примусу уповноваженими органами у разі виявлення правопорушень, а також процедур із розв'язання податкових конфліктів у режимі адміністративного узгодження та в судовому порядку. За такого підходу у податковому адмініструванні беруть участь представники усіх гілок влади. У вузькому розумінні податкове адміністрування варто зводити виключно до адміністрування сплати податку – процедур зі сплати податків і зборів, оскільки саме на результат їх реалізації і націлений увесь податковий механізм у державі – фактичне надходження коштів від сплати податків і зборів до бюджетів [10, с. 49–50].

Досліджуючи сучасні проблеми, які впливають на регулювання митних платежів, С.О. Баранов вважає, що поняття «адміністрування митних платежів» включає визначення повноважень органів державної влади щодо регулювання процесів роботи в митній сфері, визначення головних завдань у роботі суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та митних органів, процес митного контролю й оформлення товарів на митниці тощо [11, с. 117].

Свою чергою, Л.О. Батанова розглядає адміністрування митних платежів як організаційно-розпорядчу діяльність у сфері управління із застосуванням адміністративних, фінансових методів та інформаційних технологій у сфері сплати митних платежів із метою реалізації завдань та функцій контролюючих органів України у процесі здійснення державної митної справи. На її думку, до змісту адміністрування митних платежів належать: облік платників, визначення суми податкового зобов'язання платника податку, порядок сплати митних платежів, погашення податкового боргу, митний контроль та відповідальність за порушення правил сплати митних платежів тощо. Але разом із визначенням митної вартості товарів складником адміністрування митних платежів також є правильність класифікації товарів відповідно до УКТ ЗЕД, країни походження товару [12, с. 122].

Наведений аналіз поглядів вчених дає змогу констатувати, що у колі науковців відсутній єдиний під-

хід до розуміння таких термінів, як «адміністрування податків» та «адміністрування митних платежів».

Передусім, варто звернути увагу на те, що основною специфічною ознакою митних правовідносин є їх комплексний характер [13, с. 11]. Відповідно, комплексність галузі митного законодавства зумовлює міжгалузевий характер «конструкцій» митного регулювання [14, с. 15]. Не є виключенням і інститут митних платежів, який об'єднує норми як податкового, так і митного законодавства [15, с. 24], адже згідно з п. п. 14.1.113 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України митні платежі – це податки, які відповідно до цього Кодексу або митного законодавства справляються під час переміщення або у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України та контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи [2].

Крім цього, варто враховувати повноваження контролюючих органів у напрямі адміністрування митних платежів. Згідно з п. 6 ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України, здійснюючи державну митну справу, контролюючі органи забезпечують справляння митних платежів, здійснюють контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосовують заходи щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених Митним кодексом України, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України, організовують застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодіють із банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, що надають такі гарантії [16].

Узагальнюючи викладене, на нашу думку, конструкції «адміністрування митних платежів» властиві такі характерні ознаки: 1) адміністрування митних платежів є управлінською діяльністю (про це свідчить етимологія слова «адміністрування»); 2) адміністрування митних платежів має чітко виражений фіскальний характер, оскільки діяльність контролюючих органів стосовно забезпечення справляння митних платежів, здійснення контролю правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення спрямовані на досягнення єдиної мети – акумулювання доходів державного бюджету України; 3) адміністрування митних платежів є комплексним інститутом, який об'єднує норми митного та податкового законодавства.

Інститут адміністрування митних платежів займає специфічне місце в системі українського права. Це зумовлено міжгалузевим характером правових норм, що регулюють відносини, пов'язані із його функціонуванням. На наш погляд, адміністрування митних платежів – це управлінська діяльність контролюючих органів, яка здійснюється шляхом вчинення дій та прийняття рішень, спрямованих на забезпечення виконання вимог митного та податкового законодавства, своєчасного та в повному обсязі надходження митних платежів до державного бюджету України, законних прав та інтересів платників податків і створення сприятливих умов задля реалізації покладених на них обов'язків.

Нині варто констатувати, що поняття «адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів» потребує законодавчого перегляду, а категорія «адміністрування митних платежів» – належної правової регламентації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 4 липня 2013 р. № 404-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 20-21. Ст. 710.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
3. Беспалова А.О. Правове регулювання адміністрування податків і зборів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 233 с.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.
5. Сучасний словник іншомовних слів / уклад. Л.І. Нечволод. Х.: Торсінг плюс, 2009. 768 с.
6. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева; 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 495 с.
7. Селіванов А. Адміністрування податків: нові проблеми в адміністративному та фінансовому праві України. Право України. 2002. № 2. С. 34–38.
8. Проценко Т.О. Правове забезпечення адміністрування податків та митних платежів: монографія. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2006. 586 с.
9. Ластовецький А.С. Організаційно-правові засади адміністрування податків. Право України. 2003. № 11. С. 37–40.
10. Чинчин М.М. Правові основи податкового адміністрування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2013. 203 с.
11. Баранов С.О. Актуальні проблеми адміністрування митних платежів в Україні: сучасний аспект. Південноукраїнський правничий часопис. 2015. № 3. С. 117–119.
12. Батанова Л.О. Поняття, сутність та особливості адміністрування митних платежів. Lex Portus. 2016. № 2. С. 114–123.
13. Оніщик Ю.В. Правове регулювання митних відносин в Україні та в країнах Європейського Союзу: фінансово-правовий аспект: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2014. 44 с.
14. Оніщик Ю.В. Фінансові правовідносини у митній сфері. Митна справа. 2012. № 2 (80). С. 15–19.
15. Оніщик Ю.В. Правова конструкція «митні платежі»: проблеми сучасної інтерпретації. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2016. № 3-4. С. 23–28.
16. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. Голос України. 2012. № 73-74 (5323-5324). С. 21–62.

Погребняк М. М.,
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ВЕТЕРИНАРНА МЕДИЦИНА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

VETERINARY MEDICINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL RESEARCH

У статті здійснено аналіз понять «ветеринарна медицина» та «ветеринарна справа», виокремлено ознаки ветеринарної медицини. Стверджується, що поняття «ветеринарія» та «ветеринарна медицина» є тотожними та більш вузькими за своїм смисловим навантаженням щодо визначення ветеринарної справи. Ветеринарна медицина є частиною ветеринарної справи.

Ключові слова: ветеринарія, ветеринарна справа, ветеринарна медицина, публічне адміністрування, тварини.

В статье осуществлен анализ понятий ветеринарная медицина и ветеринарное дело, выделены признаки ветеринарной медицины. Утверждается, что понятия «ветеринария» и «ветеринарная медицина» тождественные и являются более узкими понятиями по своему смысловой нагрузкой по отношению к определению ветеринарного дела. Ветеринарная медицина является частью ветеринарного дела.

Ключевые слова: ветеринария, ветеринарное дело, ветеринарная медицина, общественное администрирование, животные.

In this scientific article the analysis of the concepts of veterinary medicine and veterinary business is carried out, signs of veterinary medicine are singled out. It is argued that the concept of veterinary medicine and veterinary medicine are identical and narrower concepts in their semantic load in relation to the definition of a veterinary case. Veterinary medicine is part of a veterinary affair.

Key words: veterinary medicine, veterinary medicine, veterinary medicine, public administration, animals.

Тварини відіграють важливу роль у житті нашої планети та людини. Незважаючи на неоціненну роль та значення тварин, людина в процесі своєї життєдіяльності своїми вчинками завдає їм шкоди, а зовнішні чинники негативно впливають на стан здоров'я, місце перебування та популяцію тварин. Із розвитком людства та технічним прогресом людина навчилася допомагати тваринам шляхом надання їм ветеринарної допомоги. Також слід зазначити, що стан здоров'я тварин є важливим фактором забезпечення здоров'я населення, адже більшість населення використовує продукцію тваринницького походження, яка відіграє ключову роль у забезпеченості повноцінного харчування населення країни, виступаючи одним з індикаторів благополуччя нації. При цьому особлива увага приділяється зниженню захворюваності сільськогосподарських тварин, що може бути досягнуто за умови вдосконалення всіх аспектів ветеринарного обслуговування, зокрема економічних.

Галузь ветеринарної медицини є складником агропромислового комплексу України, а її стан та розвиток впливають на економіку, екологічну ситуацію в країні. У словниковій та науковій літературі ототожнюють поняття «ветеринарія» та «ветеринарна медицина».

У словниковій літературі їх розуміють як:

1) науку, що вивчає здоровий і хворобливий стан домашніх тварин. Уживане нині досить часто назва «ветеринарна медицина» є плеоназм, оскільки слово «ветеринарія» в перекладі означає «лікування худоби» (vee – худоба, teeren – хворіти, aerts або arts – медик) [1];

2) науку, що має предметом хвороби тварин і охоплює ті ж напрямлення, як і людська медицина, зокрема анатомію, фізіологію, патологію, біологічну

хімію, фармакологію, терапію, бактеріологію, епізоотологію, зоогігієною, евгеніку і т. д.; вживається в значенні організації практичного застосування цієї науки в країні [2; 3];

3) сферу наукових знань і практичної діяльності, спрямованих на боротьбу з хворобами тварин, охорону людей від зооантропонозов, випуск доброякісних у санітарному відношенні продуктів тваринництва і рішення ветеринарно-санітарних проблем захисту навколишнього середовища [4].

Таким чином, у словниковій літературі поняття «ветеринарія» та «ветеринарна медицина» є тотожними, охоплюють систему знань та практичних навичок щодо прогнозування, профілактики та лікування тварин, проведення операцій оперативного втручання в організм тварин, а також розроблення медичних методичних рекомендацій щодо умов перебування та розмноження. Окремим напрямленням ветеринарної медицини є здійснення контролю та нагляду за станом тварин, які в подальшому використовуються як сировина для виробництва продуктів харчування як для людей, так і інших тварин.

В.К. Месяц також ототожнює поняття «ветеринарія» та «ветеринарна медицина», а також пропонує під цим поняттям розуміти комплекс наук, які вивчають хвороби тварин, а також систему заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію, охорону населення від хвороб, спільних для тварин і людини. Також науковець зазначає, що ветеринарна медицина (як комплекс наук) об'єднує три групи дисциплін: ветеринарно-біологічні, що вивчають будову і життєдіяльність здорового і хворого організму тварин, збудників хвороб, вплив на організм лікувальних препаратів; клінічні, які вивчають хвороби тварин, способи розпізнавання, попередження і ліквідації

(епізоотологія та інфекційні хвороби, паразитологія й інвазивні хвороби, внутрішні незаразні хвороби, хірургія, акушерство і гінекологія зі штучним осіменінням та ін.); ветеринарно-санітарні, які вивчають вплив на організм тварин зовнішніх чинників, проблемами оптимізації середовища проживання тварин (зоогігієна), а також питання якості продуктів і сировини тваринного походження (ветеринарна санітарія, ветеринарно-санітарна експертиза) [5].

Отже, ветеринарна медицина спрямована на істотне зниження розміру збитків від хвороб тварин, забезпечення збереження поголів'я, а тому й збільшення виробництва тваринницької продукції та забезпечення якості харчових продуктів, які вироблені із сировини тваринного походження. Також не слід забувати про те, що якість харчових продуктів тваринного походження залежить від якості тваринницької сировини, що впливає на стан здоров'я населення. Саме тому забезпечення високого рівня показників ветеринарної медицини є не лише актуальним питанням охорони об'єктів ветеринарії, але й масштабним питанням забезпечення здоров'я населення, адже головним джерелом виникнення хвороб людини є продукти харчування, тобто те, що споживає людина в процесі всього свого життя. Водночас зазначимо, що за результатами проведеного нами анкетування 78% опитаних зазначили, що основним продуктом у своєму раціоні є саме продукти тваринного світу.

Схоже трактування поняття ветеринарна медицина пропонує і В.Д. Яценко, називаючи ним комплекс наук про будову організму тварин, закономірності росту і розвитку здорових і хворих тварин, про причини хвороб, методах розпізнавання, лікування та попередження і заходи боротьби з ними, а також про виробництво продуктів тваринництва високої санітарної якості [6].

Дещо ширшим, на нашу думку, тлумачить поняття ветеринарна медицина В.М. Коропов, який пропонує під ним розуміти не лише систему медичних заходів, але й комплекс державних і громадських заходів, спрямованих на збереження здоров'я тварин, попередження хвороб людей [7]. Проте, на нашу думку, таке запропоноване розуміння цього поняття належить до лексеми «ветеринарна справа», а не до «ветеринарна медицина». Також науковець визначає, що ветеринарна справа зосереджена в руках держави, нею координується і фінансується.

А.Р. Байчерова ветеринарну медицину (ветеринарію) розглядає як систему наукових знань, де теоретичним базисом є комплекс загальнобіологічних наук, який досліджує синергетичні аспекти природного середовища. Крім того, в систему ветеринарних знань входять і морфологічні дисципліни, а також спеціальні дисципліни клінічної спрямованості [8, с. 10]. Таким чином, з цієї точки зору досліджуване поняття вміщує лише медичне направлення щодо дослідження стану тварин, медичний захист, застосування заходів профілактичного, лікувального спрямування, розмноження, діагностики хвороб тварин та застосування інших медичних заходів щодо тварин, що, на нашу думку, повністю розкриває зміст

понять «ветеринарія» та «ветеринарна медицина». Також слід зазначити, що науковець робить розмежування понять «ветеринарія (ветеринарна медицина)» та «ветеринарна справа» на підставі змісту знань, що вкладаються в сутність цих понять. Так, ветеринарна медицина – це комплекс знань, які вивчають ветеринарно-біологічні, клінічні, ветеринарно-санітарні науки. Тоді як ветеринарна справа – це комплекс ветеринарних знань, що вивчає ветеринарна медицина, хімія, медицина, економічні науки, зоотехніка та зооінженерія, екологія, юридичні науки [8, с. 11].

У своїх працях І.М. Нікітіна та В.А. Апалькіна ототожнюють ці поняття та розуміють їх як систему наук, що вивчають будову, закономірності розвитку організму тварин, хвороби тварин, методи діагностики, попередження і лікування, питання запобігання захворюваності людей хворобами, загальними для людини і тварини [9; 10].

Аналізуючи вищенаведені визначення, зазначимо, що в словниковій та науковій літературі є синонімізація вживань таких понять, як ветеринарія та ветеринарна медицина.

На законодавчому рівні визначено, що ветеринарна медицина – це галузь науки та практичних знань про фізіологію і хвороби тварин, профілактику, діагностику та лікування, визначення безпечності продуктів тваринного, а на агропродовольчих ринках – і рослинного походження; діяльність, спрямована на збереження здоров'я і продуктивності тварин, запобігання хворобам та на захист людей від зоонозів і пріонних хвороб [11, ст. 1]. Таким чином, у Законі України «Про ветеринарну медицину» законодавець досліджуване поняття пропонує розуміти як науку та діяльність осіб. Проте, на нашу думку, ветеринарну медицину варто також розглядати з точки зору навчальної дисципліни та підгалузь законодавства. Оскільки навчальна дисципліна, яка викладається в вищих навчальних закладах, становить собою систему теоретичних знань про предмет, об'єкти ветеринарної медицини; загальну характеристику суб'єктів ветеринарної медицини, а також особливості правового статусу; засоби прогнозування, профілактики, лікування, вакцинації тварин; критерії оцінки стану тварин; здійснення контролю та нагляду за станом здоров'я тварин тощо.

Як підгалузь законодавства ветеринарна медицина становить собою систему нормативно-правових актів різної юридичної сили, які урегульовують суспільні відносини, що виникають з приводу профілактики, діагностики та лікування тварин, здійснення контролю та нагляду за безпечністю продуктів тваринного походження тощо.

Отже, ветеринарну медицину варто розглядати як науку, галузь права, діяльність осіб, навчальну дисципліну.

Водночас зазначимо, що, враховуючи поляризацію вивчення ветеринарної медицини, вбачається можливим запропонувати тлумачення цього поняття з правової, економічної, медичної точок зору.

Так, із правової точки зору під ветеринарною медициною пропонуємо розуміти систему юридичних

знань щодо поняття та видів об'єктів ветеринарної медицини; системи суб'єктів ветеринарної медицини, повноважень та компетенції; засад державної політики в галузі ветеринарної медицини; системи засобів публічного адміністрування в галузі ветеринарної медицини. З економічної точки зору, ветеринарна медицина – це складник агропромислового комплексу України та система знань про теоретичні та практичні аспекти організації, планування, фінансування, обліку та управління об'єктами ветеринарної медицини державними та приватними суб'єктами незалежно від форми власності. Із медичної точки зору, ветеринарна медицина – це система спеціальних практичних знань про фізіологію і хвороби тварин, профілактику, діагностику та лікування, а також вплив хвороб тварин на життя та здоров'я населення.

У Законі України «Про ветеринарну медицину» немає визначення поняття «галузь ветеринарної медицини», а лише визначається, що ветеринарна медицина є галуззю, проте у тексті цього акту законодавець уживає все ж таки галузь ветеринарної медицини. На нашу думку, **галузь ветеринарної медицини** – це самостійна галузь публічного права змістом якої є система публічно-правових відносин, що виникають у зв'язку з адмініструванням профілактики, діагностики та лікування тварин, визначенням безпечності продуктів тваринного походження з метою збереження здоров'я і продуктивності тварин та захисту людей від зоонозів і пріонних хвороб.

Досліджуючи поняття «ветеринарна медицина», зазначимо, що, на нашу думку, поняття ветеринарія та ветеринарна медицина є тотожними та більш вузькими поняттями за своїм смисловим навантаженням щодо визначення ветеринарної справи. Ветеринарна медицина є частиною ветеринарної справи.

І.М. Нікітін також стверджує, що більш широке значення має саме термін «ветеринарна справа», під яким необхідно розуміти систему державних, господарських і громадських заходів щодо охорони тварин від захворювань, надання ефективної лікувальної допомоги з метою зростання поголів'я тварин, збільшення кількості та підвищення якості продукції тваринного походження, а також охорони населення від хвороб, властивих людині і тваринам [10].

А.Р. Байчерова під ветеринарною справою пропонує розуміти ще і організаційно-економічні аспекти [8, с. 11]. Як слушно зазначає автор, особливістю ветеринарної справи є взаємозв'язок держави, органів ветеринарного обслуговування і нагляду з підприємствами та організаціями, а також з особистими підприємствами господарствами, які здійснюють діяльність,

підконтрольну ветеринарній службі. У сучасних літературних джерелах економічні аспекти здійснення ветеринарного справи найчастіше зводяться до опису основ організації ветеринарної діяльності на різних рівнях і до характеристики законодавчої бази [8, с. 12]. Таким чином, на думку автора, змістом ветеринарної справи є взаємозв'язок суб'єктів у галузі ветеринарної медицини на всіх рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому) як між суб'єктами публічної адміністрації, так і даних осіб та приватного сектора. Хоча, на наш погляд, запропоноване визначення трактує поняття «ветеринарна справа» більше з економічної точки зору, залишаючи поза увагою юридичний (правовий), організаційний, соціальний складники.

Досить специфічним, на наш погляд, є підхід А.А. Бобичевої, яка характеризує ветеринарну справу як самостійну галузь народного господарства, у сферу якої входить сукупність галузей, підгалузей і видів діяльності, функціональне призначення яких у системі суспільного виробництва виражено у виробництві і реалізації ветеринарних послуг і духовних благ для людства [12].

І.М. Нікітіним та В.А. Апалькіним виділено кілька факторів, що визначають стан ветеринарного справи в країні: 1) стан економічного розвитку країни; 2) рівень розвитку виробничої сфери в цілому і сільського господарства зокрема; 3) рівень розвитку науки і ветеринарної освіти; 4) забезпеченість ветеринарними кадрами; 5) матеріально-технічне оснащення ветеринарних установ і підприємств [8, с. 13; 9; 10].

Водночас, на нашу думку, цей перелік може і має бути доповнений низкою таких інших критеріїв, як система суб'єктів публічного адміністрування в галузі ветеринарної медицини; система засобів публічного адміністрування в галузі ветеринарної медицини; рівень якісних та кількісних показників, що визначають стан об'єктів ветеринарної медицини; наявність нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів ветеринарної медицини; ветеринарне обслуговування тощо.

Отже, **ветеринарна справа** – це комплекс заходів правового, адміністративного, організаційного, екологічного, ветеринарного, соціального характеру, які направлені на збереження здоров'я тварин, забезпечення дотримання нормативних умов перебування та виховування, боротьбу з хворобами тваринного походження, очатами виникнення та ліквідацією, а також здійснення контролю та нагляду за якістю об'єктів ветеринарних продуктів і сировини для виробництва харчових продуктів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ветеринария. Энциклопедия Брокгауза и Ефрона. Санкт-Петербург: Брокгауз-Ефрон. 1890-1907. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz/5790/Ветеринария>.
2. Большая медицинская энциклопедия. URL: https://big_medicine.academic.ru/3016/ВЕТЕРИНАРИЯ.
3. Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949–1992. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/21854/ВЕТЕРИНАРИЯ>.
4. Ветеринарный энциклопедический словарь. Москва: «Советская Энциклопедия». Главный редактор В.П. Шишков. 1981. URL: <https://veterinary.academic.ru/1850/ВЕТЕРИНАРИЯ>.
5. Месяц В.К. Сельскохозяйственный энциклопедический. Москва: Советская энциклопедия, 1989. 656 с.

6. Яценко В.Д. Методическое пособие «Основы ветеринарной медицины». Санкт-Петербург, 2008. 10 с. URL: http://spbgau.ru/files/nid/1730/25_osnovy_veterin_mediciny.pdf.
7. Коропов В.М. История ветеринарии в СССР. Москва, Изд-во: Сельхозгиз, 1954. 366 с.
8. Байчерова А.Р. Экономическая эффективность функционирования ветеринарной инфраструктуры АПК. дис. на соиск. науч. степ. канд. экон. наук по спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами: АПК и сельское хозяйство)». Ставрополь: Ставропольский государственный аграрный университет, 2014. 192 с.
9. Никитин И.Н. История ветеринарии. 3-е изд., перераб и доп. Москва: Колос С, 2006. 256 с.
10. Никитин И.Н., Апалькин В.А. Организация и экономика ветеринарного дела. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Колос С, 2007. 368 с.
11. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-ХІІ. Відомості Верховної Ради України, 1992. № 36. Ст. 531.
12. Бобичева А.А. Формирование эффективной инфраструктуры регионального АПК в системе управления ветеринарной деятельностью: дис. ... канд. экон. наук по спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами: АПК и сельское хозяйство). Волгоград, 2006. 215 с.

Погребняк О. Г.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЩОДО РЕЄСТРАЦІЇ ШЛЮБУ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ БАТЬКІВСТВА В УКРАЇНІ

PROBLEMED ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR REGISTRATION OF THE LANGUAGE AND ESTABLISHMENT OF PERSONALITY IN UKRAINE

У статті визначається поняття, види та стадії адміністративних процедур. Серед адміністративних процедур виділяють процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Розглядаються особливості та проблематика реалізації процедур за участю іноземців. Установлено, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу.

Ключові слова: публічне управління, адміністративна процедура, адміністративне провадження, державна реєстрація шлюбу, встановлення батьківства.

В статті визначається поняття, види і стадії адміністративних процедур. Серед адміністративних процедур виділяються процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Розглядаються особливості та проблематика реалізації процедур з участю іноземців. Установлено, що в Україні адміністративні процедури по реєстрації шлюбу та встановлення батьківства є недосконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу.

Ключевые слова: публичное управление, административная процедура, административное производство, государственная регистрация брака, установление отцовства.

The article defines the concepts, types and stages of administrative procedures. Among the administrative procedures, there are procedures for registration of marriage and the establishment of paternity. The peculiarities and problems of implementation of procedures with the participation of foreigners are considered. It is established that in Ukraine administrative procedures for registration of marriage and establishment of paternity are imperfect and do not meet the standards of the European Union.

Key words: public administration, administrative procedure, administrative realization, state registration of marriage, the establishment of paternity.

Постановка проблеми. Сьогодні відбуваються активні реформи у сфері публічного управління, на-самперед акцентується увага на курс євроінтеграційних процесів та розвитку процедурного права. Адже основним критерієм ефективності функціонування, зокрема державних установ, слід уважати відповідність професійних дій публічних службовців до реальних інтересів та потреб громадян, а також усіх тих наявних ресурсів, що забезпечують якість адміністративних та суспільних послуг. Одним із важливих питань подальшого реформування публічного управління слід визначити розвиток та удосконалення адміністративних процедур, зокрема тих, де одним із суб'єктів реалізації адміністративних процедур є іноземні громадяни. Серед таких адміністративних процедур можна виділити процедуру реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

Аналіз останніх досліджень. Серед науковців питання адміністративних процедур у різні часи у своїх працях досліджували такі адміністративісти: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Бевзенко, Н. Галіцина, С. Гончарук, Е. Демський, І. Картузова, В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Лазарев, О. Миколенко, А. Осадчий, Г. Писаренко, О. Соловійова, В. Тимошук, Ю. Тихоміров, В. Шкарупа та ін. Дослідженням проблематики укладення шлюбів та визнання їх фіктивними займалися такі вчені-цивілісти, як І. Бірюков, О. Бикова, В. Залеський. Питання встановлення батьківства у своїх працях розглядали

Г. Чурпіта, М. Ясинок та ін. Однак повного та комплексного дослідження питань адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства (як категорій адміністративного права) не проводилося. Такий стан речей зумовлює актуальність цієї проблематики, а також доцільність і необхідність її подальшої наукової розробки.

Тому мета статті – визначити порядок реєстрації шлюбу та встановлення батьківства як адміністративні процедури з особливим суб'єктом – громадянином іноземної держави.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні євроінтеграційні прагнення України стали невід'ємними реаліями суспільного та законодавчого розвитку. Європейські орієнтири набули практичного втілення у низці рішень та дій як української держави, так і офіційних органів Євросоюзу. Незмінність європейського вибору України зумовлена самим фактом цивілізаційної приналежності до спільноти європейських народів. Інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром і системоутворювальним чинником розвитку держави. Складниками процесу зближення України з ЄС є поглиблення політичного діалогу, зміцнення європейського безпечного простору і підвищення ефективності інструментів співпраці у пріоритетних галузях інтеграції [9]. Набуття статусу безвізової країни у відносинах з ЄС стало поштовхом до внутрішніх перетворень

у країні, які мають якісно вплинути на образ країни, сприйняття її здатності брати на себе та виконувати серйозні зобов'язання у різноманітних сферах, що мають спільний європейський інтерес [10]. Водночас такі перетворення у нашій країні стали поштовхом для активізації певних порушень державних процедур та зловживань установлених законодавством норм. Ідеться про адміністративні процедури щодо державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства.

Сьогодні паспорт громадянина України для жителів Близького Сходу є привабливим, оскільки дає можливість отримати дозвіл на працевлаштування в європейських країнах. Такий стан речей спонукає іноземних громадян вчиняти порушення закону задля отримання паспорту України та подальшого виїзду до Європи для працевлаштування та проживання. Такими порушеннями все частіше стають фіктивні шлюби та встановлення батьківства.

Порядок, що аргументовано законодавством, реєстрації шлюбу та встановлення батьківства реалізується за допомогою адміністративних процедур. Так, можна погодитися з І. Картузовою та А. Осадчим, котрі адміністративні процедури визначають як установлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічного управління з прийняття нормативно-правових актів управління і вирішення адміністративних справ [7, с. 19].

Слід зазначити, що важливим є питання класифікації адміністративних процедур, оскільки така класифікація має значення для систематизації адміністративно-процедурних відносин, групування адміністративних процедур із метою спрощення та спеціалізації регулювання вказаних відносин. Усі адміністративні процедури можна поділити на справи, що виникають за ініціативою (заявою) фізичної чи юридичної особи, і справи, що починаються адміністративним органом із власною ініціативою [4, с. 24].

Так, О. Левченко у своїй науковій доробці погоджується із Н. Галіциною та пропонує доволі розгорнуту систему критеріїв, яка побудована на узагальненому аналізі адміністративно-правової наукової літератури: 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації): «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури; 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні; 3) за суб'єктами ініціативи: «заявні» та «втручальні» процедури; 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні; 5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні); 6) залежно від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонаділювальні, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [8, с. 62].

Заслугує на увагу новітній підхід В. Бевзенка, який бере за основу німецький досвід. Учений-адміністративіст виділяє процедуру за заявою та процедуру втручального управління; формальну та неформальну (довільну) процедуру; процедуру затвердження плану; процедуру за скаргами. Автор указує, що класифікація адміністративних процедур залишається переважно справою зручності й уміння запропонувати найбільш досконалий поділ таких процедур на види. Втім, що не менш важливо й очевидно, це те, що кожен вид адміністративної процедури об'єктивно має місце в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) і дозволяє зробити висновки про особливості цього виду адміністративної процедури. Вид адміністративної процедури своєю назвою «передає» її сутність і зміст [5, с. 55].

Узагальнюючи вищевказані думки та погляди з цього питання, можна класифікувати адміністративні процедури за такими критеріями: 1) за порядком здійснення: звичайні та спрощені адміністративні процедури, де звичайна процедура передбачає діяльність у чітко визначених законом формах, дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого акту суб'єктом публічної адміністрації, спрощена – передбачає можливість коригування (як правило, мінімізації) процедурних вимог до реалізації певних стадій. У разі застосування спрощеної (неформальної) процедури мають місце певні особливості, що зумовлюють специфіку застосування такої процедури; 2) залежно від суб'єкта ініціювання: заявні та втручальні. Заявна процедура – це така, що починається за зверненнями фізичних та юридичних осіб до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливість цієї процедури полягає в тому, що ініціатором є приватна особа (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи та громадські об'єднання без статусу юридичної особи тощо). Під втручальними процедурами розуміють діяльність, що здійснюється за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації за наявності потреби у захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо; 3) залежно від предмета: щодо надання адміністративних послуг; щодо застосування заходів адміністративного примусу; контрольно-наглядові; атестаційні; нормотворчі (прийняття нормативно-правових актів); укладання адміністративно-правового договору тощо [8, с. 63].

Основними складниками адміністративних процедур є стадії – самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, що визначають структуру й відображають послідовність вчинення дій під час вирішення конкретних адміністративних справ. Дійсні підходи до класифікації стадій адміністративних процедур дають змогу визначити загальні стадії, які властиві всім адміністративним процедурам. До таких стадій варто віднести відкриття адміністративної справи; розгляду адміністративної справи; пере-

гляду адміністративної справи; виконання рішення в справі [6, с. 14].

Розглядаючи особливості таких процедур, як реєстрація шлюбу та встановлення батьківства, можна стверджувати, що це є заявні процедури, щодо надання адміністративних послуг. За порядком здійснення вказаних процедур, то вони можуть бути як звичайні так і спрощені. Хоча такий стан речей, якщо суб'єктом, котрий звернувся задля реалізації, є іноземний громадянин. Убачається, що, враховуючи проблематику питання реалізації процедур, вони мають бути лише звичайні, з чітко аргументованим законодавчим порядком, без можливості спрощення. Така категоричність є виправдана та аргументована далі.

Так, основним актом, що регулює процедури реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні, є Сімейний кодекс [3]. Так, Сімейний кодекс України визначає, що шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки та чоловіка. Примушення жінки та чоловіка до шлюбу не допускається (ст. 24). Водночас ст. 40 Сімейного кодексу визначає, що шлюб є фіктивним, якщо його укладено без наміру створення сім'ї та набуття прав та обов'язків подружжя. Під час укладення фіктивного шлюбу сторони вчиняють юридичні дії без наміру настання правових наслідків, які передбачені законом та є кінцевим результатом адміністративної процедури щодо такої реєстрації. Найбільш розповсюдженою метою укладення фіктивного шлюбу в Україні є отримання посвідки на проживання для одного із подружжя, що є іноземцем. Однак юридично встановити намір фіктивного шлюбу під час провадження адміністративної процедури щодо реєстрації є майже неможливим. Окрім того, національне законодавство не передбачає жодних додаткових процедур чи перевірок під час укладення шлюбу, якщо один із подружжя є іноземцем, окрім додаткового пакета документів, на кшталт перекладу національного паспорту тощо. Крім того, слід звернути увагу що в Україні за укладення фіктивного шлюбу не передбачено жодного виду юридичної відповідальності. Під час визнання шлюбу фіктивним, що є можливим лише у судовому порядку, наслідком буде визнання шлюбу недійсним. Більше жодних негативних наслідків для подружжя не передбачено. Звертаючись до закордонного досвіду в питаннях реєстрації шлюбу з іноземними громадянами, треба зазначити, що до таких адміністративних процедур ставляться особливо прискіпливо, проте законодавчо встановлено дещо інший, більш складний порядок. Так, у Турецькій республіці встановлено низку додаткових перевірок державними

органами наречених на момент реєстрації шлюбу, на спільні інтереси, наприклад. Та низку перевірок після реєстрації, коли уповноважені державні органи перевіряють спільне проживання та побут подружжя. В Україні таких процедур не передбачено.

Ще однією з підстав отримання посвідки на проживання в Україні може бути батьківство дитини українського походження. Процедура усиновлення і встановлення батьківства в сімейному Кодексі регулюється однією статтею, де говориться про те, що достатньо заяви в ЗАГС матері-одиначки дитини, у якого не записаний батько [3]. Мама в цій ситуації розраховує на винагороду або на те, що іноземець буде підтримувати дитину матеріально. Проте здебільшого жінки залишаються ошуканими, порушуються права дитини. По суті, відбувається продаж прав на дитину, але матері-одиначки не усвідомлюють тієї ситуації, що діти залишаються без допомоги, без пільг на вступ до вищого навчального закладу і можливості виїхати за кордон без дозволу другого з батьків. Так, маємо порушення та зловживання законодавства. Процедура встановлення батьківства є дещо складнішою за реєстрацію шлюбу, проте не є досконалою та вимагає пильності посадових осіб, які уповноважені на перевірку та прийняття рішення щодо встановлення батьківства. Слід звернути увагу, що у всіх європейських країнах процедура встановлення батьківства відбувається через визначення ДНК. Увага приділяється матеріальним можливостям майбутнього батька. Заявник має підтвердити, що має належне матеріальне становище, житло, зарплату, психічно здоровий, щоб спільно утримувати дитину. Якщо з мамою щось трапиться, то повноправним розпорядником дитини за умов дотримання всіх цих умов буде іноземець.

Отже, сьогодні можна стверджувати, що в Україні адміністративні процедури щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства не є досконалими та не відповідають стандартам Європейського союзу. Такий стан речей породжує порушення та зловживання законодавством задля досягнення та задоволення особистих цілей окремих громадян. На законодавчому рівні необхідно чітко передбачити стадії таких процедур із можливістю уповноваженого органу проводити з'ясування необхідних обставин та певні перевірки достовірності інформації, що надають заявники.

Тому законодавчий розвиток та удосконалення адміністративних процедур щодо реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, коли однією зі сторін є іноземний громадянин, є гострою необхідністю сьогодення та вимогою євроінтеграційних процесів в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. від 10 січня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
5. Бевзенко В.М. Процедури реалізації повноважень учасників адміністративних земельних правовідносин. Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 53–72.
6. Губернська Н.Л. Стадії адміністративних процедур : поняття та види. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право. 2015. Вип. 32. Том. 3. С. 11–15.

7. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.
8. Левченко О.В. Адміністративні процедури : оновлені підходи до положень про критерії класифікації. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 1 (7). С. 62–64.
9. Клименко І.В., Ус І.В. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України. Київ: НІСД, 2012. 88 с.
10. Сушко О. Шенгенська зона турбулентності. Дзеркало тижня. 2011. № 13. 08 квітня. URL: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/shengenska_zona_turbulentnosti.html.
11. Юшкевич О. Поняття й ознаки адміністративної процедури. Підприємництво, господарство і право. 2010. № 7. С. 60–63.
12. Офіційний сайт Міністерства Юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/9809>.

Покасаєв П. С.,

*доктор наук із державного управління, доцент
Класичного приватного університету***ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ
МІСТОБУДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТУ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ****LEGAL REGULATION OF STATE MONITORING
IN THE FIELD OF THE MYRTURNMENT AS A ELEMENT
OF ACHIEVEMENT OF PLANNED POINTS**

У статті досліджено повноваження органів державного архітектурно-будівельного контролю, місцевих державних адміністрацій щодо здійснення контролю у сфері містобудування як елементу благоустрою населених пунктів. Наведено статистичні дані щодо вчинення адміністративних правопорушень у будівництві, задля зменшення кількості яких рекомендовано переглянути підстави здійснення позапланових перевірок. Зокрема запропоновано ввести норму щодо здійснення таких перевірок у разі передачі права на будівництво об'єкта іншому замовнику або коригування проектної документації на виконання будівельних робіт, зміни генерального підрядника чи підрядника, а також зміни забудовником цільового призначення об'єкта будівництва після введення його в експлуатацію без дотримання відповідних процедур.

Ключові слова: містобудування, державний архітектурно-будівельний контроль, благоустрій населених пунктів, будівельні роботи, адміністративні правопорушення у будівництві.

В статье исследованы полномочия органов государственного архитектурно-строительного контроля, местных государственных администраций по осуществлению контроля в сфере градостроительства как элемента благоустройства. Приведены статистические данные о совершении административных правонарушений в строительстве, для уменьшения количества которых рекомендовано пересмотреть основания проведения внеплановых проверок. В частности, предложено ввести норму об осуществлении таких проверок в случае передачи права на строительство объекта другому заказчику или корректировке проектной документации на выполнение строительных работ, смене генерального подрядчика или подрядчика, а также изменения застройщиком целевого назначения объекта строительства после введения его в эксплуатацию без соблюдения соответствующих процедур.

Ключевые слова: градостроительство, государственный архитектурно-строительный контроль, благоустройство населенных пунктов, строительные работы, административные правонарушения в строительстве.

The article investigates the powers of the bodies of state architectural-building control, local state administrations, to carry out control in the field of urban planning, as an element of improvement of human settlements. The statistics on the commission of administrative offenses in construction are presented, and the number of them is recommended to reconsider the grounds for carrying out unscheduled inspections. In particular, it is proposed to introduce a norm to carry out such inspections in case of transfer of the right to construct an object to another customer, or when adjusting the project documentation for the execution of construction works, the change of the general contractor or the contractor, as well as changes by the developer of the intended purpose of the construction object after its introduction into operation without proper procedures.

Key words: city-planning, state architectural-building control, improvement of settlements, construction works, administrative violations in construction.

Стрімкий розвиток населених пунктів та розширення процесу урбанізації, для якого характерними рисами є розширення міських поселень, зростання питомої ваги міського населення, поширення міського способу життя, призводить до завдання шкоди навколишньому природному середовищу з причини активного розвитку промислового виробництва задля створення нових робочих місць. Крім того, процес урбанізації тісно пов'язаний зі стрімким розвитком забудови території, неконтрольованість якого може виявитися у хаотичності цього процесу, що може негативно вплинути на архітектуру міста, призвести до руйнування культурної спадщини столиці, знищити природний рельєф.

Тому задля підтримки в належному стані інфраструктури міста потрібен постійний контроль не тільки за діяльністю фізичних осіб, а й за кожним суб'єктом господарювання. Але за умов відсутності доволі розвинутої правової бази щодо здійснення державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів він не може бути реалізований на належному рівні.

Враховуючи те, що питання здійснення державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів взагалі не висвітлювалося у наукових працях, розглянемо його дослідження опосередковано, торкаючись тих наукових здобутків, які частково пов'язані з цим питанням. Комплексне дослідження з приводу правових підстав здійснення державного контролю в Україні здійснено В.С. Шостак, зокрема, ним визначено поняття державного контролю, висвітлено стадії, функції, засоби контрольної діяльності, представлено основні види державного контролю [1]. Ю.В. Чиж, С.І. Хом'яченко, І.А. Городецька, Р.О. Ємець досліджували адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин. Зокрема, Р.О. Ємець охарактеризовано об'єкт і предмет державного контролю у цій сфері, визначено суб'єктивний склад контролюючих суб'єктів та особливості їхнього адміністративно-правового статусу [2]. Ю.В. Чиж приділив увагу питанню притягнення до відповідальності контролюючих суб'єктів, обґрунтував доцільність встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб

органів державної виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у галузі використання та охорони земель за порушення порядку притягнення до відповідальності винних осіб у скоєнні земельних правопорушень, зокрема під надання земельних ділянок у постійне користування, чи передачі їх в оренду [3]. С.Д. Кравченко присвятив дослідження контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в населених пунктах України, зокрема щодо цільового і раціонального використання земельних ділянок, дотримання правил забудови, вимог містобудівної документації, виявлення відхилень від норм законодавства при використанні земельних ділянок громадянами та юридичними особами із подальшим притягненням винних осіб до юридичної відповідальності [4].

Наукові пошуки С.І. Хом'яченка мали більш практичну спрямованість, ним було запропоновано проект ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель», в якому передбачено створення у складі Міністерства аграрної політики України Державної служби охорони родючості ґрунтів України, яка б здійснювала державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення [5].

І.А. Городецька присвятила наукові праці дослідженню особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель [6].

С.В. Ворущило [7], С.І. Москаленко [8], О.Я. Лазор [9], М.М. Ромanyak [10] та О.А. Улюгіна [11] здійснювали наукові пошуки у напрямі адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації екологічної політики, забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та природокористування. Зокрема, С.І. Москаленко доведено доцільність прийняття екологічного кодексу, який має містити перелік прав та обов'язків суб'єктів здійснення контролю у сфері екологічної безпеки, перелік обов'язків користувачів джерел підвищеної небезпеки та вчинених ними правопорушень [8]. М.М. Ромanyak обґрунтував необхідність запровадження обмежень із подальшим контролем за їх дотриманням щодо здійснення видів господарської діяльності, які негативно впливають на стан екології, зокрема, складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових і побутових відходів, будівництво або реконструкція об'єкта поводження з відходами на певній адміністративно-територіальній одиниці тощо [10], що безпосередньо пов'язане зі сферою благоустрою населених пунктів, зокрема санітарного очищення території від побутових відходів та нейтралізації їх негативного впливу не тільки на екологічний стан населеного пункту, а й на зовнішній вигляд.

А.В. Матвійчук [12], В.О. Ромасько [13] присвятили наукові праці питанню здійснення державного контролю у сфері будівництва, зокрема вдосконалено форми державного контролю, серед яких, крім традиційних основних форм, виділено й специфічні: ліцензування видів господарської діяльності в будів-

ництві, погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності, державний технічний нагляд, атестація та сертифікація відповідних фахівців, громадське обговорення [12]. В.О. Ромасько доповнено ці форми, а саме: прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; прийняття рішення про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва; розроблення, погодження та затвердження проекту [13].

Л.А. Микитенко [14] і М.С. Потапенко [15] досліджували правове регулювання державного контролю за розміщенням зовнішньої реклами, адже остання є елементом благоустрою населених пунктів. Безспірно, їхні наукові праці становлять практичний інтерес, адже М.С. Потапенко виділено об'єктивну сторону порушення законодавства про рекламу, зокрема, стосовно порядку виготовлення та розміщення зовнішньої реклами та її елементів, до яких належить місце скоєння такого правопорушення (афіші, транспаранти, світлові вивіски, електронні табло, екрани, транспортні засоби, спецодяг обслуговуючого персоналу тощо) [15]. Л.А. Микитенко досліджено порядок застосування санкцій, які накладаються суб'єктами контролю на учасників рекламної діяльності за порушення законодавства про рекламу і є заходами адміністративного примусу [14].

Проте відсутність цілісного дослідження у сфері благоустрою населених пунктів щодо здійснення державного контролю вимагає здійснення нових наукових пошуків.

Основа здійснення державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів заклала норма, що міститься у п. 1 ст. 3 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», в частині належності здійснення державного, самоврядного та громадського контролю та встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою до складників системи благоустрою. Обов'язок зі здійснення державного контролю покладено на місцеві державні адміністрації.

Перш ніж перейти до дослідження порядку здійснення державного контролю у цій сфері, доцільно дослідити саме поняття благоустрою та його елементи, за якими й здійснюється контроль. У п. 1 ст. 22 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» законодавець надає визначення поняттю комплексного благоустрою як проведенню комплексу робіт з улаштування покриття доріг і тротуарів, обладнання пристроями для безпеки руху, здійснення озеленення, забезпечення зовнішнього освітлення та зовнішньої реклами, встановлення малих архітектурних форм, здійснення інших заходів задля поліпшення інженерно-технічного та санітарного стану території, покращання її естетичного вигляду [16]. Благоустрій здійснюється шляхом розчищення, осушення та озеленення території, проведення екологічних заходів із покращення мікроклімату, зниження рівня шуму, раціонального використання, належного утримання та охорони території населеного пункту та створення умов для сприятливого перебування людини.

ЗУ «Про основи містобудування» заклав правові основи здійснення державного контролю у цій сфері. Зокрема, право його здійснення надано Державній архітектурно-будівельній інспекції України (далі – Держархбудінспекція), а саме: її територіальним органам, органам місцевого самоврядування та іншим державним органам влади.

Правові основи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю закладено ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», який є сукупністю заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями будівельних норм, стандартів, правил, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності під час виконання підготовчих та будівельних робіт (ст. 41 Закону [17]). Проаналізувавши зміст окремих норм цього Закону, можна виділити види державного архітектурно-будівельного контролю: за виконанням підготовчих та будівельних робіт; за дотриманням порядку проведення обстеження об'єктів та реалізацією заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації.

Повноваження зі здійснення цього виду контролю покладено на органи державного архітектурно-будівельного контролю, посадові особи яких мають право:

- проводити перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів, правил затвердженим проектним вимогам, технічним умовам і проектній документації;

- здійснювати перевірку порядку ведення журналів робіт, наявності паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів тощо;

- здійснювати контроль за дотриманням порядку обстеження та паспортизації об'єктів, реалізації заходів із забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації;

- проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій встановленим стандартам, нормам і правилам, що використовуються під час будівництва об'єктів;

- здійснювати зйомку і заміри, додаткові лабораторні випробування будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, з яких здійснюється будівництво будівель та споруд, вимагати вибіркового розкриття їхніх окремих конструктивних елементів [17].

У разі виявлення порушень законодавства у сфері здійснення містобудівної діяльності ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає застосування до правопорушника таких санкцій:

- скасування права на початок виконання будівельних робіт

- відмова у видачі дозволу на виконання будівельних робіт;

- анулювання дозволу на виконання будівельних робіт,

- відмова у видачі кваліфікаційного сертифікату.

У сфері містобудування мають певні повноваження і місцеві державні адміністрації, зокрема до їх компетенції належать: проведення експертизи містобудівної документації на відповідність державних

норм і стандартів; розробка та затвердження схем санітарного очищення території населених пунктів; погодження документації із землеустрою у сфері містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини [18].

Широкими контрольними повноваженнями у сфері містобудування та житлово-комунального господарства наділені управління житлово-комунального господарства обласних державних адміністрацій, зокрема до їх функцій належить здійснення державного контролю:

- за додержанням правил комунального обслуговування та благоустрою населених пунктів;

- за організацією заходів, спрямованих на забезпечення сталої роботи житлово-комунального господарства області в осінньо-зимовий період, а також в умовах виникнення стихійного лиха, аварій, катастроф і ліквідації їхніх наслідків;

- за станом експлуатації та утримання житлового фонду, об'єктів комунального господарства;

- щодо обстеження територій населених пунктів, де спостерігаються небезпечні природні та техногенні процеси, здійснення моніторингу надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру у житлово-комунальній сфері та оцінка наслідків їх соціально-економічного характеру;

- за додержанням підприємствами, установами та організаціями, громадянами вимог законодавства з житлово-комунальних питань [19].

Незважаючи на те, що контрольними функціями наділено багато інстанцій, статистичні дані свідчать про наявність великої кількості правопорушень (табл. 1).

Отже, найбільша кількість правопорушень кваліфікована за ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), вчинена у вигляді порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва – 4 182. Тому є потреба пошуку нових заходів впливу на суб'єктів господарювання, що здійснюють забудову територій населених пунктів.

Так, Постановою КМУ «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [21] встановлено як термін прийняття в експлуатацію дату реєстрації декларації або видачі сертифікату. Орган державного архітектурно-будівельного контролю має право на повернення декларації замовнику у разі виявлення факту порушення порядку її оформлення, зокрема відсутності повноти даних, зазначених у декларації, що унеможлиблює її внесення до реєстру. Після усунення таких недоліків замовник може знову звернутися до органу державного архітектурно-будівельного контролю задля проведення її реєстрації.

Своєю чергою, реєстрація декларації дає право на укладення договорів замовником здійснення водо-, електро-, тепло- і газопостачання та, відповідно, на реєстрацію права власності на цей об'єкт.

Проте вважаємо доцільним проведення додаткової виїзної позапланової перевірки органами державного архітектурно-будівельного контролю

в частині обов'язковості її здійснення перед проведенням реєстрації такої декларації в частині повної готовності об'єкта до введення в експлуатацію. Тому доцільним є внесення змін до Постанови КМУ «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів».

Крім того, вважаємо доцільним проведення позапланових перевірок органами державного архітектурно-будівельного контролю у разі передачі права на будівництво об'єкта іншому замовнику або коригування проектної документації на виконання будівельних робіт, зміни генерального підрядника чи підрядника.

Нині п. 14 Постанови КМУ «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» [22] лише передбачено обов'язковість повідомлення протягом трьох робочих днів органи державного архітектурно-будівельного контролю. Дослідження змісту Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», зокрема п. 7 щодо підстав проведення позапланової перевірки вказує на відсутність норми, яка б встановлювала обов'язковість такої перевірки за вказаних обставин. Через велику кількість правопорушень, вчинених під час будівництва об'єкта та велику ймовірність зростання їх кількості у разі зміни підрядників або ж замовників, доцільним є внесення змін до п. 7 цієї Постанови і доповнення її такою фразою: «Позаплановою перевіркою вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю».

Підставами для проведення позапланової перевірки є:

– *передача права на будівництво об'єкта іншому замовнику, здійснення коригування проектної документації на виконання будівельних робіт, зміни генерального підрядника чи підрядника.*

Виникає питання щодо доцільності притягнення до відповідальності забудовника у разі зміни ним цільового призначення об'єкта будівництва після введення його в експлуатацію без дотримання відповідних процедур. Отже, порядок здійснення реконструкції, капітального ремонту та технічне переоснащення будинків, будівель, споруд будь-якого призначення регулюється ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво», який зобов'язує під час вчинення вище вказаних дій надавати: звіти з висновками про результати обстеження будівельних конструкцій, обмірювальні креслення, відомості про послідовність перенесення чинних інженерних мереж та комунікацій; висновки та матеріали, виконані за результатами обстеження конструкцій будинків та споруд; переліки наявних будинків, будівель (приміщень), підйомно-транспортних засобів, які можуть бути використані в процесі виконання будівельних робіт [23].

П. 21 Правил пожежної безпеки в Україні [24] містить норму, яка вказує на можливість здійснення реконструкції, реставрації, технічного переоснащення та капітального ремонту приміщень, будинків і споруд лише за наявності проектної документації.

Таблиця 1

Адміністративні правопорушення в будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів у 2017 р.

Назва статті КУпАП або адміністративного правопорушення	Номер статті КУпАП, іншого закону України	Кількість справ, не розглянутих на початок звітного періоду	Кількість справ, які надійшли за звітний період	Кількість розглянутих справ, по яких винесено постанови (рішення)	Кількість справ, не розглянутих на кінець звітного періоду
Порушення вимог нормативно-правових актів із питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання	95.1	1	99	100	-
Порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва	96	-	4182	4181	-
Порушення законодавства під час планування і забудови територій	96.1	-	705	705	-
Порушення Правил охорони електричних мереж	99	1	26	26	-
Порушення, пов'язані з використанням газу	101	-	1	1	-
Непідготовленість до роботи резервного паливного господарства	103	-	18	18	-
Порушення правил користування енергією, водою чи газом	103.1	2	408	387	17
Загалом:		4	5439	5418	17

Джерело: укладено на підставі [20]

Отже, у разі введення в експлуатацію об'єкта та наступної зміни його призначення обов'язково має бути належним чином оформлена проектна документація, вчинення таких дій без належного документального оформлення має вважатися правопорушенням із притягненням винної особи до адміністративної відповідальності. Задля вирішення цього питання доцільно розглянути питання про можливість внесення змін до ЗУ «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», зокрема п. 2 щодо суб'єктів містобудування, які є замовниками будівництва об'єктів. Розмір штрафу має залежати від класу наслідків, за основу можна узяти абз. 4 п. 2, де встановлені розміри штрафів за експлуатацію або використання об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію. До того ж вважаємо, що такий замовник будівництва може бути притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 96 КУпАП, яка передбачає накладення штрафу на посадових осіб – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Крім того, вважаємо доцільним посилити відповідальність фізичних та юридичних осіб за вчинення самочинного будівництва об'єкта, адже нині Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить норми, яка б передбачала притягнення до відповідальності за таке правопорушення внаслідок виключення з його змісту ст. 97 на підставі прийнятого ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності». Нині порушника можна притягнути до відповідальності за ст. 53.1 «Самовільне зайняття земельної ділянки», санкція якої передбачає накладення штрафу у розмірі від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (щодо фізичних осіб – громадян України) та від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів посадових осіб, адже сам зміст поняття «будівля» та «споруда» передбачає їх нерозривний зв'язок із землею, на що вказує Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018 – 2000 [25] та внаслідок цього неможливість здійснення самовільного будівництва без самовільного зайняття земельної ділянки.

Санкцією можна вважати норму п. 1-2 ст. 38 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», яка передбачає в разі виявлення органами державного архітектурно-будівельного контролю факту самочинного будівництва об'єкта та невиконання фізичною або посадовою особою юридичної особи припису щодо усунення порушень будівельних норм, державних стандартів і правил, що мають місце при такому будівництві, якщо це спричиняє порушення законних прав та інтересів інших осіб – здійснення за рішенням суду знесення самочинно збудованого об'єкта з компенсацією витрат, пов'язаних із таким знесенням, коштом винної особи. Проте, аналізуючи цю норму, можна дійти висновку: якщо є можливість перебудови об'єкта самочинного будівництва з метою усунення істотного відхилення від проекту

та порушення прав інших осіб, то до особи, яка вчинила таке будівництво, не будуть застосовані санкції.

Вважаємо, що доцільно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині закріплення у вигляді складу правопорушення «вчинення самочинного будівництва» та як обтяжувальні обставини виділити «що вплинуло на порушення законних прав та інтересів інших осіб», «що спричинило істотне порушення будівельних норм». Визначення ступеню порушення має здійснюватися органами державного архітектурно-будівельного контролю.

Хотілося б зазначити, що процес будівництва будівель та споруд складається з певних етапів, які умовно можна поділити на такі:

1) підготовка будівельного майданчика (огорожа земельної ділянки; розчищення території, що включає знесення будівель; переміщення інженерних мереж, якщо вони заважають будівництву; прокладка тимчасових доріг і комунікацій; побудова тимчасових споруд адміністративного, побутового та складського призначення);

2) розмітка осей будинку;

3) проведення земляних робіт (риття котловану під фундамент та зведення далі самого фундаменту);

4) зведення зовнішніх стін будівлі чи споруди;

5) підведення необхідних комунікацій – води, електроенергії, газу, створення каналізаційної системи та підключення будівлі чи споруди до централізованого водопостачання та інших мереж;

6) монтаж покрівлі;

7) монтаж внутрішніх перегородок. Установка ліфтового обладнання для багатоповерхових будівель. Установка вікон та дверей у приміщеннях;

8) пристрій внутрішніх комунікаційних мереж (розведення світла по приміщеннях будівлі, прокладка каналізаційних труб, облаштування газопостачання, опалення, постачання холодної та гарячої води, встановлення лічильників);

9) здійснення стяжки підлоги. Внутрішні оздоблювальні роботи;

10) зовнішнє оздоблення фасаду та проведення ремонтних робіт у всіх громадських приміщеннях;

11) облаштування прибудинкової території (створення дитячого майданчика, облаштування зеленими насадженнями, укладання тротуарної плитки або асфальту на прибудинковій території, забезпечення під'їзних шляхів для автотранспорту, облаштування вуличного освітлення).

На офіційних веб-сайтах компаній забудовників має розміщуватися інформація стосовно ходу будівництва на певну дату. Отже, доцільно було б запровадити здійснення органами державного архітектурно-будівельного контролю щодо дотримання цих етапів будівництва забудовником шляхом внесення до плану-графіку проведення перевірок.

У статті досліджено повноваження органів державного архітектурно-будівельного контролю, місцевих державних адміністрацій щодо здійснення контролю у сфері містобудування як елементу благоустрою населених пунктів. Наведено статистичні дані щодо вчинення адміністративних правопору-

шень у будівництві, задля зменшення кількості яких рекомендовано переглянути підстави здійснення позапланових перевірок шляхом внесення змін до окремих нормативно-правових актів.

Зокрема, запропоновано переглянути п. 7 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» в частині підстав для проведення позапланових перевірок органами державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема запропоновано внести зміни щодо обов'язковості проведення такої перевірки у разі передачі права на будівництво об'єкта іншому замовнику або коригування проектної документації на виконання будівельних робіт, зміни генерального підрядника чи підрядника.

Рекомендовано розглянути питання щодо доцільності притягнення до відповідальності забудовни-

ка у разі зміни ним цільового призначення об'єкта будівництва після введення його в експлуатацію без дотримання відповідних процедур. Задля вирішення цього питання запропоновано внесення змін до ЗУ «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», зокрема п. 2 щодо суб'єктів містобудування, які є замовниками будівництва об'єктів. Розмір штрафу має залежати від класу наслідків, за основу рекомендовано узяти абз. 4 п. 2, де встановлені розміри штрафів за експлуатацію або використання об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію.

Досліджено основні етапи будівництва будівель та споруд. Запропоновано запровадження системи державного контролю за дотриманням основних етапів будівництва забудовником шляхом внесення до плану-графіку проведення перевірок.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 18 с.
2. Смець Р.О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. К., 2011. 19 с.
3. Чиж Ю.В. Адміністративна відповідальність за службові правопорушення у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 19 с.
4. Кравченко С.Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. акад. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2010. 16 с.
5. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2004. 19 с.
6. Городецька І.А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 19 с.
7. Ворушило С.В. Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 18 с.
8. Москаленко С.І. Адміністративно-правове регулювання в сфері екологічної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. 20 с.
9. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр: 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2004. 36 с.
10. Романяк М.М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т педагогіки АПН України. Ірпінь, 2010. 18 с.
11. Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2011. 19 с.
12. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 19 с.
13. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2010. 18 с.
14. Потапенко М.С. Організаційно-правові засади здійснення контролю за рекламною діяльністю в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний аграрний ун-т. К., 2008. 17 с.
15. Микитенко Л.А. Адміністративно-правове регулювання рекламною діяльністю в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л.А. Микитенко; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2008. – 22 с. – укр.
16. Про благоустрій населених пунктів: Закон від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>.
17. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон від 17 лютого 2011 р., № 3038-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>.
18. Про місцеві державні адміністрації: Закон від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
19. Типове положення про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації: Постанова від 16 червня 2004 р. № 777 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/6872836>.
20. Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
21. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: Постанова від 13 квітня 2011 р. № 461 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF>.
22. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова від 13 квітня 2011 р. № 466 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF>.
23. ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» Мінрегіон України, 2014. URL: http://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_a_2_2_3_2014/1-1-0-1168.

24. Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні: Наказ 30 грудня 2014 р. № 1417 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0252-15>.

25. Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018 – 2000: Наказ від 17 серпня 2000 р. № 507 / Держстандарт України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va507565-00>.

26. Основні етапи будівництва багатоквартирного будинку: веб-сайт компанії DAFA. URL: <https://www.cre8tivez.org/nedvijimost/osnovni-etapi-budivnitstva-bagatokvartirnogo-budinku/#go-stroitelstvo>.

Сахно Д. С.,
соискатель кафедры финансового права
Университета государственной фискальной службы

СОДЕРЖАНИЕ И СУЩНОСТЬ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ В НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

CONTENT AND ESSENCE OF LAW ABUSE IN TAX RELATIONS

Статья посвящена исследованию явления злоупотребления в сфере налоговых правоотношений. Проанализировано содержание и сущность злоупотребления правами в налогообложении, сформулирована авторская дефиниция понятия «злоупотребление правом в налоговых отношениях». Продемонстрировано, что с объективной стороны соответствующее деяние может совершаться как в форме действий, так и бездействия, а его субъектом выступают как налогоплательщики, так и контролирующие органы, и их должностные лица.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, права и обязанности участников налоговых правоотношений, злоупотребления в налоговом праве, налогоплательщики, контролирующие органы.

Статтю присвячено дослідженню явища зловживання у сфері податкових правовідносин. Проаналізовано зміст і сутність зловживання правами в оподаткуванні, сформульовано авторську дефініцію поняття «зловживання правом у податкових відносинах». Продемонстровано, що з об'єктивного боку відповідне діяння може відбуватися як у формі дій, так і бездіяльності, а його суб'єктом є як платники податків, так і контролювальних органів та посадових осіб.

Ключові слова: податкові правовідносини, права й обов'язки учасників податкових правовідносин, зловживання в податковому праві, платники податків, які контролюють органи.

The article is devoted to the study the phenomenon of abuse in the field of tax relations. The content and essence of the law abuse in taxation are analyzed, the author's definition of the concept «law abuse in tax relations» is formulated. It has been demonstrated that, from the objective side, the corresponding act can be performed both in the form of actions and inaction, and its subjects can be both taxpayers and controlling authorities and their officials.

Key words: tax law relations, rights and duties of participants of tax law relations, abuse in tax law, taxpayers, controlling authorities.

Вступление. Сфера налоговых отношений очень важна для обеспечения жизнедеятельности современного общества, формирования доходов публичного территориального образования, выполнения его задач и функций. В то же время налогообложение представляет собой динамическую в аспекте развития правового регулирования и разнородную с позиции состава участников среду. Это выражается в том, что в процессе налогообложения образуются, с одной стороны, конфликты публичного и частных интересов, а с другой – могут возникать проблемы законодательной техники и различные правовые коллизии. Такое положение вещей становится очень плодотворной средой для использования участниками налоговых отношений предоставленных им прав вопреки цели регулирования и охраны налоговых отношений, что приводит к возникновению явления злоупотребления правами в налоговых отношениях, что, будучи на границе налоговых правонарушений и преступлений, таковыми не является.

Постановка задачи. Целью статьи является характеристика содержания и сущности явления злоупотребления правами в налоговых отношениях, выработка авторского понятия термина «злоупотребление правом в налоговых отношениях».

Результаты исследования. Проблема злоупотребления правом в отраслях права, которые так или иначе регулируют имущественные отношения известна давно. Обычно злоупотребление в праве возникает в праве гражданском и опасность этого явления при-

вела к его законодательному запрету в положениях гражданских кодексов многих стран мира. В то же время и в налоговых отношениях, которые в сущности являются властно-имущественными, также встречается эта проблема, в результате которой страдают их качество правового регулирования и охраны. Разница лишь в том, что субъектами злоупотреблений выступают или налогоплательщики, или контролирующие органы и их должностные лица, а как следствие таких действий всегда страдает публичный интерес государства и территориальных громад.

Истоки проблемы злоупотребления в налогообложении коренятся в наличии разноплановых интересов их участников, могут быть и правомерными, и неправомерными. Правомерными интересами участников налоговых отношений являются те, которые выражены в их правовом статусе как непосредственно закрепленные права, свободы, а также те законные интересы, что прямо не выражены в форме предписаний актов национального налогового законодательства, однако вытекают из сущности последних.

Большое значение для понимания объемов правомерных интересов субъекта налоговых правоотношений (в первую очередь налогоплательщиков и приравненных к ним лиц) имеют действующие международные договоры Украины относительно устранения двойного налогообложения, сотрудничества правительств и органов исполнительной власти по противодействию налоговым правонару-

шением и уклонению от уплаты налогов. А общую комплексную объединяющую роль для обеспечения прав, свобод и законных интересов налогоплательщиков выполняет такой международно-правовой документ, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод [1]. Именно на основе норм Конвенции, протоколов и приложений к ней Европейским судом по правам человека осуществляется защита прав налогоплательщиков на мирное открытое владение свои имуществом, свободу и предсказуемость экономической (хозяйственной) деятельности, личное достоинство. Тем самым, ограничивается потенциальный произвол государства и контролирующих органов относительно взимания налогов, возложение налогового бремени и размеров налогов, которые должны перечислить в бюджеты их налогоплательщики.

Среди практики Европейского суда по правам человека следует особо подчеркнуть запрет производства дискриминационной налоговой политики и производить взимание налогов в таких размерах, которые были бы для плательщиков неоправданно высокими и приобретали признаки конфискации законно полученного дохода [2]. В данном аспекте мы уже поднимаемся на уровень налогово-правовых, а также общеправовых принципов и, в конце концов, касаемся сущности верховенства права. Одними из проявлений последнего в налоговых отношениях являются принципы равенства налогообложения, нейтральности налогообложения, социальной справедливости, закрепленных в статье 4 Налогового кодекса Украины как основы отечественного налогового законодательства [3]. В соответствии с ними, во-первых, должны исключаться любые проявления налоговой дискриминации, для чего обеспечивается одинаковый подход ко всем налогоплательщикам независимо от социальной, расовой, национальной, религиозной принадлежности, формы собственности юридического лица, гражданства физического лица, места происхождения капитала; во-вторых, установление налогов и сборов должно происходить таким образом, который не влияет на увеличение или уменьшение конкурентоспособности налогоплательщика; в-третьих, установление налогов и сборов необходимо проводить в соответствии с платежеспособностью налогоплательщиков [3].

Связь этих налоговых принципов с верховенством права происходит благодаря таким его составляющим, как равенство, справедливость, соразмерность преследуемой цели публичного интереса и используемых для ее достижения правовых средств. Важность этого единства основ налогово-правового регулирования в Украине и принципа верховенства права состоит в том, что в этих принципах концентрируется общечеловеческая ценность права в налоговых отношениях и поэтому их трудно переоценить. Эту позицию неоднократно обосновывали в своих работах известные специалисты в области налогового права, а также использовал в своей правоприменительной практике Европейский суд по правам человека.

Общее представление о позиции финансово-правовой доктрины на роль данных принципов можно составить из тезиса И.И. Кучерова о том, что недопустимо установление налогов и сборов, имеющих различные условия их исчисления и уплаты на основе дифференциации налогоплательщиков по каким-либо признакам, отличным от тех, что характеризуют их налоговую способность [4, с. 174]. В этом выводе ученого мы видим как прямую отсылку к принципу равенства и недопущения налоговой дискриминации, так и необходимость обеспечивать сущностное единство между правовой формой и экономическим содержанием налога. В конечном итоге здесь следует иметь в виду, что налогообложение является фактически единственным законным ограничением права собственности лица.

О подобной сущности налогообложения прямо говорится во многих решениях Европейского суда по правам человека, а также подчеркивается учеными, которые занимались соответствующей проблематикой. Так, Н.А. Фоминова указывает, что «налогообложение выступает единственной законной формой безусловного ограничения такого важнейшего конституционного права, как право собственности» [5, с. 2]. Это позволяет ученой сделать такой принципиальный вывод, что «именно и только в процессе налоговых правоотношений определяется как та мера собственности физического лица или организации, которая подлежит изъятию в публичных целях, так и тот объем собственности, ограничение которой не допускается» [5, с. 2]. Такая роль налогообложения фактически становится возможной и объясняется действием вышеуказанных принципов налогообложения и верховенства права в налоговых отношениях. Поэтому для факта правомерности интереса и поведения участников налоговых отношений не менее важно и то, чтобы такое поведение не только отвечало правам и законным интересам, но и осуществлялось в духе неуклонного следования налогово-правовым и общеправовым принципам. Это должно исключать любое злоупотребление своими правами со стороны субъектов налоговых отношений и использование предоставленных налоговым законодательством субъективных прав налогоплательщиками и властных полномочий контролирующими органами вопреки их назначению, что, как правило, обусловлено желанием субъекта налоговых отношений к достижению своего частного или квазипубличного интереса, который лишь по форме внешнего выражения может соответствовать букве закона, однако не по своему содержанию.

В то же время для исследования проблемы злоупотребления в налоговых отношениях и предоставления определения самому термину «злоупотребление правами в налоговых отношениях» нужно провести четкую границу между злоупотребления правами в налогообложении и теми противоправными интересами и противоправным поведением участников налоговых отношений, которые приводят к образованию состава налоговых правонарушений и преступлений, являются прямыми основаниями для

привлечения виновных лица к ответственности за нарушение налогового законодательства. Нарушение предписаний налоговых норм причиняет обществу существенный вред, поэтому государство вынуждено определять для виновных лиц меру их юридической ответственности, применяя к ним меры государственного принуждения. Как отмечает О.И. Юстус, которая исследовала институт финансово-правовой ответственности налогоплательщиков, особенностью подобных мероприятий в области налогообложения является защита собственником своих средств, защита государством своих основ существования – централизованных денежных фондов [6].

В соответствии со статьей 109 Налогового кодекса Украины, налоговыми правонарушениями признаются противоправные деяния (действия или бездействия) налогоплательщиков, налоговых агентов, и / или их должностных лиц, а также должностных лиц контролирующих органов, которые привели к невыполнению или ненадлежащему выполнению требований, установленных настоящим Кодексом и другим законодательством, контроль за соблюдением которого возложен на контролирующие органы. Совершение налогоплательщиками, их должностными лицами и должностными лицами контролирующих органов нарушений законов по вопросам налогообложения и нарушений требований, установленных другим законодательством, контроль за соблюдением которого возложен на контролирующие органы, влечет за собой ответственность, предусмотренную этим Кодексом и другими законами Украины [3]. Значимость таких защищаемых интересов позволяет применять за нарушение налогового законодательства такие виды юридической ответственности: уголовную, административную и финансовую, о чем прямо указано в пункте 111.1 статьи 111 Налогового кодекса Украины [3]. Если первый вид ответственности применяется исключительно за совершение налогового преступления, то административная и финансовая ответственность, как правило, наступает за совершение налогового проступка, но финансовые санкции могут применяться наряду и независимо от административной или уголовной ответственности.

Из приведенного законодательного определения налогового правонарушения мы видим, что оно означает противоправное деяние, повлекшее неисполнение или ненадлежащее исполнение диспозиций налогово-правовых норм, то есть избрание участником налоговых отношений поведения, которое не соответствует требованиям налогового законодательства. М.П. Кучерявенко подчеркивает, что основанием ответственности является виновное, предусмотренное законом общественно опасное деяние, имеющее определенные юридические признаки. Как совокупность этих признаков выступает состав правонарушения. В свою очередь правонарушением является именно деяния людей, включая два варианта поведения: активное действие субъекта или юридически значимое бездействие. Подобное поведение может быть отнесено к правонарушению

только при условии его общественной опасности, то есть при условии нанесения вреда налоговым отношениям. Причиняя вред обществу, правонарушитель создает юридическую опасность или злоупотребляет правом [7, с. 335].

Налоговым правонарушением деяние становится при образовании им состава и одновременного наличия его четырех элементов: объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны. В теории налогового права объектом налоговых правонарушений признаются отношения, составляющие порядок реализации налоговой обязанности налогоплательщиком, порядок исчисления, уплаты, взимания налогов, налоговой отчетности и налогового контроля, и фактически охватывающие процесс формирования централизованных денежных фондов за счет налогов и сборов [7, с. 337]. Объективная сторона налогового правонарушения, как указывает М.П. Кучерявенко, показывает его извне. Содержание объективной стороны составляет противоправное деяние, его общественно вредные последствия, причинная связь между деянием и наступившими последствиями, характеризующая противоправностью действия субъекта, за которое установлена юридическая ответственность [7, с. 337]. Важно, что субъектом налоговых правонарушений могут быть как налогоплательщики и приравненные к ним лица, так и должностные лица контролирующих органов, о чем говорится в пункте 109.2 статьи 109 Налогового кодекса Украины, а субъективная сторона таких правонарушений характеризуется наличием вины лица, как его психического отношения к содеянному. Так, общими признаками налоговых правонарушений являются: 1) общественная опасность деяния; 2) его противоправность; 3) виновность; 4) наказуемость.

В отличие от налоговых правонарушений, злоупотребления правом в налоговых отношениях не образует состава налогового правонарушения, поскольку такое деяние формально соответствует признакам правомерного поведения, а также то, что совершено лицом при злоупотреблении своими налоговыми правами, не может быть рассмотрено как содержащее объективную сторону преступления или правонарушения. Так, злоупотребление правом в налогообложении причиняет и вред охраняемым общественным отношениям, а также содержит наличие вины лица – субъекта налоговых правоотношений, что позволяет говорить о необходимости вывода злоупотребления налоговыми правами и полномочиями в особый вид противоправного поведения в сфере налогообложения – поведения, которое не является налоговым преступлением или налоговым правонарушением, однако вызывает необходимость его прекращения и применения праввосстановительных санкций.

Так, предоставляется возможность сформулировать авторскую дефиницию того, что является злоупотреблением правом в налогообложении. Таким злоупотреблением является использование участником налоговых отношений предоставленных ему субъективных прав или закрепленных за ним властных полномочий в сфере налогообложения во-

преки их назначению и цели регулирования и охраны налоговых отношений, которое с формальной стороны соответствует законному поведению лица и поэтому не образует состава налогового правонарушения, однако по своим общественно вредным последствиям оказывает угрозу нормальному развитию налоговых отношений, а потому требует реагирования уполномоченных органов для преекания соответствующего поведения участника налоговых отношений и применения мер налогового правосоставления.

На такую сущность злоупотребления в сфере налогообложения указывают и другие ученые, которые касались соответствующей проблематики. Так, Н.А. Фомина подчеркивает, что о злоупотреблении правом со стороны субъекта налоговых правоотношений (независимо от его правового статуса) можно говорить тогда, когда этот субъект осуществляет действия за пределами компетенции, предоставленной законом, реализует субъективные права в противоречии с их назначением либо с целями правового регулирования. Подобные действия субъектов налоговых правоотношений не могут быть рассмотрены как правонарушения. Последствия признания их ненадлежащими не должны приравниваться к последствиям налогового правонарушения, то есть санкция за совершение таких действий не должна носить карательный характер (как по форме, так и по содержанию). Речь может идти лишь о правовосстанавливающей санкции. Подобному поведению налогоплательщика нужно воспрепятствовать, однако в силу их формально законного характера вводить наказание за их совершение неверно. Изменены могут быть лишь налоговые последствия. [5, с. 20]. Эти налоговые последствия касаются необходимости возобновления права стороны налоговых правоотношений, чьи правомерны ожидания и законные

интересы были нарушены ненадлежащим использованием прав противоположной стороной. А для привлечения лица к юридической ответственности (и тем самым признания его действий правонарушением), по уместному замечанию Н.А. Фоминой, совершенное деяние должно быть не только противоправным, но и наказуемым. Именно наличие признака наказуемости наряду с противоправностью превращает злоупотребление правом в правонарушение [5, с. 20]. Учитывая это, отсутствует юридическое основание для признания злоупотребления правом правонарушением или преступлением. Однако оправданным является вмешательство уполномоченных государственных органов в развитие налоговых правоотношений, где выявлен факт злоупотребления их участником предоставленными ему правами или полномочиями.

Выводы. Таким образом, предоставляется возможность утверждать, что злоупотребление правами в сфере налогообложения, будучи вызванным конфликтностью интересов участников налоговых правоотношений, выражается в использовании лицом предоставленных ему прав или полномочий вопреки их назначению и такое поведение мешает охране и нормальному развитию налоговых отношений. При этом, учитывая формальное соответствие поведения лица предписаниям налогово-правовых норм, злоупотребление правом не образует состава налогового правонарушения, однако вред для налоговых правоотношений соответствующего поведения и его несоответствие публичному интересу или законным частным интересам вызывает необходимость выделения злоупотребления правом в отдельную категорию неправомерного поведения лица, которое должно пресекаться и, при необходимости, влечет применение мер налогового правосоставления.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата обращения: 23.10.2018).
2. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Галл против Венгрии» от 25.06.2013 г. URL: hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-121777 (дата обращения: 23.10.2018).
3. Налоговый кодекс Украины от 2 декабря 2010 г., № 2755-VI. Голос України. 2010. № 229–230.
4. Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): моногр. Москва: ЗАО «ЮрИнфоР», 2009. 473 с.
5. Фомина Н.А. Злоупотребление правом в налоговых правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2009. 25 с.
6. Юстус О.И. Финансово-правовая ответственность налогоплательщиков-организаций: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Саратов, 1997. 179 с.
7. Кучерявенко М.П. Податкове право України: підручник. Харків: Право, 2012. 528 с.

Сіводін О. О.,
аспірант

Академії Державної пенітенціарної служби

ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

THE NORMATIVE REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Публікацію присвячено висвітленню правових аспектів здійснення публічних закупівель в Україні. Проаналізовано систему нормативно-правового забезпечення здійснення публічних закупівель в Україні та стан доктринальних досліджень цього питання в галузі фінансового права. Приділено увагу становленню та загальній характеристиці інституту публічних закупівель як інституту фінансового права.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, система ProZorro, інститут публічних закупівель.

Публикация посвящена освещению правовых аспектов осуществления публичных закупок в Украине. Проанализировано систему нормативно-правового обеспечения осуществления публичных закупок в Украине и состояние доктринальных исследований данного вопроса в отрасли финансового права. Уделено внимание становлению и общей характеристике института публичных закупок как института финансового права.

Ключевые слова: публичные закупки, государственные закупки, система ProZorro, институт публичных закупок.

In the article the author outlines the legal aspects of public procurement in Ukraine. The author analyzes the system of legal and normative support for organizing of public procurement in Ukraine and the state of doctrinal studies of this issue in the area of financial law.

The author pays attention to the formation and general characteristics of the public procurement institution as a financial law institution.

Key words: public procurement, government procurement, The system of ProZorro, The institute for public procurement.

Постановка проблеми. В Україні купівля товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти завжди знаходилася під прискіпливою увагою. Система публічних закупівель дозволяє забезпечити не лише ефективність функціонування органів публічної влади, а й сприяє реалізації найважливіших суспільних потреб завдяки раціональному використанню державних коштів та розвитку конкурентної економіки. Досконале правове регулювання і є основою ефективного здійснення публічних закупівель. Маємо констатувати, що з розвитком економічних відносин відбувається постійний процес трансформації у сфері публічних закупівель, зокрема нормативних положень, що породжує необхідність подальших наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наука фінансового права, на наш погляд, недостатньо приділяє уваги питанням публічних закупівель. Висвітлення окремих проблем присвячені праці Л.К. Воронової, М.В. Карасьової, М.П. Кучерявенка, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, Ю.А. Ровінського, Н.І.Хімічевої, О.І. Худякова та ін. Особливо слід указати на монографію Ю.І. Пивовара та В.М. Новаковець, яка безпосередньо присвячена проблемам фінансово-правового регулювання публічних закупівель [1].

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження правових аспектів здійснення публічних закупівель в Україні та становленню інституту публічних закупівель як інституту фінансового права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативне регулювання системи публічних закупівель пройшло декілька етапів формування. У 2014 році був ухвалений Закон України «Про здійснення дер-

жавних закупівель», яким установлювалися правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади [2].

Подальші перетворення у сфері публічних закупівель пов'язані із запровадженням процесу гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС, в основу якого покладено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», затверджену в січні 2015 року [3]. Метою Стратегії визнано впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Задля досягнення поставлених цілей було розпочато волонтерську роботу над створенням проекту ProZorro, яка лише згодом отримала підтримку з боку керівництва Мініекономрозвитку та міжнародних донорів. У грудні 2015 року система й авторські права на неї були «передані народу України (державі)», зокрема на баланс держпідприємства «Зовнішторгвидав».

Створення та впровадження ProZorro відбувалося завдяки донорській підтримці Єврокомісії, ЄБРР, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Western NIS Enterprise Fund, Департаменту міжнародного розвитку уряду Великої Британії (DFID), «Transparency International Україна», міжнародного фонду «Відродження» та ін.

Державне підприємство «Прозорро» є правонаступником державного підприємства «Зовнішторгвидав України» [4] та належить до сфери управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. У структурі Мініекономрозвитку діє Департамент регулювання державних закупівель, який визначає правову політику в цій сфері й координує роботу системи держзакупівель.

Ціль Департаменту регулювання державних закупівель – створення такої системи, яка дозволить максимально задовольнити суспільні й державні потреби за найвигіднішою ціною. Робота департаменту спрямована на те, щоб закупівельники розуміли ринок і могли ефективно забезпечити своє підприємство якісними товарами, послугами та роботами.

Після запуску в лютому 2014 року пілотної версії системи ProZorro було видано розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі» [5], яким запроваджено проведення з 1 травня 2015 р. експерименту із застосування під час здійснення Міністерством оборони переговорної процедури закупівлі електронних засобів.

Наступним етапом реформування системи публічних закупівель стало ухвалення Закону України «Про публічні закупівлі» [6], за яким були закріплені положення, якими запроваджена система електронних закупівель та електронна система оскарження. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону, електронна система закупівель – це інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [6].

Проведення закупівель через електронну систему із 2016 року стало обов'язковим:

- для замовників, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень;

- для замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень [6, Ст. 2];

- з 1 квітня 2016 року – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання;

- з 1 серпня 2016 року – для всіх замовників;

- із дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей використання окремих публічних коштів на території Донецької області» – для місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій Донецької області [6, п.1 розд. IX].

Під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абз. 2,3 ч.1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі», замовники можуть використовувати електронну систему закупівель із метою відбору постачальника товарів, надавача послуг та виконавця робіт для укладення договору.

У разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи заку-

півель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість, що встановлена в абз. 2,3 ч.1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі», замовники обов'язково оприлюднюють звіт про укладені договори в системі електронних закупівель.

Процедури публічних закупівель діляться на відкриті торги, конкурентний діалог і переговорну процедуру закупівлі (ст. 12 Закону України «Про публічні закупівлі»). Публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у встановленому Законом порядку [6, Ст. 1].

Задля мінімізації зловживань система ProZorro постійно вдосконалюється. Так, було створено бібліотеку специфікацій товарів і послуг, встановлено мінімальну суму і термін закупівлі (очікувана вартість – не менше 3 тис. грн., тривалість тендера – не менше двох днів), створюються додаткові інструменти для моніторингу закупівель, упроваджена функція контролю за оплатою та ін. У версії ProZorro 2.0 (запущено 1 квітня 2016 року) з'явилася можливість оскаржити результати тендера в електронному режимі.

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»» [7] та Закон України «Про публічні закупівлі» відносить до органу оскарження Антимонопольний комітет України (п.14 ч.1 ст.1). Антимонопольний комітет України як орган оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (ч.3 ст.8).

Суб'єктами оскарження є фізичні чи юридичні особи, які звернулися до органу оскарження з метою захисту своїх прав та охоронюваних законом інтересів щодо рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи (п.27 ч.1 ст.1).

Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель. Після розміщення скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель скарга автоматично вноситься до реєстру скарг і формується її реєстраційна картка. Скарга разом із реєстраційною карткою в день розміщення суб'єктом оскарження автоматично оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу (п.1 ст.18). Рішення органу оскарження набирають чинності з дня прийняття та є обов'язковими для виконання замовниками, особами, яких вони стосуються. Рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 30 днів із дня його оприлюднення в електронній системі закупівель. (п.12 ст.18).

Інструментарій системи дає змогу контролювати в режимі онлайн не тільки коректність дій замовників, але й активність конкурентів. Також система дає змогу враховувати під час торгів не тільки вартісні

характеристики пропозицій різних постачальників, але й нецінові критерії: привабливість умов оплати, термін виконання договору і гарантійного обслуговування і т. д.

Нововведення також стосувалися таких позицій:

1) можливість професійним закупівельникам входити до складу тендерного комітету публічних закупівель;

2) уведення поняття центральної закупівельної організації, яка створюється тоді, коли замовників декілька, що спрощує систему закупівель;

3) можливість перевірки остаточного бенефіціара компаній-учасників;

4) відмова в участі юридичним особам, які не мають антикорупційної програми або уповноваженого з реалізації корупційної програми, якщо ціна тендера перевищує або дорівнює 20 млн. грн.;

5) поділ процедури державних закупівель на відкриті торги, конкурентний діалог і переговорну процедуру закупівлі;

6) проведення відкритих торгів у формі аукціону з урахуванням нецінових категорій;

7) обов'язкового надання звіту замовником про проведену закупівлю без використання електронної системи, якщо вартість предмета тендера складає від 50 до 200 тис. грн. [6].

На виконання зазначеного Закону була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. № 166 [8], якою визначено вимоги до функціонування електронної системи закупівель, процедуру проведення авторизації електронних майданчиків, умови підключення та випадки відключення електронних майданчиків від електронної системи закупівель, вимоги до електронних майданчиків та відповідальність операторів авторизованих електронних майданчиків.

У березні 2016 року було прийнято Закон України «Про приєднання України до Угоди про держзакупівлі» [9], відповідно до якої усі закупівлі органів центральної виконавчої влади, державних монополій, а згодом і місцевих органів влади, комунальних підприємств перейшли в електронну форму.

Отже, законодавство з питань публічних закупівель пройшло перевірку часом та знаходиться на стадії становлення. Маємо констатувати, що масив чинних нормативних документів із проблематики, що висвітлюється, прагне до подальшого вдосконалення. Такі підходи нормотворців спрямовані на мінімізацію проблем системи публічних закупівель, що можуть призводити до неоднозначного тлумачення процедури здійснення публічних закупівель, неефективного правозастосування.

Важливість державних закупівель у сучасній світовій та національній економіці важко переоцінити. Це пояснюється великими обсягами державних закупівель, які для розвинених країн світу становлять від 10 до 15% ВВП. Для країн, що розвиваються, ця частка може становити до 20% ВВП [10]. У 2016 році потенційний обсяг держзакупівель

складав близько 250 млрд. грн. і складав близько 13% ВВП [11, с. 168–169].

Проблеми, з якими стикаються учасники торгів, характерні і для минулої практики публічних закупівель: прописування умов під одного постачальника, необґрунтована відміна торгів або дискваліфікації постачальника (наприклад, через «погано оформлену документацію», невідповідність «технічним вимогам тендера» чи інші формальні причини), низький рівень професіоналізму осіб, відповідальних за проведення процедур закупівель, невисокий рівень конкуренції, пов'язаний із наявністю певних бар'єрів для участі в тендерах. Основна проблема залишається у допорогових торгах, а це майже половина всіх держзакупівель у країні. Отже, необхідно перевести допорогові закупівлі на конкурсну основу, щоб зменшити кількість спекуляцій. Крім того, необхідно інтегрувати систему ProZorro з відкритими державними реєстрами.

Одним із напрямів реформи публічних закупівель є забезпечення прогнозованості та стабільності нормативно-правової бази на основі гармонізації національного законодавства з правилами ЄС, адаптації ключових концепцій, понять та приведення процедур закупівлі у відповідність до міжнародних стандартів [7]. Угодою про асоціацію, з одного боку, між Україною, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії, а з іншого – державами-членами, закріплено зобов'язання України щодо приведення системи публічних закупівель у відповідність до стандартів ЄС [12]. У частині гармонізації із законодавством ЄС потрібно імплементувати у законодавство України положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського парламенту і ради ЄС від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС і Директиви 89/665/ЄС від 21 грудня 1989 року про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів закупівлі товарів та робіт за державні кошти [13] зі змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС, визначеними у Додатках XXI-B, XXI-C до Угоди про асоціацію з ЄС.

Серед галузей публічного права, завдяки яким здійснюється правове регулювання інституту публічних закупівель, важливе місце займає фінансове право. Роль фінансового права полягає в тому, що воно регулює фінансово-правові відносини, характерною особливістю яких є:

1) однією зі сторін відносин є органи публічної влади, наділені владними повноваженнями, тобто вони виступають як суб'єкти публічного права;

2) ці відносини виникають під час здійснення публічної фінансової діяльності, яка лежить в основі повноважень держави та органів місцевого самоврядування.

Публічні закупівлі дозволяють державі та органам місцевого самоврядування укладати договори з приватними особами, які допомагають задовольнити соціально-економічні потреби суспільства, забез-

печувати проведення наукових досліджень, створювати і впроваджувати новітні технології й розробки. Необхідність публічних закупівель зумовлюється, як правило, недостатністю державного чи комунального ресурсного потенціалу для виконання тих завдань, які на них покладено.

Публічні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, системи національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, дотримання порядку тощо. За допомогою публічних закупівель державний сектор здатен задовольнити свої потреби в товарах, роботах та послугах за рахунок бюджетного фінансування.

Отже, повноцінне виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій та нормальне функціонування суспільства є неможливим без наявності публічних закупівель, які мають публічно-правовий характер, використовуються державою для регулювання економіки та розв'язання соціально значущих завдань.

Зважаючи на те, що розвиток сучасної систем публічних закупівель спрямований на гармонізацію українського законодавства з найкращими європей-

ськими практиками, результатами впровадження системи ProZorro на пілотному етапі її становлення (лютий 2015 – лютий 2016 р.р.) є заощадження близько 600 млн. грн. бюджетних коштів. Загальна сума оголошених протягом року тендерів (близько 50 тис.) склала майже 9 млрд. грн. У 2016 році відбулося вже 366 тис. закупівель на загальну суму у 274 млрд. грн. Із них 101 тис. закупівель були надпороговими (22 тис. проходили через ProZorro), 136 тис. – допороговими, 128 тис. звітів були завантажені в електронну систему. Загальна економія бюджетних коштів склала близько 10 млрд. грн. [10, с. 177].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши українське законодавство щодо організації публічних закупівель, констатуємо, що його розвиток на пряму залежить від соціально-економічних перетворень, що відбуваються у суспільстві. Незважаючи на постійну увагу державних інституцій до зазначеної сфери, сьогодні є проблема нецільового використання бюджетних коштів, що потребує подальшого удосконалення українського законодавства на основі координації національної системи законодавства із законодавством ЄС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пивовар Ю.І., Новаковець В.М. Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні: монографія. Київ: ТОВ «Три К», 2012. 224 с.
2. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18> (дата звернення: 17.10.2018).
3. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 16.09.2018).
4. Наказ Мінекономрозвитку України від 26.07.2016 №1220 «Про перейменування державного підприємства «Зовнішторгвидав України» та затвердження статуту державного підприємства «Прозорро». URL: <https://prozorro.gov.ua/dokument-ta-finansova-zvitnist-dp-prozorro> (дата звернення: 29.10.2018).
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі» від 31 березня 2015 р. № 416-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/416-2015-%D1%80> (дата звернення: 17.10.2018).
6. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 17.10.2018).
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»)» від 24 лютого 2016 р. № 175-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.11.2018).
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. № 166. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#n9> (дата звернення: 17.10.2018).
9. Закон України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі» від 16 березня 2016 р. № 1029-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-19> (дата звернення: 18.10.2018).
10. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. Теорія та практика державного управління. № 1 (52). 2016. С. 2.
11. Путівник по реформах. Книга для розуміння сімнадцяти ключових реформ в Україні. Київ: ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-прим», 2017. 281 с.
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. Документ 984_011. Ст. 148. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1135 (дата звернення: 25.11.2018).
13. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель (зі вступним словом Стіна Бруун-Нільсена та Доктора Юджина Стюарта). січень 2015 р. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf (дата звернення: 25.11.2018).

Скрипа Є. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR ROAD TRANSPORT SAFETY

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено концептуальні засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Обґрунтовано необхідність систематизації нормативно-правових актів, які визначають правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, шляхом їх кодифікації, створення єдиного універсального акта законодавства – Транспортного кодексу України.

***Ключові слова:** законодавство, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт, концептуальні засади.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены концептуальные основы обеспечения безопасности на автомобильном транспорте. Обоснована необходимость систематизации нормативно-правовых актов, устанавливающих правовые основы обеспечения безопасности на автомобильном транспорте, путем их кодификации, создания единого универсального акта законодательства – Транспортного кодекса Украины.

***Ключевые слова:** законодательство, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт, концептуальные основы.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the conceptual principles of safety of road transport are defined. The necessity of systematization of normative legal acts, which determine the legal principles of ensuring safety in motor transport, by their codification, creation of a single universal law of legislation – the Transport Code of Ukraine, is substantiated.

***Key words:** legislation, safety, road transport, conceptual principles.*

Постановка проблеми. Сфера забезпечення безпеки на автомобільному транспорті є складним, багатоаспектним явищем, що включає у свій склад значну кількість взаємопов'язаних елементів. Кожен із таких елементів тією чи іншою мірою здійснює свій безпосередній або ж опосередкований вплив на стан і рівень забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в цілому. У даному науковому дослідженні увагу буде сконцентровано на таких основних елементах, як: забезпечення безпеки дорожнього руху; забезпечення безпеки під час перевезення пасажирів і вантажу; пріоритетні напрямки розвитку транспортної інфраструктури. При цьому, як слідує з отриманих результатів дослідження, кожен із наведених структурних елементів сфери суспільних відносин щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті має свій вплив на інші її елементи. Так, наприклад, було визначено, що неналежний стан регулювання перевезення автомобільним транспортом вантажів є основним фактором руйнування транспортної інфраструктури. Таке положення справ вимагає від держави й уповноважених нею суб'єктів проведення комплексних заходів, які б визначали концептуальні засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, а не торкалися окремо взятої її складової частини.

Стан дослідження. Окремі проблемні забезпечення безпеки на автомобільному транспорті у своїх наукових дослідженнях розглядали: О.В. Ткаченко, М.І. Мельник, Н.І. Матузов, І.Г. Бакаєва, О.О. Вишневський, О.М. Бандурка, Д.М. Павлов, О.Г. Грисюк, В.М. Торлін, В.Ф. Анісімов, В.М. Ребедаєло, Г.В. Галімішина, О.Ю. Салманова, А.О. Собакарь,

Є.С. Кузнецов та багато інших. Незважаючи на чималу кількість наукових розробок, реалії сьогодення вимагають пошуку нових концептуальних засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Саме тому **метою статті** є визначити концептуальні засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні доводиться констатувати, що здійснені спроби щодо реформування окремого із секторів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті є неефективними. Свідченням цього є численні статистичні дані. Зокрема, як наголошується у Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, що схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 року № 481-р, за питомими показниками аварійності та наслідків дорожньо-транспортних пригод Україна є одним із лідерів серед європейських країн. Так, у середньому в країнах – членах Європейського Союзу (за даними 2015 року) на 100 тис. жителів припадає 5,1% загиблих у дорожньо-транспортних пригодах, на 100 тис. транспортних засобів – вісім загиблих, тоді як в Україні такі показники становлять (за даними 2016 року), відповідно, 8 і 22,1% осіб. При цьому підкреслюється, що за відсутності якісного збору даних щодо травмованих і загиблих осіб унаслідок дорожньо-транспортних пригод зазначені показники можуть не відображати реальні цифри [1].

Ефективність здійснення заходів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті пов'язана також із непослідовністю, недостатністю окремих із таких заходів, відсутністю комплексного

підходу до вирішення даної проблематики. Яскравим прикладом цього можуть слугувати спроби уповноважених суб'єктів щодо здійснення впливу на основну причину настання дорожньо-транспортних пригод і, як наслідок, смертності та травматизму на дорогах. Так, за даними Світового банку, в Україні більшість дорожньо-транспортних пригод із тяжкими наслідками виникає через перевищення швидкості водіями, що є основною причиною настання смерті в 39% випадків. Окрім цього, поряд із наведеною причиною називаються: необлаштованість пішохідних переходів (відсутність освітлення, розмітки тощо), що призводить до смертельних наслідків у 38% випадків; порушення правил проїзду перехресть, на яких стається до 30% всіх дорожньо-транспортних пригод із смертельними наслідками; керування транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння [1]. Всі з наведених причин настання дорожньо-транспортних пригод із летальними наслідками, без сумніву, взаємопов'язані та в більшості випадків зумовлюють одна одну.

Для розв'язання наведеної проблематики, подолання наведених причин аварійності було здійснено низку заходів, спрямованих, зокрема, на зменшення порушень швидкісного режиму. Такі заходи супроводжувалися змінами в чинному національному законодавстві, яке визначає правові засади дорожнього руху, а також відповідальність за їх порушення. Так, із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року було внесено зміни до адміністративного деліктного законодавства, зокрема до ст. 122 КпАП України, внаслідок чого штраф за перевищення швидкості було збільшено з 0,5-1 неоподаткованого мінімуму доходів громадян до 15-20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян [2; 3].

У подальшому було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року, яким ст. 122 КпАП України була викладена в новій редакції. Зокрема, штрафні санкції за перевищення швидкості руху були зафіксовані в чіткому розмірі: 15 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто норма стала безальтернативною. Окрім цього, було запроваджено новий вид адміністративного стягнення – штрафні бали [4]. Як зазначено в ст. 27-1 КпАП України, штрафні бали є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, установлені КпАП України. При цьому кожному громадянину, який має право керування транспортним засобом, щороку з початку року (з дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховується 150 балів. У разі фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі від загальної кількості балів громадянина, який вчинив пра-

вопорушення, вираховується кількість штрафних балів, передбачених відповідною статтею Особливої частини КпАП України [4]. Вже більше трьох років як набрали чинності зазначені законодавчі новели, а штрафні бали й досі залишаються невпровадженими на практиці.

Наступним кроком на шляху боротьби та протидії порушенням у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема перевищенням законодавчо встановленого швидкісного режиму, стало внесення змін до Правил дорожнього руху, що затверджені постановою Кабінету Міністрів від 10 жовтня 2001 року № 1306 [5], що стало можливим завдяки прийняттю постанови «Про внесення змін до Правил дорожнього руху» від 10 жовтня 2017 року № 883. У цьому випадку мова йде про внесення лише єдиних змін: заміну цифри «60» на «50» [5]. Звичайно, це стосується обмежень швидкості руху в населених пунктах із 60 до 50 км на годину. Міністр внутрішніх справ із цього приводу навів просте порівняння, відповідно до якого за швидкості 60 км/год зупинковий шлях становить 55 метрів, а ймовірність летального результату у випадку зіткнення з пішоходом – 82%. Натомість за швидкості 50 км/год зупинковий шлях складе 40 метрів, а ймовірність летальних наслідків знизиться до 20% [7]. Не вдаючись до вивіреності точності зазначених розрахунків, зазначимо, що зниження швидкості, наприклад, до 20 км/год взагалі повинно за такою логікою надати приголомшливі результати.

Проте, незважаючи на всі з наведених кроків, перевищення швидкості руху транспорту й досі залишається основною причиною аварійності. Необхідність здійснення зазначених кроків не викликає сумніву, однак очевидно є їх фрагментарність, відсутність комплексного підходу. Так, сьогодні маємо проблему здійснення контролю за дотриманням швидкісного режиму, а точніше повну його відсутність. В окремих областях починають запроваджуватися пристрої автоматичної фіксації правопорушень. Однак їх вкрай не вистачає. І досі залишається проблемним питання нормативно-правової регламентації даних суспільних відносин. Тобто в результаті маємо відсутність належного законодавчого та матеріально-технічного забезпечення вказаних процесів.

Окреслена проблематика була обрана нами в якості прикладу, щоб продемонструвати необхідність запровадження комплексних підходів до розв'язання існуючих у сфері забезпечення безпеки автомобільного транспорту проблем. Саме тому на сьогодні існує нагальна необхідність розроблення концептуальних засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, які б торкалися всіх існуючих у цьому напрямку проблем. Звичайно, в межах лише одного наукового дослідження, зважаючи на вимоги до його обсягів, неможливо розробити й детально проаналізувати всі з таких концептуальних засад. А тому наголосимо лише на основних з них, що мають відношення до всіх відносин у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Так, досліджуючи різні аспекти діяльності із забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, нами було зазначено, що однією з проблем, яка має свій безпосередній вплив на дану сферу суспільних відносин, є їх неефективна нормативно-правова регламентація, що здійснюється на рівні великої кількості законодавчих актів із превалюванням тих, що мають підзаконний нормативно-правовий характер. Окрім цього, слід відмітити й законопроектну роботу в цьому напрямку. На сьогодні можна казати про значну кількість законопроектів, які внесені на розгляд до Верховної Ради України й торкаються того чи іншого питання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Так, наприклад, лише тільки з метою врегулювання окремих з аспектів сфери здійснення автомобільних перевезень вантажів до Верховної Ради було подано такі законопроекти: Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» (щодо дотримання вагових або габаритних норм та/або умов, визначених у дозволі на участь у дорожньому русі) від 13 травня 2016 року № 4660, метою якого є попередження передчасного руйнування автомобільних доріг перевантаженими транспортними засобами; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері дотримання вагових або габаритних норм від 27 травня 2016 року № 4660-1, метою якого є спрощення адміністрування дозволу, який дає право на рух автомобільними дорогами України в разі перевезення вантажів з перевищенням габаритних або вагових обмежень, зниження корупціогенного фактору у сфері видачі таких дозволів, забезпечення дотримання всіма учасниками ринку автомобільних вантажних перевезень норм законодавства та ведення їх діяльності в рамках правового поля, підвищення якості та безпеки перевезень автомобільним транспортом; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення контролю за безпекою автомобільних перевезень вантажів і відповідальності за порушення правил дорожнього руху від 13 травня 2016 року № 4661, метою якого є вдосконалення правових механізмів регулювання відносин у сфері дорожнього руху, зокрема, щодо перевезення великовагових та великогабаритних вантажів автомобільним транспортом; Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» (щодо дотримання учасниками ринку автомобільних вантажних перевезень норм законодавства в частині вагових та габаритних параметрів транспортних засобів) від 23 червня 2017 року № 6644, метою якого є попередження передчасного руйнування автомобільних доріг перевантаженими транспортними засобами.

Окрему увагу слід звернути на спробу систематизації законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. У даному випадку мова йде про законопроект «Про дорожній рух та його безпеку» від 26 вересня 5184. Зважаючи на наведені нами зауваження, а також численні зауваження до нього, що містяться у висновках Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради Украї-

ни та Комітету Верховної Ради з питань транспорту, які дійшли одностайної позиції щодо необхідності повернення законопроекту на доопрацювання, він у найближчий час не може бути прийнятий.

Аналіз наведеного матеріалу свідчить, що сьогодні існує велика кількість нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правова регламентація суспільних відносин у сфері функціонування автомобільного транспорту, в тому числі забезпечення її безпеки. Якщо ж взяти сферу функціонування транспорту взагалі, будемо мати сотні нормативно-правових актів, значна кількість положень яких суперечить одна одній, що вкрай негативно впливає на питання уніфікації законодавства. Окрім з таких актів було прийнято ще за радянських часів, вони містять посилання на нечинні нормативно-правові акти, визначають правовий статус неіснуючих суб'єктів тощо. Таке положення справ щодо здійснення нормативно-правового регулювання сфери забезпечення безпеки на автомобільному транспорті потребує використання комплексного підходу, зокрема систематизації законодавства, що повинно бути здійснено з урахуванням перегляду нормативно-правової регламентації всіх відносин у сфері функціонування транспорту. Таке законодавство повинно бути систематизовано шляхом його кодифікації, внаслідок чого повинен з'явитися новий нормативно-правовий акт, яким має стати Транспортний кодекс України.

Отже, в якості основної концептуальної засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті слід вважати розробку й подальше прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта, який би здійснював нормативно-правову регламентацію суспільних відносин у сфері функціонування транспорту в цілому. Реалізація таких кроків значно підвищило б ефективність правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин, сприяло б уніфікації законодавства, мало б позитивний вплив на правозастосовчу діяльність компетентних суб'єктів.

У контексті наведених позицій зазначимо, що систематизація законодавства у сфері функціонування транспорту, в тому числі забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, повинно супроводжуватися впровадженням інших концептуальних засад. Зокрема, як ми вказували вище, особливої уваги потребують питання з встановлення юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки автомобільного транспорту. Сьогодні дані аспекти досліджуваних суспільних відносин врегульовано в тому числі на підзаконному нормативно-правовому рівні, що з огляду на конституційні приписи є недопустимим. Основний же масив правових норм щодо видів правопорушень у сфері забезпечення безпеки автомобільного транспорту, а також відповідальність за їх вчинення зосереджено в положеннях КпАП України, який на сьогодні є морально застарілим нормативно-правовим актом, прийнятим ще за радянських часів, і таким, до якого найчастіше вносяться законодавчі правки.

Зокрема, як цілком слушно зазначає авторський колектив навчального посібнику «Адміністративна

відповідальність в Україні» за загальною редакцією А.Т. Комзюка, чинне законодавство про адміністративні правопорушення досить велике за обсягом. КпАП України, прийнятий ще в 1984 році, – один із нормативно-правових актів, до яких найчастіше вносяться зміни та доповнення. Особливо інтенсивно положення КпАП України почали змінюватися після проголошення незалежності України. Усе це створює певні труднощі в застосуванні адміністративно-правових норм, негативно позначається на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, забезпеченні законності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення, що в умовах правової держави є неприпустимим [8, с. 5].

Отже, вважаємо, що окреме місце (Розділ або частину) в Транспортному кодексі України слід присвятити нормативно-правовій регламентації правопорушенням у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Склади таких правопорушень повинні бути якомога повно й детально визначені в положеннях Транспортного кодексу як єдиного нормативно-правового акта, який встановлює правові засади адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Це буде сприяти як вихованню громадян у дусі додержання законодавчо встановлених приписів, так і відсутності плутанини, як наслідок – зрозумілості законодавчих положень для пересічних громадян, а також усунення надмірної нормативної регламентації даної сфери суспільних відносин.

В якості заключного, однак не менш важливого, аспекту розроблення концептуальних засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті слід розглядати питання, пов'язані зі здійсненням фінансового забезпечення вказаних вище ініціатив. Як цілком слушно із цього приводу зауважує авторський колектив підручника «Фінансове право» за загальною редакцією М.П. Кучерявенка, забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів можливе існування самої держави [9, с. 5]. Подібне твердження актуальне й по відношенню до сфери забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, яка за своєю суттю вимагає постійного й об'ємного фінансування.

Підвищення ефективності забезпечення безпеки на автомобільному транспорті вимагає залучення значних коштів, збільшення фінансування, що, як слідує з аналізу наведених положень, повинно бути здійснено за рахунок збільшення джерел їх надходження. Такого фінансування потребують і наведені вище ініціативи щодо збільшення ефективності нормативно-правової регламентації окресленої сфери суспільних відносин. Зокрема, в пояснювальній записці до будь-якого із законопроектів окремим розділом наводяться питання, пов'язані з фінансово-економічним обґрунтуванням його реалізації. До речі, автори законопроекту «Про дорожній рух та його безпеку» в пояснювальній записці до нього зазначили, що реалізація його положень не потребуватиме збільшення видатків державного та місцевих бюджетів, що звичайно не може відповідати дійсності. Саме тому розробка Транспортного кодексу України повинна супроводжуватися ретельною роботою щодо фінансово-економічного обґрунтування його прийняття та подальшої реалізації.

Висновок. Таким чином, сфера суспільних відносин щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті потребує розробки комплексних підходів щодо підвищення ефективності функціонування даної сфери суспільних відносин. Такі підходи повинні базуватися на концептуальних засадах забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, які у взаємозв'язку одна з одною визначали б шляхи вдосконалення як аспектів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, так і мали б у разі їх належної реалізації позитивний вплив на галузь функціонування транспорту в цілому. Серед основних із таких концептуальних засад нами названо: необхідність систематизації нормативно-правових актів, які визначають правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, шляхом їх кодифікації, створення єдиного універсального акта законодавства – Транспортного кодексу України; виокремлення й подальше законодавче закріплення в положеннях Транспортного кодексу України засад адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; здійснення належного фінансування сфери забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, зокрема, шляхом розширення переліку джерел формування відповідних фондів коштів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України : від 14 черв. 2017 р. № 481-р. Офіційний вісник України. 2017. № 59. Ст. 1808.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: закон України: від 24 верес. 2008 р. № 586-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 10. Ст. 137.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України: від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : закон України: від 14 лип. 2015 р. № 596-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 39. Ст. 372.
5. Про Правила дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України: від 10 жовт. 2001 р. № 1306. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 1852.
6. Про внесення змін до Правил дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України: від 10 жовт. 2001 р. № 1306. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 1852.

7. Кабмін схвалив зменшення швидкості до 50 км/год у населених пунктах. URL: https://zaxid.net/kabmin_shvaliv_zmshennya_shvidkosti_do_50_kmgod_u_naselenih_punktah_n1441268.
8. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Джагулов Г.В. та ін. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Харків: Вид-во Хакр. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 80 с.
9. Фінансове право: підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М.П. Кучерявенка. Х.: Право, 2013. 400 с.

Таранов А. Ю.,
аспірант кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРО ПРОГРАМНУ КЛАСИФІКАЦІЮ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ON PROGRAM CLASSIFICATION OF BUDGET EXPENDITURES

Статтю присвячено розгляду питань сутності, підстав формування та ефективності програмної класифікації видатків бюджету. Автором проаналізовано ефективність застосування програмно-цільового методу під час запровадження програмної класифікації видатків бюджету. Наведено структуру кодування, особливі складники та спеціальні заходи для здійснення програмної класифікації видатків бюджету. Автор пропонує внесення змін до ст.10 Бюджетного кодексу України, а також наводить власну класифікацію елементів використання бюджетних коштів.

Ключові слова: видатки бюджету, Бюджетний кодекс України, програмна класифікація, програмно-цільовий метод.

Статья посвящена рассмотрению вопросов сущности, оснований формирования и эффективности программной классификации расходов бюджета. Автором проанализирована эффективность применения программно-целевого метода при введении программной классификации расходов бюджета. Приведена структура кодирования, особые составляющие и специальные мероприятия для осуществления программной классификации расходов бюджета. Автор предлагает внесение изменений в ст. 10 Бюджетного кодекса Украины, а также приводит собственную классификацию элементов использования бюджетных средств.

Ключевые слова: расходы бюджета, Бюджетный кодекс Украины, программная классификация, программно-целевой метод.

The article is devoted to consideration of the questions of the essence, grounds of formation, and efficiency of the program classification of budget expenditures. The author analyzes the effectiveness of the application of the program-target method in introducing the program classification of budget expenditures. The structure of coding, special components, and special measures for program classification of budget expenditures are presented. The author proposes to introduce changes to Article 10 of the Budget Code of Ukraine, and also brings its own classification of elements of use of budget funds.

Key words: budget expenditures, Budget Code of Ukraine, program classification, program-target method.

Класифікація – це система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи за спільними ознаками, властивостями [1, с. 544]. Тобто класифікація – це планомірний, послідовний розподіл понять у взаємозумовлену систему, яка може бути поділена на підвиди та ін. Метою класифікації є систематизація певних явищ та збереження тих результатів, що виникли у цьому процесі. Для класифікації характерними є точність, логічність, чіткість, системність. Оскільки явища, предмети та ін. постійно розвиваються та змінюються, то класифікація також має передувати процесам еволюції, оскільки потрібно завжди враховувати значення змін про той чи інший предмет, про зміну суспільних відносин, які є першочерговим елементом, що впливають на знання та бачення навколишнього світу. Класифікація тих чи інших предметів потрібна людству та будь-якій науці саме для угруповання певних елементів, аби сконструювати єдину систему більш схожих за певними ознаками явищ. Тому важлива роль у класифікації не має оминути і науку фінансового права, зокрема видатків бюджету.

Класифікація видатків бюджету є невід'ємним складником самих видатків та частиною усього бюджету держави. Цей елемент є дуже важливим, оскільки існують самі видатки як необхідний складник бюджету держави, напрями використання яких необхідно визначати не лише науковцям юридичної чи економічної сфери, але і державним діячам, котрі мають повноваженням розпоряджатися видатками та розподіляти їх у різні сфери життя. Класифікація допомагає визначити склад і напрями використання

витрат, виходячи з певних функцій та певній належності того чи іншого елемента видатків. Це дозволяє вивчити особливості елемента, дати йому приналежність, характеристику, визначити сутність, перш ніж віднести до певної класифікаційної категорії. Тому розмежування елементів видатків на певні групи за певними ознаками має вагомое значення для всієї бюджетної системи держави.

Оскільки ми живемо у правовій державі, яка належить до романо-германської правової системи, якій притаманне те, що всі норми права закріплюються у нормативно-правових актах, необхідно зазначити, що класифікація того чи іншого загального правового елемента, що відображає в собі значну кількість інших явищ, має бути закріплена у певному джерелі права. Виходячи з цього, у нашому законодавстві в статті 10 Бюджетного кодексу України прямо визначено класифікацію видатків бюджету. Ця стаття містить класифікацію, що відображає та називає лише загальну інформацію про розподіл видатків за критеріями. Так, наприклад, виходячи зі змісту ч.1 статті 10 Бюджетного кодексу України видатки класифікуються за такими критеріями:

- 1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- 3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Далі у статті 10 Бюджетного кодексу загально розкрито кожний критерій цієї класифікації. У ч. 2 цієї статті надається зміст програмної класифікації видатків та кредитування бюджету, що використовується у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах. Ця ч. 2 ст. 10 Бюджетного кодексу є відображенням поняття бюджетної програми, під якою за п. 4 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України розуміється сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, яка затверджується Міністерством фінансів України. Надалі законодавець у п. 3 ч. 2 статті 10 Бюджетного кодексу України надає пряме посилання на інший нормативно-правовий акт, що використовується до застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, Наказу міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011, де надається більше детальна інформація про класифікацію, а також детальний перелік її складників із застосуванням спеціального, індивідуального кожному елементу коду [2]. Але цей нормативно-правовий акт містить лише розділ щодо структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету, зокрема те, які видатки у своєму змісті має ця класифікація, цей документ не відображає. Натомість цю інформацію містить Наказ міністерства фінансів України від 20.09.2017 №793 «Про затвердження складників програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів», де зазначається Типова програмна класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасова класифікація видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу та кодів функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету, а також аналогічно до Наказу «Про бюджетну класифікацію» зазначається структура кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів [3].

На наш погляд, більш коректно було б відобразити та надати відсилку до Наказу міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складників програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» у ст. 10 Бюджетного кодексу України, оскільки це дало змогу зробити більш доступною та відкритою для громадян та заінтересованих осіб інформацію про про-

грамну класифікацію видатків. Тому пропонуємо п. 3 ч. 2 ст. 10 Бюджетного кодексу України викласти так: «До застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів, яка затверджується Міністерством фінансів України. Складники цієї класифікації, що конкретизують програми і заходи з виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, для цілей цього Кодексу вживаються в контексті терміна «бюджетна програма», відображаються у Наказі міністерства Фінансів України №793 «Про затвердження складників програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів».

Загалом, програмна класифікація передбачає формування намірів держави та розроблення планів щодо використання видатків держави у необхідних напрямках. Це зумовлено багатоаспектністю та різносторонністю держави у внутрішніх та зовнішніх відносинах, поглибленому розумінні ролі видатків у ефективній та прозорій реалізації державних функцій, що охоплює економічну, соціальну та інші сфери життя, а також сприяє підвищенню якості надання послуг суспільству. Для виконання цього та інших цілей у структуру програмної класифікації, починаючи з 2002 року, покладено програмно-цільовий метод розподілу видатків, що прийшов на зміну постатейному підходу.

Так, у своїй праці «Бюджетна система» В.М. Федосова та С.І. Юрія кажуть, що причинами переходу до цього методу стали:

- розвиток держави, державних фінансів та номінальне зростання бюджету;
- розширення переліку державних функцій і сфер державного впливу, які потребують функціонування бюджету;
- «людський фактор» у витрачанні бюджетних коштів, коли під час планування кожного наступного бюджету уряди й парламенти країн прагнуть до збільшення бюджетних видатків, виходячи з власних політичних інтересів;
- необхідність посилення громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів як способу зворотного зв'язку, поява теорій надання послуг державою, стандартів та еквівалентності.

Серед відмінностей програмно-цільового методу формування бюджету від постатейного підходу автори виділяють такі:

- 1) систематизований перелік заходів для досягнення певної мети та цілей;
- 2) чітко направлений підхід до обґрунтування бюджету, його аналізу та прийняття відповідних рішень;
- 3) посилення відповідальності під час виконання програм та прозорості витрачання бюджетних коштів;
- 4) стратегічний підхід у плануванні, бо він дає можливість учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами у рамках підготовки проекту бюджету як на плановий рік, так і на подальші періоди [5].

Ми не можемо не погодитися з наведеними вище словами, оскільки під час планування бюджету на поточний рік Верховна Рада України враховує всі особливості та досвід минулого року, запроваджуючи ті самі видатки, що є актуальними на поточний бюджетний рік, а також, дивлячись у майбутнє, враховують той фактор, що можуть бути як передбачувані, так і непередбачувані випадки, коли необхідно виділяти з бюджету кошти на здійснення належних заходів, що можуть виникнути, а тому в державному бюджеті мають бути наявні необхідні ресурси на поточний та подальші роки.

Л.В. Панкевич зазначає, що «планування видатків із застосуванням програмно-цільового методу передбачає розробку, аналіз і відбір програм на стадії стратегічного планування. Таку роботу виконує головний розпорядник коштів, і в період формування бюджетного запиту та підготовки пропозицій до проекту бюджету обґрунтовує включення відповідної програми на наступний бюджетний рік. Якщо у функціональній класифікації виділено розділи, підрозділи чи групи, які лише визначають загальну категорію видатків з бюджету, то у цьому разі кожна програма має чітко визначені цілі» [4]. Із цього бачимо та погоджуємося, що саме до обов'язків головного розпорядника коштів належить розроблення, аналіз та відбір програм на різних стадіях складання бюджету та видатків, який має обґрунтувати свої пропозиції щодо цих завдань. Тобто головний розпорядник потрібен визначити та довести необхідність виділення коштів для конкретних цілей, а програмно-цільовий метод у цьому разі має на меті встановлювати зв'язки між виділеними коштами та наслідками використання.

Відповідно до Наказу міністерства фінансів України від 20.09.2017 №793 «Про затвердження складників програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів», кожна програмна класифікація закріплює за собою особливий код, який складається із семи знаків:

– перші два знаки відображають головного розпорядника коштів;

– третій знак означає відповідального виконавця бюджетної програми у системі головного розпорядника. Якщо відповідальним виконавцем бюджетної програми є безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів, то третім знаком коду проставляється цифра «1», для визначення інших відповідальних виконавців використовуються цифри від «2» до «9» у межах одного головного розпорядника. За бюджетними програмами, які поділяються на підпрограми, відповідальним виконавцем є головний розпорядник бюджетних коштів. Одночасно головний розпорядник бюджетних коштів є відповідальним виконавцем за кожною підпрограмою, а третім знаком коду як програми, так і кожної підпрограми проставляється цифра «1»;

– четвертий, п'ятий, шостий знаки – код бюджетної програми. Параметри визначаються у Типовій програмній класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.;

– сьомий знак відображає номер підпрограми, який використовується для ідентифікації підпрограм, сформованих у межах відповідних бюджетних програм: цифра «0» присвоюється всім бюджетним програмам (незалежно від того, поділяються вони на підпрограми чи ні); номер підпрограми від 1 до 9 визначається в межах конкретної бюджетної програми у разі її поділу на підпрограми.

Відповідно до вимог частини другої статті 10 Бюджетного кодексу України, програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується місцевим фінансовим органом за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту рішення про місцевий бюджет у бюджетних запитах. Програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету формується з урахуванням вимог Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, яка затверджується Міністерством фінансів України [3].

Як бачимо з вищенаведеного, кожній програмі видатків бюджету відповідає спеціальний код, який містить складники, що конкретизують значення з виконанням повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, фінансовими розпорядниками коштів та вживаються у спеціально передбаченому в Бюджетному кодексі України, п. 4 ч. 1 ст. 2 терміна «бюджетна програма».

Як уже зазначалося, для ефективного здійснення програмної класифікації використовується програмно-цільовий метод, якому в Бюджетному кодексі України присвячена окрема стаття 20, що має на меті забезпечити планування бюджету на поточний та два наступні роки, встановити різницю між обсягом виділених на окремі програми коштів, а також наслідками (результатами) ефективного використання, тобто щоб таке використання було якомога оптимальним та прозорим для громадян України щодо витрачання державних, місцевих коштів та коштів територіальних громад. Це підтверджується положеннями ст. 20 Бюджетного кодексу України, зокрема ч. 1 цієї статті, де зазначається, що програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів.

Відповідно ч. 2 ст. 20 Бюджетного кодексу України особливими складниками програмно-цільового методу є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Більш детально ці складники визначила Галина Маркович, координатор напряму місцеві бюджети Проектного офісу секторальної децентралізації:

Бюджетні програми. Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій (стаття 2 Кодексу).

Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів.

Типові переліки бюджетних програм у розрізі галузей бюджетної сфери затверджені спільними наказами Міністерства фінансів України та галузевих міністерств.

Відповідальні виконавці – визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з місцевим фінансовим органом.

Відповідальні виконавці забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього терміну реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Паспорти бюджетних програм – це документи, що визначають мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет.

Паспорти бюджетних програм розробляються головними розпорядниками коштів, які забезпечують своєчасність затвердження, відповідають за достовірність і повноту інформації, що в них міститься, а також складають звіти про їх виконання.

Результативні показники, які використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми.

Результативні показники вміщують кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують перебіг її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми [6].

Для того, щоб бюджетні програми були якомога найефективнішими, здійснюється спеціальні заходи, передбачені ч. 6 ст. 20 Бюджетного кодексу України, моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Ці три складники є нерозривно пов'язаними між собою, а також утворюють ланцюжок, де один елемент плавно переходить в інший. Так, моніторинг призначений для прослідковування виконання програми, діяльністю розпорядника коштів. Усі матеріали, отримані під час здійснення моніторингу підлягають аналізу, який, за словами Маркович Г.Б., передбачає:

- аналіз відповідності поставлених завдань до мети бюджетної програми;
- аналіз відповідності результативних показників поставленим до завдань та мети бюджетної програми;
- визначення причини неефективного чи недостатньо ефективного виконання бюджетної програми;
- підготовку пропозицій щодо зміни напрямів спрямування бюджетних коштів із метою досягнення максимального ефекту від використання;
- аналіз доцільності реалізації бюджетної програми в наступних бюджетних періодах або її припинення [6].

Після того, як матеріали моніторингу пройшли аналіз, вони підлягають оцінці щодо ефективного використання бюджетних коштів, видатків. При цьому (згідно з ч. 6 ст.20 Бюджетного кодексу України) оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, пас-

портах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Результати оцінки ефективності бюджетних програм, зокрема висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на такі за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм [7]. Тобто оцінка ефективності здійснення бюджетних програм дозволяє:

- поліпшити бюджетні програми як на поточний рік, так і на майбутні два роки;
- зробити більш прозорими цілі та сам процес виконання бюджетних програм для громадськості, шляхом оповіщення через засоби масової інформації;
- зрозуміти ефективність виконання тієї чи іншої бюджетної програми шляхом її застосування, а також прийняття рішення щодо подальшого її використання чи відміни.

За окремим бюджетними програмами, здійснення заходів, за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують затвердження у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. Щодо порядку використання бюджетних коштів, то у ч. 7 ст.20 Бюджетного кодексу України передбачено елементи, які він має містити. На нашу думку, їх можна розмежувати на обов'язкові та допоміжні. Серед обов'язкових можемо виокремити такі:

- цілі та напрями використання бюджетних коштів;
- відповідального виконавця бюджетної програми, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до виконання бюджетної програми;
- завдання головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів), що забезпечують виконання бюджетної програми, з визначенням порядку звітування про її виконання (зокрема щодо результативних показників) та заходів впливу у разі її невиконання;
- конкурсні вимоги до інвестиційних проектів, включаючи порядок та критерії відбору, а також критерії та умови визначення виконавців таких проектів;
- критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки;
- умови та критерії конкурсного відбору позичальників та проектів (програм), на реалізацію яких надаються кредити з бюджету; умови надання кредитів з бюджету та повернення, включаючи положення щодо здійснення контролю за поверненням;

– положення щодо необхідності перерахування коштів за бюджетними програмами, які передбачають надання субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам;

– вимоги щодо необхідності відображення у первинному та бухгалтерському обліку отриманих (створених) оборотних і необоротних активів бюджетними установами та одержувачами бюджетних коштів, зокрема отриманих (створених) у результаті проведення централізованих заходів.

До допоміжних слід віднести:

– порядок, терміни та підстави, а також критерії розподілу (перерозподілу) видатків між адміністративно-територіальними одиницями у розрізі розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням відповідних нормативно-правових актів;

– шляхи погашення бюджетної заборгованості;

– положення щодо здійснення закупівлі товарів,

робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків;

– інші положення щодо особливостей бюджетної програми.

Як бачимо, перелік порядку використання бюджетних коштів є невичерпним, а тому він залежить від самої бюджетної програми, від її складників та особливостей.

Зважаючи на вищевикладене, можливо дійти логічного **висновку**, що програмна класифікація видатків бюджету відіграє важливу роль у процесі ефективного, планомірного, раціонального використання бюджетних коштів держави. Вагоме значення полягає в тому, що вона допомагає як законодавцю, так і розпорядникам бюджетних коштів скласти точний план програм та цілей для розподілу видатків на необхідні напрями задля досягнення загальнодержавних цілей та належного виконання функцій органами державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і В27 голов, ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ. Перун., 2005. 1728 с.
2. Про бюджетну класифікацію/ Наказ Міністерства фінансів України. Наказ від 14.01.2011/ № 11.
3. Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів/ Наказ Міністерства фінансів України. Наказ від 20.09.2017/ № 793.
4. Панкевич Л.В., Зварич М.А., Могиляк П.Я., Хомічак Б.І. Бюджетний менеджмент: Навч. посіб. Київ: Знання, 2006. 293 с.
5. Бюджетна система: підручник/ на наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка. 2012-871 с.
6. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3906>.
7. Бюджетний кодекс. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010, № 50–51, ст. 572.

Тильчик В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ (ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ УЗБЕКІСТАН)

SETTLEMENT OF DISPUTES IN THE SPHERE OF PUBLIC AND LEGAL RELATIONS BY ADMINISTRATIVE COURTS (EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN)

У статті розкриваються особливості правового забезпечення та процедури вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин засобами адміністративного судочинства. Проведено порівняльно-правовий аналіз процесуального законодавства України та Республіки Узбекистан, встановлено особливості, сформульовано напрями використання позитивної правозастосовної практики.

Ключові слова: *спір у публічно-правових відносинах, завдання адміністративного судочинства, адміністративний суд, адміністративна справа, адміністративна юрисдикція, реформування судочинства, судоустрої.*

В статтю раскрываются особенности правового обеспечения и процедуры разрешения споров в сфере публично-правовых отношений средствами административного судопроизводства. Проведен сравнительно-правовой анализ процессуального законодательства Украины и Республики Узбекистан, установлены особенности, сформулированы направления использования положительной правоприменительной практики.

Ключевые слова: *спор в публично-правовых отношениях, задачи административного судопроизводства, административный суд, административное дело, административная юрисдикция, реформирование судопроизводства, судоустройство.*

The article reveals the peculiarities of legal support and procedures for resolving disputes in the field of public-legal relations through means of administrative legal proceedings. A comparative legal analysis of procedural legislation of Ukraine and the Republic of Uzbekistan was conducted, features were established, directions of the use of positive law enforcement practice were formulated.

Key words: *dispute in public-legal relations, the task of administrative legal proceedings, administrative court, administrative case, administrative jurisdiction, judicial reform, judicial system.*

Актуальність напряму дослідження. Проблематика підвищення ефективності захисту прав, свобод та інтересів людини та громадянина постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних вчених, оскільки є основним показником демократичної та соціально орієнтованої країни. Відомо, що більш дієвим способом захисту у взаєминах «держава-громадянин» є судовий. Маючи на меті підвищення ефективності інституту судового захисту, уряди багатьох країн започаткували чи вже реалізували реформи судочинства та судоустрою. В Україні вказаний вектор реформ визначається Стратегією реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленою Указом Президента України від 20 травня 2015 року [1]. Нинішній стан впровадження положень вказаної Стратегії в життя характеризується змінами в організаційній структурі та оновленням процесуального законодавства. Схожі процеси відбуваються й у низці країн пострадянського простору, що ратифікували міжнародні нормативно-правові акти у сфері захисту прав людини і громадянина (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод тощо). Однак кожна країна, сформувавши власну правову доктрину, слідуючи характерним для неї демократичним правовим традиціям, реалізує вказані реформаційні процеси за особливим сценарієм, зумовленим економічними, соціальними та політичними потребами конкрет-

ного суспільства. Досягнення успіху в забезпеченні загального благополуччя залежить від ефективності діяльності органів державної влади, зокрема реального відходу від радянської адміністративно-командної системи. Показником є правове забезпечення проведення адміністративної реформи та інших реформ, що впливають на ефективність функціонування державно-правових інституцій у сфері забезпечення свобод, прав та інтересів громадян.

Приклад створення власної правової моделі системи захисту прав громадян, стрімкої формальної демократизації та лібералізації громадянського суспільства продемонстровано в Республіці Узбекистан. За останні роки (2017–2018 р.р.) в Узбекистані створено власну модель імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство та правозастосовну практику. Парламентом прийнято зміни до Конституції країни в частині забезпечення прав людини і громадянина, 12 конституційних законів, 16 кодексів, більш ніж 700 законів на основі 70 міжнародно-правових документів у сфері прав людини [2]. Приналежно, що й в Узбекистані, як і в Україні, у 2017 році створено Вищу суддівську раду Республіки Узбекистан (Указом Президента Республіки Узбекистан від 21 лютого 2017 року № УП-4966 «Про заходи щодо докорінного вдосконалення структури та підвищення ефективності діяльності судової системи Республіки Узбекистан», яким було ліквідовано Вищу кваліфікаційну комісію з відбору та рекомендацій на посади суддів при Президентіві

Республіки Узбекистан). Діяльність Ради регулюється Конституцією і Законом «Про Вищу суддівську раду Республіки Узбекистан». Рада є органом суддівського співтовариства і сприяє забезпеченню дотримання конституційного принципу незалежності судової влади в Республіці Узбекистан [3].

Важливу роль в утвердженні прав людини відіграють міжнародно-правові стандарти адміністративного судочинства, які пов'язані з необхідністю підвищення ефективності державного управління. Міжнародно-правові стандарти безпосередньо пов'язані як із системою національного права взагалі, так і з адміністративною діяльністю, у сфері якої виникає необхідність вирішення публічно-правових спорів засобами адміністративного судочинства. В теоретичному плані дослідження сутності, змісту спорів, що виникають у сфері публічно-правових відносин, залежить від доктринальних основ адміністративно-правового розвитку країни, її адміністративного права, норми якого є інструментом ефективної управлінської діяльності.

Огляд досліджень та публікацій. Вирішенням проблем та формуванням перспектив розвитку теоретико-правових засад адміністративного судочинства в Україні, запровадженням міжнародно-правових стандартів у даній сфері займалися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.Т. Білоус, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Є.Б. Кубко, Ю.С. Педько, О.П. Рябченко, О.А. Селіванов, та інші. Останнім часом кількість публікацій із предмету дослідження лише зростає. Однак «наріжним каменем» залишається розмитий термінологічний апарат КАС України, навіть його часткове оновлення не призвело до введення чітких критеріїв розмежування судових юрисдикцій. Можна констатувати невідповідність заявлених в КАС України завдань характеру правовідносин, що виникають у процесі вирішення спорів адміністративними судами, формування категорії «всеосяжний судовий контроль», яка дає можливість окремим вченим помилково відносити адміністративний суд до суб'єктів публічного адміністрування, та ін. Відповіді на перелічені питання частково можливо віднайти, аналізуючи практику вирішення спорів, заявленого виду, в окремих зарубіжних країнах. Напрямом наукового пошуку даної публікації обрано законодавство та судову практику Республіки Узбекистан, оскільки інтерес становлять процеси реформування судової структури, судочинства та суміжних правових інститутів, які схожі за формою з перетвореннями, що проходять в Україні у відносно однакових часових рамках.

Виклад основного матеріалу. Одним із найбільш негативних чинників, що зумовлюють зниження ефективності вирішення спорів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного судочинства, є розмитість термінологічного апарату Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), що зумовлює складність правозастосовної діяльності адміністративного суду. Передусім, формування основоположних засад адміністративного судочинства перебуває у площині знань про сутність

та зміст категорії «спір у публічно-правових відносинах», яка з прийняттям 3 жовтня 2017 року Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [6] була більш чітко окреслена. У зв'язку з такою новелою виникла низка питань щодо чіткості формулювання завдань адміністративного судочинства, про які йдеться у статті 2 КАС України (вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень) [6]. Вказана проблема навіть отримала назву «сміслова колізія», а її виникнення пов'язується зі спробою уніфікації процесуальних засад різних видів судочинства (цивільного, господарського, адміністративного) в текстах оновлених кодексів [5, с. 73]. По суті, така колізія ілюструється як невідповідність завдань адміністративного судочинства обсягу юрисдикції адміністративного суду. Зокрема, до юрисдикції адміністративного суду (стаття 19 КАС України) належать справи, які можливо ідентифікувати як безспірні (пункт 5 частини 1 статті 19 КАС України – спори (курсив – авт.), за зверненнями суб'єкта владних повноважень: щодо звернення органів доходів і зборів під час здійснення ними визначених законом повноважень (стаття 283 КАС України); за зверненнями Служби Безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій... далі за текстом кодексу, зняття такого арешту з активів та надання доступу до них (стаття 284 КАС України)). Таким чином, зміст поняття «адміністративна справа» ширше за зміст поняття «спір у сфері публічних правовідносин», що не відповідає положенню підпункту 1 пункту 1 статті 4 КАС України, яке тлумачить адміністративну справу – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [6]. Підставами для неоднозначного тлумачення завдань адміністративного судочинства є: низка прогалів, що зумовлені відсутністю визначення в КАС України понять «спір у сфері публічно-правових відносин», «адміністративна справа», «спірні правовідносини»; позначення безспірних правових відносин із приводу звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду – категорія «спір»; нечітке використання суміжних понять «публічно-правовий спір», «спір про право», «справа щодо оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень» тощо.

Перелічені недоліки мають місце у процесуальному законодавстві й інших країн пострадянського простору. При цьому важливу роль відіграє доктрина розвитку адміністративного права в окремій країні, яка, за умови дотримання принципу науковості, є ґрунтом для формування нормативних актів, що регулюють відповідні публічно-правові відносини, та формує оригінальний тип організації адміністративної юстиції. До прикладу, завданнями адміністративного судочинства в Республіці Узбекистан від-

повідно до статті 2 Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство (далі – КАС РУ) є: захист порушених чи оскаржуваних прав, свобод і законних інтересів громадян, юридичних осіб у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин; сприяння зміцненню законності і попередження порушень у сфері адміністративних та інших правовідносин [7]. Термін «спір» у процесуальній діяльності адміністративного суду Узбекистану не використовується, оскільки відповідно до статті 245 «Адміністративні суди» Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративну відповідальність [8] виступають суб'єктами розгляду справ про адміністративні правопорушення. Таким чином, предметом юрисдикції адміністративного суду, відповідно до статті 3 КАС РУ, є адміністративна справа, яка, на відміну від поняття, визначеного в КАС України, не означає форму вирішення конфліктів – спір, переданий на вирішення адміністративному суду, а тлумачиться як набір документів, поданих до суду особами-учасниками справи чи іншими учасниками адміністративного судочинства чи витребуваних судом, а також інших судових актів у паперовій чи електронній формі; таке визначення стосується й поняття «справа про адміністративне правопорушення» [7]. Адміністративні справи, що є предметом адміністративної судової юрисдикції, поділяються на дві категорії, принципово різні за своєю правовою природою:

- справи за скаргами на рішення органів державного управління (органів державної влади та місцевого самоврядування Республіки Узбекистан);

- справи про адміністративні правопорушення, віднесені до компетенції адміністративного суду Кодексом про адміністративну відповідальність РУ [7].

Категорією «спір» у даному випадку позначаються відносини, що виникають унаслідок порушення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у результаті прийняття рішень, дій (бездіяльності) органів державного управління чи інших організацій, уповноважених на здійснення адміністративно-правової діяльності, органів самоуправління, громадян та їх посадових осіб, виборчих комісій, нотаріусів, органів реєстрації цивільного стану (цивільно-правового договору) тощо. Зміст та форма адміністративної діяльності органів державного управління регламентується Законом Республіки Узбекистан «Про адміністративні процедури» № ЗРУ-457 від 14.01.2017 року. Дія вказаного Закону (стаття 3) розповсюджується на адміністративно-правову діяльність адміністративних органів відносно зацікавлених осіб, у тому числі ліцензійні, дозвільні, реєстраційні процедури, пов'язані з наданням інших державних послуг, а також іншу адміністративно-правову діяльність. Результатом здійснення адміністративної діяльності у формі адміністративних процедур є адміністративний акт, а відповідно до статті 62 Закону предметом спору, що вирішується адміністративним судом Республіки Узбекистан, є: адміністративний акт; процесуальний акт; адміністративна дія, в тому числі й відсутність такої дії у зв'язку з відмовою

прийняття адміністративного акта (адміністративна бездіяльність). Законодавство про адміністративні процедури не розповсюджується на відносини, що виникають у процесі прийняття нормативно-правового акту органами державного управління Республіки Узбекистан, проходження державної служби, забезпечення громадської безпеки та правопорядку, розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо (стаття 3) [9]. Таким чином, предметом адміністративного спору є відносини, що виникають у процесі оскарження адміністративних актів відповідних органів із приводу здійснення ними адміністративних функцій. Однак у КАС РУ (стаття 27) йдеться не про адміністративні акти, а про рішення органів державного управління, інших суб'єктів. Очевидно, що використання законодавцем поняття «рішення» зумовлено подвійним характером справ, підсудних адміністративним судам Республіки Узбекистан. Причому поняття «рішення» включає цілий спектр його видів, що стають предметом спорів, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства чи щодо яких встановлено спеціальний порядок вирішення. Прикладом є оскарження нормативно-правових актів органів державного управління, яке здійснюється шляхом звернення до Верховного суду Республіки Узбекистан, зокрема, судовою колегією в адміністративних справах.

Право на звернення до адміністративного суду, що визначає в перспективі процесуальний статус особи (правосуб'єктність в спорі) як сторони спору належить виключно громадянам та юридичним особам, які звернулися з вимогою про захист прав і охоронюваних законом інтересів чи осіб, в інтересах яких заявлено аналогічні вимоги. Право звернення органу державного управління (адміністративного органу) до адміністративного суду передбачено виключно Кодексом РУ про адміністративну відповідальність, а вирішення відповідної адміністративної справи не ідентифікується як правовідносини, що визначають зміст поняття «спір».

Окремо КАС РУ містить правову конструкцію, яка характеризує інші, крім адміністративних, публічні правовідносини. Даним кодифікованим нормативно-правовим актом вони не визначені, однак у Постанові Пленуму Верховного Суду Республіки Узбекистан «Про деякі питання застосування судом першої інстанції норм процесуального законодавства під час розгляду адміністративних справ» № 15 від 19.05.2018 року вказується на те, що адміністративному суду не підвідомчі справи у спорах в інших публічних правовідносинах, віднесених законом до підсудності Конституційного суду Республіки Узбекистан, суду в цивільних справах, економічного та військового суду [10]. Наведена категорія справ розглядається відповідно до статті 4 Конституційного Закону «Про Конституційний суд Республіки Узбекистан», статті 26 Цивільного процесуального кодексу, статті 42 Закону Республіки Узбекистан «Про суди» Конституційним, військовими судами та судами в цивільних справах. Приналежно, що справи у спорах, що виникають в економічній сфері

із цивільних, адміністративних та інших правовідносин, вирішуються економічними судами Республіки Узбекистан відповідно до статті 26 «Спори, що вирішуються економічним судом», зокрема, щодо:

– стягнення з юридичних осіб і громадян штрафів контролюючих органів, у разі, якщо законом не передбачено безспірний (безапелювальний) порядок їх стягнення;

– повернення з бюджету грошових коштів, списаних із порушенням законодавства контролюючими органами, в безспірному (безапелювальному) порядку [11]. Таким чином, незважаючи на адміністративний (публічний) характер правовідносин, що виникають у процесі звернення органів державного управління Республіки Узбекистан щодо забезпечення законності вищенаведеної діяльності, до суб'єктів економічних відносин, зокрема й у процесі звернення до економічного суду щодо стягнення податкового боргу (частина перша статті 135 Економічного процесуального кодексу Республіки Узбекистан) на майно юридичних осіб та громадян, спір не визнається адміністративним, однак характеризується як такий, що витікає з публічних правовідносин та вирішується в порядку економічного судочинства.

Поряд із наведеним до юрисдикції адміністративного суду Республіки Узбекистан належать спори з органами державного управління, іншими органами виконавчої влади, зокрема щодо оскарження рішень податкових, митних, антимонопольних та інших органів державної влади. Таким чином, уявляється складним питання ідентифікації конкретного правовідношення як спірного для формування адміністративної справи, що підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства Республіки Узбекистан.

Підсумовуючи, варто вказати на окремі позитивні аспекти, які варто використати в Україні з метою удосконалення термінологічного апарату КАС України. По-перше, доцільно визначити поняття «адміністративна справа» не крізь призму поняття «публічно-правовий спір», оскільки поза межами такого поняття залишається фактичний зміст – документи, що представлені до суду особами, які приймають участь у справі, іншими учасниками адміністративного судочинства, або витребуваних судом, а також судові акти, оформлені на паперових (чи інших) носіях у редакції статті 6 «Адміністративна справа» Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство [7]. У процесі формування положень конкретної статті КАС України варто використати поняття «справа юрисдикції адміністративного суду» та процедуру (порядок) її формування для ідентифікації спору як такого, що виникає у сфері публічно-правових відносин. Це можливо здійснити в межах статті 173 КАС України «Завдання і строк підготовчого провадження». По-друге, необхідно визначитися з предметною сферою справи юрисдикції адміністративного суду, оскільки вона ширше, ніж категорія «спір» у сфері публічно-правових відносин, а відтак її зміст не може обмежуватися виключно «спірними правовідносинами». По-третє, варто визначити момент виникнення спору (в розумінні статті 3 Кодексу Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство) у сфері публічно-правових відносин у залежності від посягання на права, свободи та інтереси осіб, перелічених у 2 статті КАС України, чи їх порушення. Таким чином, спір виникатиме з приводу відновлення прав (свобод та інтересів) та з приводу їх захисту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стратегія реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/276/2015/print1509547646000774>.
2. Узбекистан: прогрес в сфері прав людини. URL: <http://www.religions.uz/ru/news/view?id=1017>.
3. Розпочався ознайомчий візит до України делегації Вищої суддівської ради Республіки Узбекистан. URL: <http://www.vru.gov.ua/news/4409>.
4. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 48, ст. 436). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
5. Лук'янець Д.М. Сміслові колізії у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. Право України. 2018. № 2. С. 71–83.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Кодекс Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство затверджений Законом Республіки Узбекистан від 25.01.2018 року, № ЗРУ-462. URL: [https://nrm.uz/contentf?doc=530643_kodeks_respubliki_uzbekistan_ob_administrativnom_sudoproizvodstve_\(utverjden_zakonom_ruz_ot_25_01_2018_g_n_zru-462\)&products=1_](https://nrm.uz/contentf?doc=530643_kodeks_respubliki_uzbekistan_ob_administrativnom_sudoproizvodstve_(utverjden_zakonom_ruz_ot_25_01_2018_g_n_zru-462)&products=1_).
8. Кодекс Республіки Узбекистан про адміністративну відповідальність затверджений Законом Республіки Узбекистан від 22.09.1994 року № 2015-XII. URL: [https://nrm.uz/contentf?doc=3878_kodeks_respubliki_uzbekistan_ob_administrativnoy_otvetstvennosti_\(utverjden_zakonom_ruz_ot_22_09_1994_g_n_2015-xii\)&products=1_#%D1%81%D1%826](https://nrm.uz/contentf?doc=3878_kodeks_respubliki_uzbekistan_ob_administrativnoy_otvetstvennosti_(utverjden_zakonom_ruz_ot_22_09_1994_g_n_2015-xii)&products=1_#%D1%81%D1%826).
9. Про адміністративні процедури: Закон Республіки Узбекистан № ЗРУ-457 від 14.01.2017 року. URL: <http://lex.uz/docs/3492203?ONDATE=10.01.2019>.
10. Постанова Пленуму Верховного Суду Республіки Узбекистан: Постанова «Про деякі питання застосування судом першої інстанції норм процесуального законодавства при розгляді адміністративних справ» № 15 від 19.05.2018 року. URL: https://nrm.uz/contentf?doc=546365_postanovlenie_plenuma_verhovnogo_suda_respubliki_uzbekistan_ot_19_05_2018_g_n_15_o_nekotoryh_voprosah_primeneniya_sudom_pervoy_instancii_norm_processualnogo_zakonodatelstva_pri_rassmotrenii_administrativnyh_del&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana.
11. Економічний процесуальний кодекс Республіки Узбекистан, затверджений Законом Республіки Узбекистан від 24.01.2018 року № ЗРУ-461. URL: [https://nrm.uz/contentf?doc=530706_ekonomicheskij_processualnyy_kodeks_respubliki_uzbekistan_\(utverjden_zakonom_respubliki_uzbekistan_ot_24_01_2018_g_n_zru-461\)&products=1_](https://nrm.uz/contentf?doc=530706_ekonomicheskij_processualnyy_kodeks_respubliki_uzbekistan_(utverjden_zakonom_respubliki_uzbekistan_ot_24_01_2018_g_n_zru-461)&products=1_).

Тогобіцька-Громова А. А.,
головний науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення
організації роботи в органах прокуратури
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України

УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ADMINISTRATIVE DECISIONS IN THE PROSECUTOR'S OFFICES: THE ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECT

У статті здійснено аналіз поглядів на природу управлінських рішень в органах прокуратури, види, повноваження керівників різних рівнів щодо прийняття управлінських рішень, які документи належать до організаційно-розпорядчих та підстави для прийняття.

Ключові слова: органи прокуратури, управлінське рішення, організаційно-розпорядчі акти, Генеральний прокурор, наказ, регламент.

В статті здійснено аналіз поглядів на природу управлінських рішень в органах прокуратури, їх види, повноваження керівників різних рівнів для прийняття управлінських рішень, які документи належать до організаційно-розпорядчих та підстави для прийняття.

Ключевые слова: органы прокуратуры, управленческое решение, организационно-распорядительные акты, Генеральный прокурор, приказ, регламент.

The article analyzes the views on the nature of management decisions in the prosecution authorities, their types, the powers of managers at various levels to make management decisions, which documents belong to organizational and administrative documents and the reasons for their adoption.

Key words: prosecutors, management decision, organizational and administrative acts, Prosecutor General of Ukraine, order, standing order.

Постановка проблеми. Умовою реалізації функцій і завдань прокуратури є перманентний процес удосконалення методів і форм управлінської діяльності, основна мета якої – забезпечити злагоджену і ефективну роботу колективу прокуратури як єдиної системи та спрямувати зусилля працівників на виконання поставлених перед ними завдань. Керівниками у процесі управлінської діяльності в органах прокуратури використовуються різні форми і методи, ключове місце серед яких займають управлінські рішення.

Стан наукових досліджень. Адміністративно-правові аспекти прийняття управлінських рішень в органах прокуратури України ставали предметом наукового пошуку таких науковців, як О.М. Бандурка, М.М. Бурбика, М.І. Мичко, Є.М. Попович, В.В. Сухонос, О.Ф. Смірнов, В.В. Шуба, М.П. Якимчук та багатьох інших.

Метою статті є аналіз поглядів на природу управлінських рішень в органах прокуратури, функції та форми, повноваження керівників щодо прийняття управлінських рішень.

Реалізація цілей, функцій та принципів управління в органах прокуратури здійснюється шляхом застосування різних методів.

Особливістю методів управління в органах прокуратури є те, що вони застосовуються в процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у визначеному порядку, мають об'єктивну організаційну форму, тактичний та стратегічний характер впливу, здатність формувати і забезпечува-

ти реалізацію впливів; володіють способом впливу (одноособним, колегіальним, колективним), часовою характеристикою, знаходять безпосереднє вираження здебільшого в субординаційних відносинах і тільки у зв'язку зі здійсненням цілеспрямованого впливу на керовані елементи системи прокуратури [1].

У будь-якій системі управління, зокрема у системі органів прокуратури, розробляється і приймається величезна кількість рішень, що стосуються як роботи у сфері управління в цілому, так і питань, що виникають під час здійснення прокурорського нагляду. Тобто весь процес управління складається з безупинного ланцюга рішень та реалізації. Управлінське рішення – це програма дій, виражена у формі розпорядження (директиви), що містить постановку цілей, визначає трудові і матеріальні ресурси, шляхи і засоби досягнення цих цілей, а також форми організувальної діяльності суб'єктів і об'єктів управління в реалізації рішення [1, с. 306].

Серед організаційно-правових форм діяльності прокуратури можна виділити:

1) прийняття або видання правових актів, які необхідні для вирішення завдань, що стоять перед органами прокуратури;

2) вчинення інших юридично значущих дій, наприклад, укладання цивільно-правових договорів [2, с. 244].

Управлінське рішення в органах прокуратури – це підзаконний нормативний чи індивідуальний акт реалізації повноважень прокурора, який має директивний, організаційний, державно-владний

і творчий характер, визначений тип, прийнятий у визначеному порядку, має певне зовнішнє вираження (форму) та відповідне оформлення, за допомогою якого розв'язується те чи інше управлінське питання, вирішення якого спрямоване на реалізацію конституційних функцій прокуратури [1]. На думку О.Ф. Смирнова, управлінське рішення в органах прокуратури – це прийнятий у встановленому порядку і визначеній формі акт реалізації владно-розпорядницьких повноважень прокурора індивідуальної чи загальної властивості, спрямований на вдосконалення системи управління прокуратурою з метою забезпечення оптимальних умов спільної комбінованої діяльності [7, с. 243].

Загалом, будь-яке прокурорське управлінське рішення – це як прийнятий у належному порядку правовий акт із виконання владно-розпорядчих повноважень певного рівня прокурора особистого або загального зразка, спрямованого на удосконалення управлінської системи прокуратури. Треба розуміти, що головною відмінністю управлінських рішень прокурора від рішень іншої спрямованості є забезпечення оптимальних умов сумісної діяльності працівників прокуратури незалежно від її рівня. Виникає запитання стосовно того, які функції мають виконувати управлінські рішення, щоб досягти певної мети. Якщо об'єднати наукову і практичну діяльність щодо цього, то можемо констатувати, що вони мають виконувати не менше чотирьох основних функцій, зокрема спрямовальну (яка вказує на ціль і ставить завдання, наприклад, ознайомлення з планом роботи на день, тиждень, місяць, вивчення наказу Генерального прокурора тощо); забезпечувальну (визначає шляхи, сили, засоби і матеріальні засоби, щоб управлінська система функціонувала у визначеному напрямі, наприклад, посадова інструкція, наказ про розподіл обов'язків тощо); координувальну (установлює порядок погодження, тобто сумісна праця стала носити цілеспрямований характер, наприклад, рішення координаційної наради, у тому числі різних відомств); стимулювальну (визначає такі умови, щоб співробітники під час виконання завдань могли себе реалізувати повністю, розкривши свої індивідуальні якості) [6, с. 53].

На ефективність управлінської діяльності в органах прокуратури України впливають проблеми, пов'язані з: 1) наявністю необхідної і достатньої інформації для прийняття управлінських рішень; 2) системним методичним забезпеченням прийняття рішень; 3) виконанням управлінських рішень. При цьому всі означені проблеми знаходяться у тісному взаємозв'язку: якщо інформації для прийняття рішення було недостатньо, то не може йтися про системне методичне забезпечення прийняття цього рішення, а за відсутності останнього неминуче виникне проблема з його виконанням. Вирішення цих проблем в органах прокуратури України відбувається шляхом установлення чітких та жорстких вимог до всіх стадій прийняття рішень з одночасним використанням засобів надання практичної допомоги підпорядкованим органам і працівникам, а також

системного підходу до прийняття управлінських рішень [8, с. 17].

М.К. Якимчук здійснює класифікацію актів управління в органах прокуратури на основі таких ознак: а) суб'єкт здійснення управлінського впливу (за кожним суб'єктом управління в органах прокуратури та його компетенцією); б) юридичні властивості керувального впливу на зміст акта (нормативні та індивідуальні); в) форма (найменування) здійснення керувального впливу (наказ, розпорядження, вказівка, інструкція, рішення, завдання, доручення, листи); г) термін дії (оперативні, середньострокові та довгострокові); д) характер розпоряджень і ступінь обов'язковості (директивні, рекомендаційні); е) мета використання (галузеві, позагалузеві (організаційні)); є) спосіб фіксації; ж) ступінь пріоритетності проблеми, що спонукала прийняття (стратегічні і тактичні). Дисертант доводить, що слід на законодавчому рівні закріпити положення, керуючись якими, прокурори обласного рівня та прокурори міст із районним поділом здійснюють: 1) прийняття управлінських рішень певної форми, змісту та назви; 2) керівництво нижчими прокуратурами. Так, слід на законодавчому рівні закріпити те, що накази Генерального прокурора України нормативно-правового характеру перед підписанням мають проходити обговорення на Колегії Генеральної прокуратури України. Призначення листів Генерального прокурора України – організація поточного виконання законів, а також його наказів. Зважаючи на це, необхідно в Законі України «Про прокуратуру» передбачити їх як форми правових актів управління Генерального прокурора України, а також такі, як завдання, доручення, уніфікувати зміст [1, с. 19]. Сьогодні в умовах швидкого економічного розвитку України управлінські рішення органів прокуратури суттєво ускладнюються, тому що одразу виникає декілька різнохарактерних проблем, які потрібно вирішувати. Зазначені проблеми, як правило, виникають тоді, коли організація роботи органів прокуратури не відповідає завданням, що виникли під час реформування правовідносин у державі. Тому прокуророві приходится шукати вихід під час ухвалення управлінських рішень, за допомогою яких він намагається вирішити суперечки, що виникли, чим виконати поставлені Конституцією перед прокуратурою завдання [6, с. 55–56].

Згідно зі статтею 17 Закону України «Про прокуратуру» [9] Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами.

Керівник регіональної прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної регіональної прокуратури та керівниками місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під

територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Керівник місцевої прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної місцевої прокуратури.

Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, які видаються в письмовій формі, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором.

Із питань організації та діяльності органів прокуратури (незалежно від рівня в прокурорській системі) Генеральний прокурор України видає галузеві накази. У них конкретизуються завдання, покладені на прокуратуру, визначаються сфери правових відносин, пріоритетні під час виконання функцій прокуратури в цьому напрямі. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій здійснюються відповідно до наказів Генерального прокурора.

Наказом Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [5] передбачено, що важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України і регіональних прокуратур визначати регламентами. Регламент Генеральної прокуратури України брати за основу щодо організації діяльності регіональних прокуратур. Регламенти мають розроблятися підрозділам організаційного забезпечення з урахуванням пропозицій інших самостійних структурних підрозділів та затверджуються наказами Генерального прокурора та керівниками регіональних прокуратур. У регламентах установлювати основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи.

Важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України і регіональних прокуратур визначаються регламентами. Регламент Генеральної прокуратури України є основою щодо організації діяльності регіональних прокуратур (п. 11 Інструкції). Порядок роботи місцевих прокуратур та взаємодії структурних підрозділів визначаються наказами керівників цих прокуратур (п. 11.3 Інструкції) [5].

Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України, яка затверджена Наказом Генерального прокурора України від 24.02.2016 № 103 [3], визначено, що підставами для прийняття організаційно-розпорядчих документів є:

– забезпечення додержання положень Конституції та законів України, постанов Верховної Ради

України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів;

– здійснення розпорядчої діяльності з метою виконання прокуратурою покладених на неї завдань і функцій;

– потреба у правовому регулюванні діяльності.

Керівники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур організовують свою роботу з урахуванням планів роботи, рішень нарад, інших організаційно-розпорядчих документів та управлінських актів (п. 12.4) [5].

До організаційно-розпорядчих документів в органах прокуратури належить Регламент прокуратури та регламенти регіональних прокуратур, правила внутрішнього службового розпорядку, положення про департаменти, управління, відділи, інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України та ін.

Прокуратура, до якої надходять організаційно-розпорядчі документи від прокуратур вищого рівня, доводить їх до відома прокуратур нижчого рівня. Копії таких документів можуть надсилатися із супровідними листами. Документи, що видаються на підставі організаційно-розпорядчих документів прокуратури вищого рівня, мають містити посилання на них із зазначенням назв цих документів, дат, номерів і заголовків [3].

У регламентах установлюються основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи.

Проекти галузевих наказів, інструкцій, положень, розпоряджень, указівок Генерального прокурора України, зміни та доповнення до них готуються структурними підрозділами відповідно до напрямів прокурорсько-слідчої діяльності за погодженням із заступниками Генерального прокурора України і Головним управлінням організаційного та правового забезпечення. Оформлення здійснюється у порядку, встановленому Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України (п. 1.8) [10].

Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень у межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції і законів України. Накази Генерального прокурора нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, публікуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Наприклад, це Наказ ГПУ від 13.04.2017 № 111 «Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури Украї-

ни» [4], зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 травня 2017 р. за № 623/30491. Публікація: Офіційний вісник України від 16.06.2017. 2017 р., № 47, стор. 125, стаття 1471, код акта 86203/2017. Усі накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України з додержанням вимог режиму таємності. Накази Генерального прокурора, що є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. У наказах регулюються окремі аспекти внутрішньо організаційних відносин, порядок діяльності органів прокуратури, встановлюються критерії розмежування повноважень із різних питань. Накази (як вид управлінських рішень) не можуть суперечити вимогам закону, крім того, плани, регламенти, положення, статuti затверджуються документами управлінського характеру – наказами.

Висновки. Прийняття управлінських рішень та інших організаційно-розпорядчих актів в органах прокуратури здійснюється різними суб'єктами та у різних формах:

1) Генеральний прокурор України: накази, розпорядження, інструкції, вказівки, завдання, доручення, рішення, листи;

2) заступники Генерального прокурора України: накази з кадрових питань, розпорядження, вказівки, рішення, завдання;

3) керівники структурних підрозділів: завдання, доручення, листи, рішення, рекомендації, зауваження, пропозиції;

4) прокурори регіональних прокуратур: накази, вказівки, рішення, завдання, клопотання, рекомендації;

5) прокурори місцевих прокуратур: накази, рішення, вказівки;

6) Науково-методична рада Генеральної прокуратури: рішення, доручення (секретареві та членам ради), методичні рекомендації, інші документи методичного спрямування (рекомендації, пам'ятки, які спрямовані на удосконалення організації роботи, формування єдиної практики з певної тематики та окремих проблемних питань прокурорської діяльності);

7) кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: рішення;

8) Рада прокурорів: рішення.

Отже, управлінські рішення в органах прокуратури можуть прийматись одноосібно та колегіального, бути індивідуальними та загальними, прийматись у різних формах, стосуватись усієї системи прокуратури, окремого підрозділу, регіональної та місцевої прокуратури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2002. 470 арк.
2. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: Монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. 448 с.
3. Інструкція з діловодства в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України 24.02.2016 № 103. http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/Instruktsiya_z_dilovodstva_nakaz_103_24.02.2016.pdf.
4. Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 № 111. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17> (дата звернення 20.10.2018).
5. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.shtml> (дата звернення 20.10.2018).
6. Сухонос В.В. Кадри органів прокуратури: питання теорії і практики: монографія / Суми : Університетська книга, 2012. 159 с.
7. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. Москва: Криминологическая Ассоциация, 1997. 264 с.
8. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук. Спец. 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2010. 387 с.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. №1697-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471 (дата звернення 03.12.2018).
10. Регламент Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року № 35. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reggp.html?id=8912>.

Чернишова В. Ю.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ПІДСТАВА ПРИТЯГНЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

ADMINISTRATIVE ACTS AS PROCEDURAL GROUND FOR BRINGING THE SUBJECTS OF POWER TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

У статті розглядаються особливості правової природи адміністративних актів, місце у системі актів держави, рівень вітчизняного та європейського нормативного регулювання досліджуваної проблематики. Окрему увагу приділено питанню підстав адміністративної відповідальності та виявленню причинно-наслідкового зв'язку між адміністративними актами та завданнями адміністративного судочинства. Запропоновано ефективні заходи для вирішення визначеної проблематики.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративна відповідальність, суб'єкти владних повноважень, адміністративне судочинство, підстави відповідальності.

В статье рассматриваются особенности правовой природы административных актов, их место в системе актов государства, уровень отечественного и европейского нормативного урегулирования исследуемой проблематики. Отдельное внимание уделено вопросу оснований административной ответственности и выявлению причинно-следственной связи между административными актами и заданиями административного судопроизводства. Предложено эффективные действия для разрешения определенной проблематики.

Ключевые слова: административный акт, административная ответственность, административное судопроизводство, основания ответственности.

The features of legal nature of administrative acts, their place in the system of acts of the state and the level of the national and european normative adjusting of the investigated range of problems are examined in the article. Separate attention is spared to the issue of grounds of administrative responsibility and identifying of cause-effect connection between administrative acts and tasks of the administrative proceedings. Effective events offer for the solving of certain range of problems.

Key words: administrative acts, administrative responsibility, subjects of power, administrative proceedings, grounds of administrative responsibility.

Постановка проблеми. Нормою статті 3 Основного Закону нашої держави гарантується найвища соціальна цінність людини, її життя та здоров'я, честі та гідності, недоторканності і безпеки. Водночас завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [6]. На жаль, основними інтересами вітчизняної правової системи тривалий час був захист інтересів держави та її інституцій. Значний вплив на такі тенденції у суспільно-правовому житті відіграв радянський період існування нашої держави. Сьогодні ситуація у розрізі формування правової ідеології докорінно змінилася, основним об'єктом захисту стала приватна особа. Такий підхід абсолютно гармонійно корелюється із загальноєвропейськими тенденціями розвитку правової доктрини. Проте ідеологічних настроїв часто замало для реалізації поставлених цілей перед законодавцем, саме тому дотепер існують значні прогалини як у нормах статей закону, так і у праворозумінні. Захист прав, свобод а інтересів особи є пріоритетним напрямом удосконалення європейського законодавства, а тому і напрямом гармонізації вітчизняного.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням, що стосуються тематики адміністративних актів, приділяли увагу такі вчені-адміністративісти, як С. Єлістратов, В. Авер'янов, В. Тимошук, В. Бевзенко, Р. Мельник, В. Колпаков, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Е. Шмідт-Ассман та інші. Оскільки проблематика роботи багатокомпонентна, то варто згадати також дослідників права С. Алексєєва, В. Нерсесянца, С. Архіпова, В. Красавчикова, Ю. Тихомирова, В. Чабан та ін. Що стосується питання адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень за порушення прав, свобод та інтересів особи, то воно залишається сьогодні найбільш відкритим.

Мета статті. Автором пропонується з'ясувати природу та зміст поняття «адміністративний акт», дослідити зв'язок між правореалізацією у вигляді адміністративного акту та процесуальною підставою для відповідальності суб'єктів владних повноважень перед особою, визначити шляхи подолання наявних прогалин у законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Сучасний нормативний стан визначення статусу суб'єктів владних повноважень досить суперечливий, проте КАС України надає доволі широкий критерій відмежування від інших учасників публічних відносин, зокрема здійснення такими суб'єктами публічно-владних управлінських функцій, що є специфічною, характерною для виключного кола

суб'єктів, діяльністю. Однією з форм такої діяльності є адміністративний акт. Сьогодні відсутнє чітке нормативно-правове регулювання визначення адміністративного акту, як і не узгодженими наукові підходи до тлумачення змісту цієї правової категорії. Етимологічно акт можна розглядати як дію або ж як документ (з лат – «act» та «actus» відповідно). Ці два ключові поняття власне і формують нормативний підхід до визначення правової категорії адміністративного акту. Суб'єкт владних повноважень через здійснення публічно-владних управлінських функцій фактично застосовує норми права у конкретних ситуаціях, тобто реалізує діяльність із правозастосування. Правозастосуванням є реалізацією правових норм у передбачених правом випадках і у визначеній ним формі правореалізувальних дій державного органу (чи посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції щодо вирішення конкретних правових справ і прийняття відповідних правових рішень [10, с. 483]. Аналізуючи запропоноване визначення, можна дійти висновку, що адміністративним актом буде правореалізувальна дія, тобто та, що спрямована на реалізацію правової норми у конкретному випадку за конкретних умов. У такому разі доречним буде згадати про термін «правозастосування». Для уникнення синонімічного перевантаження обґрунтування та розбіжностей у тлумаченні поняття пропонуємо розглядати правозастосування як до терміна «правореалізація», оскільки будь-яка реалізація правової норми буде її застосуванням.

С. Алексєєв зазначає, що застосування норм права є «владною індивідуально-правовою діяльністю, що спрямована на вирішення юридичних справ і в результаті якої в тканину системи вміщуються індивідуальні приписи [1, т. 1, с. 322]. Тобто правозастосуванням, на думку С. Алексєєва, є сукупність дій (actus), результатом яких будуть адміністративні акти – індивідуальні приписи (actum). Запропоновані два розуміння правозастосування мають спільну ознаку – індивідуалізаційний характер такої діяльності. цей підхід був поширеним за часів розвитку радянської правової думки. Із такою позицією варто погодитися і сьогодні, оскільки критерій індивідуалізації не означає направлення правозастосовчої діяльності до конкретного індивіда, а скоріше індивідуально визначену (окремо дійсну, відмежовану від інших) правову ситуацію, яка потребує такого правозастосування. На підтримку запропонованої автором позиції зазначаємо, що основна відмінність адміністративних актів (таких, що зачіпають інтереси багатьох осіб) від нормативних актів суб'єктів публічної адміністрації полягає в тому, що адміністративний акт завжди має конкретних адресатів, яких можна визначити за певними ознаками, що стосується регулювання конкретного випадку [4, с. 246].

Так, в історичному контексті підходів до розуміння правової природи адміністративних актів заслуговує на окрему увагу дореволюційний підхід відомого адміністративіста С. Єлістратова. Він про-

понує використовувати поняття не адміністративних, а державних актів та поділяти їх на матеріальні (за критерієм виконуваних функцій) та формальні (за критерієм відання державних органів). Таким чином, Єлістратов зазначає, що будь-який юридичний акт, який належить до відання законодавчих установ, буде законом у формальному значенні, лише ті із зазначених актів, якими реалізується нормативна функція, будуть законами в матеріальному значенні. Тобто матеріальний критерій у такому разі проявляється через правозастосування. Так само кожен юридичний акт, який належить до компетенції адміністративної установи, буде адміністративним актом у формальному значенні (аналогічної позиції дотримується В. Тимошук, який зазначає, що прикметник «адміністративний» указує на походження акту від адміністративних органів [14]), лише ті із таких актів, якими реалізується адміністративна функція, будуть адміністративними актами у значенні матеріальному. Для уникнення суперечностей та плутанини у визначенні матеріального та формального значень адміністративного акту автор пропонує розуміти адміністративний акт лише в матеріальному значенні, а для визначення адміністративних актів у формальному значенні використовувати термін «акт управління». Таким чином, актом управління буде кожен державний акт, який належить до компетенції адміністративної установи, незалежно від виконуваної юридичної функції (однієї з трьох: законодавчої, адміністративної, судової). Адміністративним актом називатиметься лише той публіцистичний акт, через який реалізується адміністративна функція. До того ж Єлістратов дуже якісно проводить розмежування між юридичними актами державних установ та матеріальними актами, до яких зараховує акти господарської, технічної та духовної діяльності державних установ, які не мають специфічного характеру волевиявлення, що направлене на які-небудь юридичні наслідки [3, с. 158–159]. Неосяжний масив актів, які видаються (чи здійснюються) суб'єктами владних повноважень за допомогою використання підходу Єлістратова, можна вдало класифікувати та дати відповідь на питання, які конкретно акти можна відносити до категорії адміністративних. На підтвердження зазначеної думки варто вказати, що адміністративний акт є важливою формою адміністративної діяльності, є окремою формою публічного адміністрування [15, с. 386]. Основною перевагою запропонованого розмежування є виокремлення матеріального критерію, який дозволяє зрозуміти суть акту, а не обмежуватися лише його формою.

Європейський досвід нормативно-правового регулювання питання адміністративних актів зосереджено в широкому масиві загальноєвропейського та «внутрішнього» (або локального) законодавства держав-членів. Як відомо, одним із ключових понять європейського адміністративного права є публічна адміністрація, яка вступає у відносини з приватними суб'єктами через адміністративні акти. Відповідно до Резолюції (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи

про захист особи по відношенню актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року, суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані враховувати принципи адміністративних процедур стосовно рішень, які прийняті за умов реалізації владних повноважень та які зачіпають та впливають на права, свободи та інтереси осіб [13]. Це означає, що у праві більшості європейських країн для позначення порядку діяльності публічної адміністрації, зокрема щодо прийняття адміністративних актів, використовується категорія «адміністративна процедура» [4, с. 249], а інститут адміністративних актів у європейському адміністративному просторі характеризується високим ступенем правового нормування [11, с. 53–55].

Нормою статті 5 КАС України передбачено невичерпний перелік способів захисту порушених прав, свобод та законних інтересів осіб. Серед таких способів законодавець визначає:

- визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій [6].

У першому випадку йдеться про скасування адміністративного акта – документа, у другому – дії. Отже, можна зробити висновок про дуалістичний нормативний підхід до тлумачення змісту поняття адміністративного акта (хоча і не варто забувати про відсутність самої дефініції). Звичайно, такий підхід є обгрунтованим, оскільки для повноцінної реалізації завдань адміністративного судочинства необхідно максимально передбачити можливі обставини, за яких можливим буде порушення прав, свобод та законних інтересів осіб. Підтримуємо підхід, запропонований В. Тимощуком, за яким адміністративні акти за формою волевиявлення можуть бути письмовими, усними та вчиненими у формі дій [4, с. 247].

Для відповіді на поставлені у роботі питання варто з'ясувати природу та сутність процесуальної підстави, загальним щодо якої буде поняття підстави. Останнє є загальноправовим та використовується для всіх видів правовідносин. Підстава (як правове явище) є видом юридичних фактів, які виступають такими фактами реального життя, з якими норми права пов'язують настання юридичних наслідків [9, с. 50].

Близьким до поняття «підстава» є поняття «умова». На думку С. Алексєєва та С. Архіпова, поділ юридичних фактів на підстави та умови є умовним, оскільки у теоретичному відношенні він дає змогу розкрити конкретну функцію відповідного явища в механізмі правового регулювання [2, с. 176]. Щодо цього є й інша позиція, відповідно до якої юридичні умови – обставини, що мають юридичне значення для настання правових наслідків, але пов'язаних з останніми не безпосередньо, а через проміжні ланки. Наявність юридичних умов, на відміну від юридичних фактів, зазвичай презюмується [5, с. 21].

Підстава (як юридичний факт) є основою (причиною) виникнення правовідносин, зокрема відносин юридичної відповідальності. Слід погодитись із

думкою В. Колпакова, що реальна юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної, складником якої є норма, що закріплює склад делікту; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовний, юрисдикційний акт) [7, с. 292–293]. Наприклад, підставою для накладення на особу адміністративного стягнення у вигляді штрафу є складений уповноваженою особою органу адміністративної юрисдикції протокол про вчинення адміністративного правопорушення (процесуальна підстава), факт недотримання особою встановлених державою правил, тобто порушення санкціонованої державою правової норми (нормативна підстава), що проявляється у конкретних діях такої особи (фактична підстава). Із наведеного слідує висновок, що професор Колпаков розглядає адміністративний актодокумент як процесуальну підставу, а адміністративний акт-дію – як підставу фактичну.

Для пересічних громадян чи представників юридичних осіб, права, свободи чи інтереси яких порушено діями (в широкому розумінні) суб'єктів владних повноважень, не є критичною, яку саме назву має та чи інша підстава: особи не звертаються до права, як галузі, натомість важливим є саме норма статті закону, тобто право як законодавство. Важливу роль у захисті особи від свавілля держави відіграє саме КАС України, який за своєю суттю є процесуальною інструкцією, яким чином особа може відновити порушене становище. До того ж сьогодні процесуальний закон випереджає матеріальне нормативне регулювання, тому науковцям та практикам доводиться звертатися спочатку до процесуальної підстави для формулювання матеріального визначення адміністративного акту.

Висновки. Для високого рівня ефективності захисту осіб від порушення прав, свобод та інтересів із боку держави в особі суб'єктів владних повноважень необхідним є чітке формулювання дефініції «адміністративний акт» як зв'язувального правового інструменту для діалогу між державою та особою. Також важливим є закріплення на законодавчому рівні такої властивості адміністративного акту, як процесуальна підстава для захисту, яка передбачена у процесуальному законі. Реалізувати ці пропозиції можна шляхом прийняття профільного Адміністративно-процедурного кодексу України (Проект Закону України від 18.07.2008 р. № 2782 [12]), у якому п. 4 ст. 2 доповнити таким: адміністративний акт – це рішення (правовий акт) або дія індивідуального характеру, прийняте або реалізована за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, та спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб). Запропоноване визначення узгоджується із європейським підходом до регулювання адміністративних процедур та адміністративних актів та реалізує норму статті 56 Основного Закону України, якою передбачається гарантоване державою право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями

чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень, що є нормою прямої дії відповідно до статті 8 Конституції.

Саме таким чином можна уникнути суперечностей у законодавчому регулюванні та фактичній необхідності у такому нормативному закріпленні розглянутої у статті проблематиці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х томах. Москва. Юрид. лит. 1981. Т. 1. 361 с.
2. Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и факультетов. Москва. Норма, 1998. 455 с. 176
3. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва. Издание Г.А. Лемана. 1914. 332 с.
4. Загальне адміністративне право: підручник. / Гриценко І. С. та ін. за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ, Юрінком Інтер, 2017, 568 с.
5. Исаков С.Б. Юридические факты в советском праве. Москва. Юрид. лит. 1985. 144 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 37, ст. 446.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ. 1999. 736 с.
8. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Стаття 141.
9. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. Москва, Гос. изд-во. юрид. лит. 1958. 182 с.
10. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва. Издательская группа НОРМА-ИНФРА. 1999. 538 с.
11. Патерило И. Процедурные требования к административным актам по законодательству Европейского Союза. Национальный юридический журнал: теория и практика. Martie 2015. С. 53–55.
12. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18 липня 2008 року. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073r.
13. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи по відношенню актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року. Council of Europe. Session 31 (1977).
14. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний до-свід та пропозиції для України. Київ. Факт. 2003. 496 с.
15. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулюван-ня: основні засади та завдання систематики адміністративного права. Вид. 2-ге, переробл. та допов. Київ. К.І.С. 2009. 552 с.

Чечель А. В.,
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

КОГНІТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ ПОНЯТТЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ» З ВИХІДНИМИ ПРАВОВИМИ ПРИНЦИПАМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

THE COGNITIVE POTENTIAL OF THE INTERRELATIONSHIPS BETWEEN THE “DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION” NOTION AND THE FUNDAMENTAL LEGAL PRINCIPLES FOR THE LOCAL BUDGETS FORMATION

У статті досліджено когнітивні взаємозв'язки поняття «децентралізація публічного управління» з вихідними правовими принципами формування місцевих бюджетів. Визначено, що децентралізація публічного управління у процесах формування місцевих бюджетів – це ідея про передачу в межах існуючої фінансової та управлінської систем фінансових ресурсів й зумовленої ними відповідальності від центру публічної влади до її нижчих рівнів, зокрема органів місцевого самоврядування, з метою підвищення ефективності витрачання коштів публічних бюджетів та результативності публічного адміністрування в усіх інших сферах суспільного життя. Природа територіальних громад та відносин між ними – суть антропологічно виважених адміністративних та фінансових рішень, які зумовлюють злагоджену соціальну взаємодію в межах керованих публічною владою територій, спрямовану на сталий прогрес. Ідея децентралізації – фактично одна з важливих організаційно-правових передумов реальної дії теорії верховенства права (прав людини та суспільства над державою). Усі правові принципи бюджетної системи України та інші складові частини цієї теорії отримують свою більш повноцінну реалізацію за рахунок втілення в практиці державного будівництва зазначеної ідеї, зокрема через підвищення ефективності, справедливості, антроповимірності системи витрачання коштів публічних бюджетів.

Ключові слова: бюджет, верховенство права, громада, децентралізація, ефективність, публічна влада, територія, управління.

В статье исследован когнитивный потенциал взаимосвязей понятия «децентрализация публичного управления» с основополагающими правовыми принципами формирования местных бюджетов. Определено, что децентрализация публичного управления в процессах формирования местных бюджетов – это идея о передаче в рамках существующей финансовой и управленческой систем финансовых ресурсов и обусловленной ими ответственности от центра публичной власти к ее иерархически более низким уровням, в том числе органам местного самоуправления, с целью повышения эффективности расходования средств публичных бюджетов и результативности публичного администрирования во всех других сферах общественной жизни. Природа территориальных общин и отношений между ними – суть антропологически взвешенных административных и финансовых решений, которые обуславливают слаженное социальное взаимодействие в рамках управляемых публичной властью территорий, направленное на устойчивый прогресс. Идея децентрализации – фактически одна из важных организационно-правовых предпосылок реального действия теории верховенства права (прав человека и общества над государством). Все правовые принципы бюджетной системы Украины и другие составляющие этой теории получают свою более полноценную реализацию за счет внедрения в практику государственного строительства указанной идеи, в частности из-за повышения эффективности, справедливости, антропоизмеримости системы расходования средств публичных бюджетов.

Ключевые слова: бюджет, верховенство права, община, децентрализация, эффективность, публичная власть, территория, управление.

The article reveals the cognitive potential of the interrelationships of the notion “decentralization of public administration” with the fundamental legal principles of the formation of local budgets. It was determined that the decentralization of public administration in the process of local budget formation is the idea of transferring financial resources within the existing financial and management systems and their responsibility from the center of public authority to its hierarchical levels to low levels, including local governments efficiency of spending public budgets and the effectiveness of public administration in all other areas of public life. The nature of territorial communities and the relations between them are the essence of anthropologically weighted administrative and financial decisions that contribute to a coherent social interaction within the territories managed by public authority, aimed at sustainable progress. The idea of decentralization is actually one of the most important organizational and legal prerequisites for the real action of the theory of the rule of law (human rights and society over the state). All the legal principles of the budget system of Ukraine and other components of this theory get their fuller realization due to the implementation of this idea in the practice of state building, in particular because of the increase in efficiency, equity, anthropic measurability of the system of spending public budget funds.

Key words: budget, rule of law, community, decentralization, efficiency, public authority, territory, administration.

Постановка проблеми. Із 2014 р. в Україні відбулися суттєві трансформації законодавства та системи управління фінансовими ресурсами територіальних громад, у т. ч. у напрямках об'єднання цих громад, наділенні їх додатковими повноваженнями та відповідними коштами. Наразі до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Рес-

публіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад належить 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачується згідно з ПКУ на відповідній території, і низка інших часток податкових і неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом й трансфертів, відповідно до статей 64, 9 Бюджетно-

го кодексу України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI (далі – БК України). Одночасне накопичення коштів у місцевих й у загальнодержавному публічних бюджетах – взаємовиключні цілі, що досягаються тільки у форматі пропорцій/часток. Обрання оптимальної пропорції розподілу грошових надходжень від роботи системи оподаткування питання є дискусійним і завжди залишається таким у будь-якій державі.

Метою статті є розкриття когнітивного потенціалу взаємозв'язків поняття «децентралізація публічного управління» та вихідних правових принципів формування місцевих бюджетів. Завдання цієї роботи полягають в окресленні: змісту концепту «децентралізація публічного управління»; впливу цього концепту на осмислення правових принципів формування місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук відповіді на питання щодо пошуку резервів для наповнення місцевих бюджетів та оптимального розподілу грошових надходжень є перманентно актуальним для вітчизняних політиків та інших управлінців, вимагаючи ґрунтовних міждисциплінарних знань та досвіду, наприклад, фахівців із теорії права, конституційного, адміністративного та фінансового права, зокрема: О.Б. Заверухи, яка дослідила бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні, О.В. Покатаєвої (дослідила правову природу загальнодержавних податків та зборів в Україні), П.Б. Чернописького (конституційно-правовий аспект децентралізації влади в Україні). Порушена проблематика вирішується також на рівні доктрини, створеної економістами, вченими: А.С. Гавриленко (децентралізація як модель державного регулювання національної економіки), О.В. Покатаєвою (інституціональний підхід у державному регулюванні трансформації торговельно-економічних відносин), Т.В. Черничко (бюджетно-податкове регулювання в умовах трансформаційних змін в економіці України); істориками: В.В. Антоненко (становлення та соціально-економічні основи функціонування міських бюджетів Української СРР у 1920-ті рр.), В.А. Іващенко (податкова політика національних урядів в українському селі періоду революції (1917–1920 рр.)), А.І. Берестовим (податкові платежі селянства Наддніпрянської України у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.); політологами: К.Є. Ішейкіним (політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик), А.О. Хмельниковою (децентралізація як механізм модернізації політичного менеджменту на регіональному рівні); іншими дослідниками. Втім, порушені питання залишились недостатньо повно досліджені вченими, а тому є актуальними для вивчення.

Виклад основного матеріалу. Централізація й децентралізація є дихотомічними поняттями, що характеризують будь-які види соціального управління. Адже без відповідного поєднання централізації і децентралізації жодне управління об'єктивно існувати не може, а тому їх не можна протиставляти. Іншими словами, мова може йти лише про оптимальне співвідношення між цими явищами суспільного

життя, що виключає абсолютизацію централізації чи децентралізації [1, с. 92]. Термін «децентралізація» у вітчизняному інформаційному полі використовується далеко не завжди доречно, інколи його ставлять у синонімічний ряд із деконцентрацією (формальним або неформальним розподілом владних компетенцій поміж кількома інститутами чи центрами прийняття рішень, які функціонують на центральному, регіональному, місцевому щаблях організації публічної влади), регіоналізацією тощо. Децентралізацію визначають як систему управління, в якій певна частина повноважень та управлінських функцій від центральної влади переходить під юрисдикцію органів місцевого самоврядування [2, с. 6].

Якщо централізація у сфері управління означає зосередження керівництва в єдиному центрі, більшої частини державних функцій – у віданні центральних установ [3, с. 1360], то децентралізація являє собою термін, яким маркують феномен передачі чогось (влади, фінансів та ін.) від центру до периферії. Його вдалий ідеологічний та політичний потенціал водночас не зумовлює його формально-юридичної змістовності, а тому він не отримав фіксації ані на рівні кодифікованих актів у сфері фінансів, ані на рівні законів із питань місцевого самоврядування й розвитку територіальних громад. Хоча у вигляді норм-цілей, норм-деклараций правотворчі органи нормативно визначили це поняття, відзначивши, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування (аб. 2 пп. 5 п. 3) [4]. Відповідальне муніципальне управління, тобто розвиток ефективності місцевої влади та зростання партнерства між владою та категоріями населення – центральний напрям публічно-правового виміру соціальної конкуренції в умовах децентралізації, зокрема в життєзабезпеченні, створенні кращих умов для економічної діяльності, розвитку інформаційної (ідеологічної) інфраструктури, посиленні виробничих потужностей тощо [5, с. 7]. У розрізі фіскальної та публічно-бюджетної децентралізації територіальні громади конкурують за перерозподіл більшої частки надходжень від загальнодержавного публічного бюджету до місцевих публічних бюджетів, обґрунтовуючи необхідність збільшення такого перерозподілу на їхню користь, перш за все, через демонстрацію ефективного використання коштів у попередніх звітних періодах із метою створення місцевих економічних систем зі стійкими тенденціями до розвитку. Логічно, що таке збільшення фінансової спроможності регіонів має наслідком передачу їх публічній владі додаткових завдань і відповідних повноважень для їх виконання. Також паралельно відбувається процес розширення (об'єднання чи інше переформатування) територіальних меж компетенції місцевих органів публіч-

ної влади. Наприклад, якщо відбудеться ліквідація районних державних адміністрацій, то фінанси, що раніше були призначені для реалізації їхніх повноважень, логічно спрямувати до бюджетів відповідних територіальних громад.

Децентралізація – це доволі складний та неоднорідний та тривалий у часі процес, який можливо розглядати в горизонтальній та вертикальній ретроспективі. Якщо мова йде про горизонтальний розріз, то в даному випадку ключовим є територіальний аспект, у вертикальному – ієрархічний. Якщо мова йде про територіальний аспект, то мається на увазі перехід влади від міст-центрів до адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня або ж до об'єднаних територіальних громад. Коли ж мова йде про вертикальний розріз процесів децентралізації, слід розуміти предметне управління, тобто передачу функціональних повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування [6, с. 42]. Вчені також наголосили, що результатом децентралізації мають стати стабільні фіскальні відносини між центральною владою та органами регіональної і місцевої влади, які описуються такими принципами, як фінансова автономія, достатність доходів, справедливість, передбачуваність, ефективність, простота, застосування стимулів та цілеспрямованість [7, с. 26]. Децентралізація публічної влади, за М.О. Баймуратовим, – це спосіб переміщення влади, повноважень із центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень) [8, с. 272]. Технічно це відбувається через розмежування функцій і повноважень органів публічної влади в центрі і на місцях, упорядкування нормативно-законодавчої бази місцевих фінансів загалом, послаблення влади центру, проте відповідно до принципу верховенства права. Дія цього принципу проявляється в тому, що всі владні повноваження мають реалізовуватись вільно обраними представниками народу в межах та відповідно до законодавства, з дотриманням прав людини та захистом від свавілля. При цьому право не обмежується виключно законодавством та регулюється також і нормами моралі чи звичаїв, які прийняті суспільством та відповідають ідеї свободи, справедливості, рівності. Складовими частинами принципу верховенства права є вимоги щодо якості закону, законності, судового контролю за втручанням виконавчої влади у право особи на свободу, обмеження дискреційних повноважень, водночас кожна з вимог має свою специфіку [9, с. 60], зокрема у відносинах публічно-бюджетної децентралізації.

Інноваційна користь поняття «децентралізація публічної влади/фінансів» виражається в появі можливостей пізнати під новим кутом правові норми щодо розподілу коштів публічних бюджетів та сфер відповідальності публічної влади. Досліджуваний концепт виступає в якості вихідної підвалини пізнання природи правових ідей, які застосовують-

ся вченими і публічною владою для формування місцевих бюджетів. Перш за все, децентралізація означає охоплення ширшого кола конструктивних правових енергій (ідей, ініціатив, відповідальності та ін.) та їх специфіки, об'єктивно зумовленої природою населення, яке проживає в регіоні. У цьому зв'язку юристи мають справу з проблемою практичного впровадження в життя принципу соціальної справедливості, вирішення якого у вигляді конкретних цифр потребує належного обґрунтування, в т. ч. врахування суттєвих правових взаємозв'язків під час реформування місцевого самоврядування, а саме: перерозподілу повноважень у сферах органів публічного адміністрування на національному та різних рівнях регіонального розвитку; між зміною обсягу повноважень органів місцевого самоврядування і релевантними трансформаціями системи фінансування цих органів; дотримання балансу повноцінної соціальної конкуренції територіальних громад [10, с. 44]; скорочення надходжень до місцевого публічного бюджету та посилення соціального навантаження на нього, зокрема, внаслідок демографічних змін та міграційних процесів, відсутності комплексної інноваційної системи управління територіями; та ін. Наприклад, немає правового, економічного і/або іншого наукового пояснення зафіксованому у ст. 64 БК України правилу: територіальні громади міст обласного значення залишають у себе в бюджеті 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачується згідно з ПК України на відповідній території, а територіальній громаді м. Севастополя такий податок дозволено залишати в розмірі 100%. З політичної точки зору це виглядає не інакше, як загравання з останньою, що в підсумку подій лютого-березня 2014 р. не дало ані лояльності, ані жодних інших позитивних результатів для України, а тільки зрадливість та загострення політичної (фінансової та ін.) напруженості між окремими регіонами нашої Батьківщини. Тому таке і подібні правила політики децентралізації виключно не виважені й не виправдані юридично, економічно, політично або іншим чином. Як складові частини принципу верховенства права, ідеї найвищого рівня абстракції [11], справедливість, законність, правова ефективність, рівно як і всі інші загальні принципи права, під час бюджетної децентралізації повинні корелювати зі змістом цього принципу й домінувати відносно будь-яких політичних, економічних чи інших мотивів.

Рухаючись від зворотного, бачимо, що ігнорування специфіки природи правових відносин у регіонах (потреб, інтересів, економічних та екологічних проблем тощо) під час реалізації політики децентралізації фінансових надходжень до бюджетів обов'язково веде до зростання поляризації областей (інших адміністративно-територіальних одиниць) й негативного впливу на умови розвитку органів місцевої влади в ході децентралізації, відповідно, підсилюючи протилежну тенденцію – управління територіями на субнаціональному рівні (з центру). Матриця оцінки такої специфіки складається із загальноправових ідей принципу верховенства права. Її застосуван-

ня актуальне для розробки як стратегії та концепції, так і щорічних та галузевих планів реального впровадження реформ із децентралізації фінансів та інших елементів публічного управління в межах конкретних територіальних одиниць. Сукупно із цими правовими ідеями параметри ефективного управління фінансовими ресурсами (обізнаністю, духовністю, енергійністю посадових осіб публічної влади та ін.) стають достатніми підставами у процесі визначення територій та населення, мінімально необхідних для створення самодостатніх первинних та інтегральних суспільно-географічних макрорайонів. Адже поділ простору є важливим не лише для забезпечення територіального суверенітету, а й для вираження динамічної влади держави. Процвітання держави великою мірою залежить від якісних ознак її території, адже вона є «життєвим тілом» етносу – основоположною ознакою будь-якого реального суспільства. Фактично територіальна прив'язка населення до держави є фундаментальною основою становлення громадянського суспільства [6, с. 32]. Інакше навіть за збільшеного фінансування на користь місцевих бюджетів території не будуть розвиватися, а продовжать занепадати, або розвиток не буде мати сталого характеру. Серед прогресивних рішень у сфері децентралізації публічного управління в Україні наразі стало створення об'єднаних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. Зокрема, визначено, що бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством (ч. 10 ст. 8); якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання (п. 5 ч. 1 ст. 4), тощо.

Прикладне застосування складових частин ідеї верховенства права в умовах децентралізації публічного адміністрування виражається у принципах бюджетної системи України, відображених у ст. 7. БК України, таких як: принципи єдності бюджетної системи України, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості. Конкретизація верховенства права на рівні цих нормативно встановлених галузевих правових принципів бюджетотворення виявляє обмежену дію децентралізації публічного

управління відносно людських цінностей та ієрархічних зв'язків публічної влади. Тобто основа публічного управління в частині розподілу надходжень від фіскальної політики зберігається, проте якісно покращується в розрізі ефективності задоволення потреб людини та громади, в т. ч. посилення інтенсивності та конструктивності взаємозв'язків прогресивної і активної категорії населення та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, децентралізація публічного управління у процесах формування місцевих бюджетів – це ідея про передачу/перерозподіл/розсіювання в межах існуючої фінансової та управлінської систем фінансових ресурсів і зумовленої ними відповідальності від центру публічної влади до її нижчих рівнів, зокрема органів місцевого самоврядування, з метою підвищення ефективності витрачання коштів публічних бюджетів та результативності публічного адміністрування в усіх інших сферах суспільного життя. Збалансований розпис доходів і видатків на рівні територіальних громад вимагає від публічної влади всіх рівнів урахування специфіки потреб та інтересів таких громад, суттєвих взаємозв'язків між ними, а також зумовлених ними історичних, духовно-культурних, економічних, екологічних проблем правових відносин населення адміністративно-територіальних одиниць. Природа мешканців громад та відносин між ними – суть антропологічно виважених адміністративних та фінансових рішень (виділення субвенцій, дотацій, податкових відрахувань та ін.), які зумовлюють злагоджену соціальну взаємодію в межах керованої публічною владою територій, спрямовану на сталий прогрес. Ідея децентралізації – фактично одна з важливих організаційно-правових передумов реальної дії теорії верховенства права (прав людини та суспільства над державою). Усі правові принципи бюджетної системи України та інші складові частини цієї теорії отримують свою більш повноцінну реалізацію за рахунок втілення у практиці державного будівництва зазначеної ідеї адміністративно-правового змісту, зокрема, через підвищення ефективності, справедливості, антроповимірності витрачання коштів публічних бюджетів. Подальші дослідження торкнуться зумовленої децентралізацією специфіки принципів бюджетної системи України, різновидів децентралізації публічної влади (державно-приватного партнерства та ін.), а також демократії участі, бюджету участі (participatory budgeting) та інших суміжних концептів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
2. Качук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник. К.: Софія, 2012. 120 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
4. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. Мельниченко О.А. Територіальна організація влади в Україні: конспект лекцій. Харків: ФОП Леонов Д.С., 2016. 102 с.
6. Степанець І.О. Регіональний вимір територіальної організації влади в Україні: дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.02. К., 2018. 228 с.

7. Ішейкін К.Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна: автореф. дис. ... док. політ. наук: 23.00.02. К., 2018. 40 с.
8. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
9. Семеній І.О. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2018. 266 с.
10. Макаренков О.Л. Державно-правові ідеї в концепції відкритого суспільства Карла Поппера. Монографія. Запоріжжя: Запорізький нац.-й ун-т, 2017. 236 с.
11. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія. У двох книгах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка / Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / Відп. ред. Н.М. Оніщенко. К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. 344 с.

Шевченко М. В.,
аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КОРУПЦІЇ ТА ВІДМИВАННЯ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ЯК ПЕРЕДУМОВА ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ КОРУПЦІЙНИХ ДОХОДІВ

INTERRELATION OF CORRUPTION AND LAUNDERING OF INCOMES OBTAINED BY CRIMINAL MEANS AS A PRECONDITION FOR ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTIONS OF ANTI-MONEY LAUNDERING LEGISLATION

Обґрунтовується існування взаємозв'язку між корупцією та відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, який зумовлюється тим, що для користування корупційними доходами з мінімальним ризиком виявлення їх корупційного походження та кримінального переслідування корумпованого публічного службовця за фактами вчинення відповідних предикатних корупційних злочинів необхідним є відмивання корупційних доходів. Цей взаємозв'язок є передумовою для утворення системи адміністративно-правових заходів запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів, реалізація яких сприяє виявленню та розслідуванню корупційних злочинів, а також встановленню та поверненню активів, одержаних унаслідок вчинення корупційних злочинів.

Ключові слова: запобігання та протидія відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, запобігання та протидія відмиванню корупційних доходів, запобігання корупції, зв'язок корупції та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом.

Обосновывается существование взаимосвязи между коррупцией и отмыванием доходов, полученных преступным путем, которая обуславливается тем, что для пользования коррупционными доходами с минимальным риском обнаружения их коррупционного происхождения и уголовного преследования корумпированного публичного служащего по фактам совершения соответствующих предикатных коррупционных преступлений необходимо отмывать коррупционные доходы. Эта взаимосвязь является предпосылкой для образования системы административно-правовых мер предупреждения и противодействия отмыванию коррупционных доходов, реализация которых способствует выявлению и расследованию коррупционных преступлений, а также установлению и возвращению активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

Ключевые слова: предотвращение и противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, предотвращение коррупции, предотвращение и противодействие отмыванию коррупционных доходов, связь коррупции и отмывания доходов, полученных преступным путем.

The research paper represents the findings indicating a symbiotic relationship between corruption and money-laundering, stemming from the fact that in order to use corruption proceeds with negligible risk of detecting its illicit origin and prosecution of a corrupt public official for predicate corruption crimes, it is expedient to launder corruption proceeds. That relationship constitutes a premise for foundation of a system of administrative and legal measures for preventing and counteracting laundering the proceeds of corruption, the implementation of which facilitates detection and investigation of corruption crimes, as well as stolen assets recovery.

Key words: anti-money laundering; prevention and counteracting laundering of corruption proceeds; corruption prevention; corruption offense; relationship between corruption and money laundering.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Поверхнева обізнаність із особливостями корупційних процесів в органах державної влади та місцевого самоврядування дозволяє припустити наявність особливих взаємозв'язків між корупцією та відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, на яких ґрунтується сучасна система запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів. Видається очевидним те, що чітке усвідомлення передумов формування та проявів цих взаємозв'язків має вирішальне значення для вироблення в доктринальних напрацюваннях цілісного бачення теоретико-правового та економічного підґрунтя становлення та еволюції, а також визначення та належного наукового обґрунтування напрямів подальшого вдосконалення адміністративно-правового інструментарію, що функціонує в рамках системи запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів та сприяє зменшенню вкрай незадовільних масштабів корупційних зловживань та відмивання доходів, одержаних унаслідок вчинення

корупційних злочинів, що мають місце за сучасних українських реалій.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Після ознайомлення з теоретичними напрацюваннями наукового співтовариства та аналітичними дослідженнями експертів із питань співвідношення корупції та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, видається очевидним те, що сьогодні широке визнання дістала думка про симбіотичний взаємозв'язок корупції та відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом. Обґрунтовується ця думка, насамперед, тим, що для користування корупційними доходами з мінімальним ризиком виявлення їх корупційного походження та кримінального переслідування корумпованого публічного службовця за фактами вчинення відповідних предикатних корупційних злочинів необхідним є відмивання таких доходів.

Так, за твердженням представників Світового банку та Міжнародного валютного фонду, корупція та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом

хом, є взаємопов'язаними та взаємопосилюючими, оскільки, серед іншого, відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, є неодмінною складовою частиною корупційних злочинів [1, с. 1]. Мова йде про те, що, як зазначили А.К. Єлманова та К.І. Гобрюсенко, корупцію та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, пов'язує те, що корупція може виступати первинним джерелом грошових коштів, що в подальшому потребують відмивання [2, с. 94]. Загальновизнаним є те, що однією з ключових проблем корумпованих публічних службовців є надання одержаним корупційним доходам законного статусу, введення відповідних грошових коштів або інших об'єктів у законний цивільний обіг для того, щоб ними можна було користуватись без побоювання викриття та конфіскації [3, с. 83]. Відповідно, корумповані публічні службовці, крім тих випадків, коли вони є впевненими у своїй безкарності, потребують доступу до фінансової системи, щоб мати можливість зберігати та користуватись своїми корупційними доходами для придбання активів та фінансування їх способу життя, попередньо приховавши походження таких доходів [4, с. 3, 7]. Натомість, допоки активи корумпованих публічних службовців не приховуються та не розміщуються у фінансових мережах для уникнення підозр, вони є значною мірою безкорисними [5, с. 4].

Виклавши міркування про взаємопов'язаність корупції з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, через необхідність для корумпованих публічних службовців приховати джерело корупційних доходів, слід зазначити, що іншою обставиною, що свідчить про їх взаємопов'язаність, є те, що значна частина загального обсягу доходів, одержаних злочинним шляхом, щодо яких вживаються заходи для їх відмивання, є наслідком вчинення корупційних злочинів.

Так, розглядаючи корупцію як джерело доходів, одержаних злочинним шляхом, фахівці Групи Еґмонт зауважили, що корупційні злочини все частіше висвітлюються у статистичних даних ПФР та правоохоронних органів як основна категорія предикатних злочинів [6, с. 3]. Цей факт відображається в напрацюваннях вчених, зокрема С. Платта, який зазначив, що хабарництво та інші корупційні прояви є однією з найбільш поширених форм предикатного злочину [7, с. 10].

Крім вищезазначеного, корупція чинить загальний деструктивний вплив на ефективність системи запобігання та протидії відмиванню злочинних доходів. Як зазначається в наукових джерелах, корупція може, серед іншого, унеможливити ефективне застосування засобів проти відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, впливаючи на бажання та здатність відповідальних суб'єктів вживати відповідних дій (викривлення відомостей, неповідомлення компетентних органів про фінансові операції, пов'язані із корупцією) [8, с. 4], роблячи неспроможною систему запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом [9, с. 21].

Найбільш переконливим та значущим підтвердженням загального визнання симбіотичного взаємозв'язку між корупцією та відмиванням дохо-

дів, одержаних злочинним шляхом, є закріплення в міжнародних стандартах особливого адміністративно-правового інструментарію запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів за абсолютноного наукового консенсусу щодо того, що такий підхід є дієвим та перспективним, дозволяючи розширити арсенал антикорупційних засобів та перешкоджаючи незаконним фінансовим операціям із коштами корупційного походження.

Зазначене засвідчується, зокрема, позицією Міжнародного валютного фонду про те, що посилення синергії між системою запобігання та протидії відмиванню злочинних доходів та антикорупційним механізмом підвищить ефективність боротьби із корупцією [10, с. 7]. Однозначними із цього питання є також думки фахівців ОЕСР та FATF, згідно з якими зусилля для боротьби з відмиванням злочинних доходів є нерозривно пов'язаними та мають потенціал бути взаємопосилюючими [3, с. 83], а заходи, що вживаються країнами для боротьби з відмиванням злочинних доходів, є дієвими інструментами для подолання корупції [4, с. 3].

Виправданість та прогресивність використання заходів запобігання та протидії відмиванню злочинних доходів для досягнення цілей антикорупційного законодавства обґрунтовується нижченаведеним.

Насамперед, підтвердженням цього слугує той факт, що користування фінансовими послугами охоронців брам фінансового сектору (gatekeepers), яких охоплює сферою дії законодавство про запобігання та протидію відмиванню злочинних доходів, є основним механізмом, за допомогою якого корумповані публічні службовці можуть відмивати їх незаконні доходи, нерідко з переміщенням їх закордон, оскільки фінансові установи (такі, як банки, страхові агентства, професійні учасники фондових ринків, платіжні системи) та окремо визначені особи (такі, як казино, юристи, бухгалтери, агентства нерухомості, торгівці дорогоцінними металами та камінням, трасти) є вразливими до цього. Також не має залишитись поза увагою той факт, що, як зазначають фахівці FATF, корупція з більшою часткою вірогідності залишається непокараною в непрозорих середовищах, у яких доходи від корупції відмиваються та не можуть бути відстеженими до відповідних корупційних злочинів, що має місце, якщо власність над активами залишається нез'ясованою, а фінансові операції не залишають або залишають неповний фінансовий слід [4, с. 7].

Таким чином, зважаючи на можливість зловживання корумпованими публічними службовцями послугами фінансових установ та деяких інших подібних суб'єктів для відмивання корупційних доходів, а також ураховуючи вирішальне значення своєчасного виявлення фінансових операцій із корупційними доходами для належного вжиття заходів до відповідних публічних службовців, утворення організаційно-правового підґрунтя, що охопить засоби, що зараз діють у рамках антикорупційного механізму та системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, є позитивним рішенням.

Реалізація рішення про запровадження системи запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів у практичній площині передбачає дотримання нижчевикладених стандартів міжнародного співтовариства щодо засобів та способів функціонування цієї системи.

Так, за визнанням міжнародного співтовариства, заходи для стримування та подолання зловживань корумпованими публічними службовцями продуктами та послугами, що надаються фінансовими установами та іншими суб'єктами ПФМ, містять рекомендації FATF. Ці запобіжні заходи є найбільш значущими для боротьби з корупцією, оскільки вони включають організаційні та операційні дії, що визначають та зменшують корупційні ризики, зокрема зобов'язання фінансових установ вживати заходів для мінімізації ризиків, властивих публічним службовцям, та сприяють, серед іншого, виявленню, відстеженню, конфіскації та поверненню корупційних доходів [4, с. 4, 7]. На переконання фахівців Групи Егмонт, виконання рекомендацій FATF, серед яких є вимоги до прийняття на обслуговування та опрацювання фінансових операцій публічних діячів, розкриття бенефіціарної власності, унеможливлення визначення відповідальними за життя заходів із запобігання та протидії ВД/ФТ осіб із судимістю за корупційні правопорушення, поруч із зобов'язанням публічних службовців подавати декларації про доходи та активи із їх подальшою перевіркою, виданням списків публічних діячів та контролем дотримання обмежень, покладених на них законодавством, є основними вимогами для посилення боротьби з корупцією засобами запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом [6, с. 20]. Особливе значення із числа заходів, передбачених рекомендаціями FATF та спрямованих на стримування відмивання корупційних доходів та сприяння викоріненню корупції, надається ідентифікації публічних діячів, застосуванню до публічних діячів посиленої належної перевірки клієнтів та поданню фінансовими установами та деякими іншими подібними суб'єктами повідомлень про підозрілі фінансові операції [11, с. 22].

Зважаючи на вищевикладене, широке визнання в науково-публіцистичних та інших фахових джерелах дістала думка про те, що взаємодоповнення адміністративно-правового інструментарію антикорупційного законодавства та системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, відбувається шляхом пристосування загальних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом (ідентифікація та належна перевірка клієнтів, подання повідомлень про підозрілі фінансові операції за відповідних підстав тощо), до особливостей корупційних ризиків для належного управління цими ризиками. Крім того, вкрай бажаними є налагодження та підтримка співробітництва учасників системи запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів, а також офіційне визнання цієї системи частиною антикорупційного механізму, що має відобразитись, серед іншого, у стратегічних документах про його розвиток.

Розгоргання адміністративно-правових заходів запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів та їх функціонування з максимально можливою ефективністю чинитиме значний антикорупційний ефект, оскільки це вагомо сприятиме встановленню та поверненню активів, одержаних унаслідок вчинення корупційних злочинів, а також запобігання та оперативному виявленню корупційних злочинів. Це переконання поділяється фахівцями профільних міжнародних організацій та представниками науки адміністративного права.

Так, в експертних публікаціях Управління ООН із наркотиків і злочинності зазначається, що законодавство про запобігання та протидію ВД/ФТ може робити значний внесок у виявлення корупційних правопорушень [9, с. 21]. Так само рекомендації Міжнародного валютного фонду вдосконалення законодавства про запобігання та протидію ВД/ФТ поліпшить результати боротьби із корупцією [10, с. 5]. У звітах FATF також вказується на те, що ефективні системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, можуть впливати на виявлення корупційних доходів та недопущення їх використання, оскільки вони створюють середовище, в якому корупції значно складніше залишатись непоміченою та безкарною. Держава, за твердженням експертів FATF, може нівелювати головне завдання та спонукаючий фактор корупційних зловживань, позбавивши корумпованих публічних службовців вигод від них [12, с. 4].

Про це саме стверджують фахівці Групи Егмонт, зазначаючи, що ефективна система запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, має потенціал бути значною перешкодою для користування корумпованими публічними службовцями їхніми корупційними доходами та для відмивання таких доходів [6, с. 3]. Аналогічною є позиція багатьох вчених, зокрема Д. Чайкіна та Дж. К. Шармана, які звертають увагу на те, що зміцнення системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, може допомогти стримувати корупцію [1, с. 23, 188].

Обґрунтовується зазначений висновок тим, що посилення та ефективно застосування окремих заходів, спрямованих проти ВД/ФТ, допоможе запобігання та виявленню корупційних правопорушень, а також встановленню та поверненню активів, одержаних унаслідок вчинення цих правопорушень [10, с. 5]. Обов'язки визначати, реєструвати та повідомляти про підозрілі фінансові операції не лише сприяють виявленню злочинів відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, але й допоможуть встановлювати злочини, від яких походять незаконні доходи [9, с. 21]. Інакше кажучи, під час виконання положень законодавства про запобігання та протидію відмиванню корупційних доходів виявляються переміщення фінансових активів сумнівного походження, встановлюється зв'язок кримінальних корупційних доходів із публічними службовцями [13, с. 31]. Якщо це можливо, відбувається оперативне повернення корупційних активів на основі пере-

конливого правового та фінансового-економічного доказового підґрунтя [15, с. 25].

Не менш важливим є те, що повідомлення про підозрілі фінансові операції, що подаються фінансовими установами та деякими іншими суб'єктами, мають критичне значення для боротьби з корупцією та відмиванням злочинних доходів у рамках кримінальних проваджень, оскільки ці повідомлення можуть бути першою ознакою вчинення клієнтом правопорушення та можуть виступити важливим джерелом даних для розслідування. Спеціально уповноважений державний орган у сфері запобігання та протидії відмиванню злочинних доходів спроможний забезпечувати постійний обмін аналітичними відомостями з правоохоронними органами, а зважаючи на його посередництво у відносинах із приватним сектором, може робити вагомий внесок у загальний багатосуб'єктний антикорупційний механізм [3, с. 92, 99].

Крім вищевикладеного, особливе значення для досягнення цілей антикорупційного законодавства в частині запобігання корупції має стримуючий вплив системи запобігання та протидії корупційних доходів на корумпованих публічних службовців, що виражається у зменшенні привабливості для них перспективи як відмивання корупційних доходів, так і вчинення предикатних корупційних злочинів. Зокрема, зазначена система визнається серйозним профілактичним фактором, оскільки:

- підвищується ймовірність викриття корупційних злочинів та відповідних схем відмивання корупційних доходів, що може призвести до невідворотних наслідків у вигляді позбавлення корупційних доходів та, у встановлених законом випадках, особистої свободи для всіх їх учасників [14, с. 522];

- вона ускладнює відмивання корупційних доходів, змушуючи корумпованого публічного службовця вкладати більше особистих зусиль, фінансових та політичних ресурсів для забезпечення від виявлення відповідних незаконних фінансових операцій із мінімальними гарантіями результативності відповідних заходів [15, с. 25];

- неможливість відмивати корупційні доходи призводить до зменшення або зникнення зацікавленості у вчиненні відповідних корупційних злочинів [13, с. 28].

Висновки. Завершуючи дослідження взаємозв'язку корупції та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, як передумови для адміністративно-правових заходів запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів, зауважимо, що має місце симбіотичний взаємозв'язок між корупцією та відмиванням доходів, одержаних злочинним шля-

хом, найбільш яскравими безпосередніми виявами якого є необхідність використання схем відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, для користування корупційними доходами з мінімальним ризиком виявлення їх корупційного походження та кримінального переслідування корумпованого публічного службовця за фактами вчинення відповідних предикатних корупційних злочинів, а також те, що значна частина загального обсягу доходів, одержаних злочинним шляхом, щодо яких вживаються заходи для їх відмивання, є наслідком вчинення корупційних злочинів. Найбільш переконливим та значущим підтвердженням широкого визнання теоретичних положень про симбіотичний взаємозв'язок між корупцією та відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, є нормативно-правове закріплення в міжнародних стандартах та національних законодавствах особливого адміністративно-правового інструментарію запобігання та протидії відмивання корупційним доходам за абсолютного наукового консенсусу щодо того, що такий підхід є дієвим та перспективним, дозволяючи розширити арсенал антикорупційних засобів та перешкоджаючи незаконним фінансовим операціям із коштами корупційного походження. Використання адміністративно-правового інструментарію запобігання та протидії відмиванню доходів сприяє встановленню та поверненню активів, одержаних унаслідок вчинення корупційних злочинів, із оперативним виявленням відповідних корупційних злочинів та спрощенням їх досудового розслідування. Досягнення цих результатів є можливим, оскільки під час застосування положень законодавства про запобігання та протидію відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, серед іншого, може відстежуватись рух активів, одержаних унаслідок вчинення корупційних злочинів, встановлюються зв'язки корупційних доходів із відповідними корумпованими публічними службовцями, відбувається активна інформаційна взаємодія з антикорупційними правоохоронними органами. Більше того, особливе значення для запобігання корупції має превентивний ефект, що виражається у зменшенні привабливості для публічних службовців перспективи як відмивання корупційних доходів, так і вчинення предикатних корупційних злочинів, оскільки система запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, підвищує ймовірність викриття, змушує корумпованого публічного службовця вкладати більше особистих зусиль, фінансових та політичних ресурсів для забезпечення від виявлення відповідних незаконних фінансових операцій із мінімальними гарантіями результативності відповідних заходів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Chaikin D., Sharman J.C. *Corruption and Money Laundering: a Symbiotic Relationship*. New York: Palgrave Macmillan. 2009. 234 p.
2. Елманова А.К., Гобрусенко К.И. Проблема идентификации иностранных публичных должностных лиц в сфере ПОД/ФТ. *Интерактивная наука*. 2017. № 12(22). С. 94–96.
3. OECD. *The Detection of Foreign Bribery*. 2017. URL: www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm.
4. *The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption: FATF Best Practices Paper of October 2013*. 31 p. URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf>.
5. Группа разработки финансовых мер по противодействию отмыванию денег (FATF). Типология «Отмывание доходов от коррупции» FATF/WGTY(2011)16. 2011. URL: https://eurasiangroup.org/FATF_WGTY_2011_16_rus.pdf.
6. *The Role of Financial Intelligence Units in Fighting Corruption and Asset Recovery*. An Egmont Group White Paper. 2013. 38 p. URL: https://egmontgroup.org/en/filedepot_download/1661/55.
7. Типові інструменти, способи та механізми розміщення і відмивання кримінальних доходів: Типологічне дослідження Державної служби фінансового моніторингу України від 2015 року. 48 с. URL: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2015/20151230/typ2015+.pdf.
8. Agayeva S. *Examining Anti-Bribery and Corruption Measures in a Single Framework to Combat Money Laundering and Terrorist Financing*. URL: <http://www.acams.org/wp-content/uploads/2015/08/Examining-Anti-Bribery-and-Corruption-Measures-in-a-Single-Framework-to-Combat-ML-TF.pdf>.
9. Ekwueme E., Bagheri M. *The intersection of commercial corruption and money laundering: a look at international responses and the adequacy of regulations*. *Amicus Curiae*. 2013. Issue 95. pp. 19–28. URL: <http://journals.sas.ac.uk/amicus/article/viewFile/2184/2113>.
10. Mali. *Technical Assistance Report – Anticorruption and Anti-Money Laundering: International Monetary Fund Country Report No. 15/185 of July 2015*. 54 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15185.pdf>.
11. Ene C.-M. *The two sides of money laundering*. *Hyperion Economic Journal Year II*. 2014. no. 4(2). pp. 19–24.
12. Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) доходов от коррупции: Типологический отчет ФАТФ от июня 2012 г. 76 с. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption_RUSSIAN.pdf.
13. Livescu I. *The Link between Money Laundering and Corruption. Is the Fight Effective?* 2017. 56 p. URL: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=142895>.
14. Леви М., Даколиас М., Гринберг Т. *Отмывание денег и коррупция. Многоликая коррупция. Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления*. Москва, 2010. С. 489–533.
15. *Политически значимые лица: руководство для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений* / Т. Гринберг и др. М.: Альпина Паблишер, 2012. 185 с.

Шевченко Т. В.,
старший викладач кафедри тактичної та тактико-спеціальної підготовки
факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LAW PERSONAL SAFETY WHILE PERFORMING POLICE AUTHORITY IN THE CONDITIONS OF ANTI TERRORISM

У статті розглянуто окремі питання забезпечення особистої безпеки поліцейських в екстремальних ситуаціях, які виникають під час виконання повноважень в умовах проведення антитерористичної діяльності, а також питання необхідності зміни законодавчої бази з метою зменшення травматизму поліцейських під час виконання повноважень в умовах проведення антитерористичної діяльності шляхом удосконалення адміністративно-правового забезпечення.

Ключові слова: Національна поліція, поліцейський, екстремальна ситуація, екстремальні умови, небезпеки, особиста безпека, професійно-психологічна підготовка, ризик, тероризм.

В статье рассмотрены отдельные вопросы обеспечения личной безопасности полицейских в экстремальных ситуациях, которые возникают во время выполнения полномочий в условиях проведения антитеррористической деятельности, а также вопрос о необходимости изменения законодательной базы с целью уменьшения травматизма полицейских во время выполнения полномочий в условиях проведения антитеррористической деятельности путем совершенствования административно-правового обеспечения.

Ключевые слова: Национальная полиция, полицейский, экстремальной ситуации, экстремальные условия, опасности, личная безопасность, профессионально-психологическая подготовка, риски, терроризм.

The article deals with separate issues of ensuring the personal security of police officers in extreme situations that arise during the exercise of powers in the context of anti-terrorist activities, as well as the need to change the legislative framework in order to reduce the injury of police officers while exercising their powers in antiterrorist activities through the improvement of administrative-legal provision.

Key words: national police, police officer, extreme situation, extreme conditions, dangers, personal safety, professional psychological preparation, risk, terrorism.

Постановка проблеми. За даними ООН, тільки у 2017 році було скоєно 11 тисяч терактів більш ніж у 100 країнах. У результаті загинули 25 тисяч осіб, було поранено 33 тисячі осіб.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV, до суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, належить і Національна поліція України.

Також слід зазначити, що (відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018 № 2268-VIII) для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях залучаються, зокрема підрозділи Національної поліції України.

За інформацією Департаменту комунікації Національної поліції України, станом на січень 2018, з моменту створення Національної поліції України під час виконання службових обов'язків отримали поранення 1 197 поліцейських, із них 38 – у зоні проведення АТО/ООС. 24 працівника поліції загинули, з них чотири – у зоні АТО/ООС.

Слід зауважити, що стаття № 2 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Виходячи із вищезазначеного, стверджуємо, що протидія тероризму в Україні в законі про «Національну поліцію» України як завдання поліцейських не згадується, що негативно впливає як на ефективність виконання покладених на поліцію обов'язків, на забезпечення особистої безпеки поліцейського, зокрема в екстремальних умовах, так і на ефективність роботи Національної поліції як державного органу виконавчої влади.

Таким чином, слід зазначити, що цей перебіг речей потребує особливої уваги з метою аналізу та звернення уваги на найбільш проблемні питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що дослідження діяльності працівників

правоохоронних органів в екстремальних ситуаціях, зокрема в умовах проведення антитерористичної діяльності, вивчали науковці різних сфер, зокрема педагогічної В. Горяйнов, М. Корольчук, С. Кубіцький, С. Левін, В. Лефтеров, О. Федоренко, Г. Яворська; психологічної О. Охременко, О. Тімченко, М. Чуносів; юридичної М. Ануфрієв, О. Бандурка, О. Джафарова, Д. Денисюк, С. Кузніченко, О. Синявська, С. Шатрава, І. Власенко.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV, тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей.

антитерористична операція – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності;

Так, район проведення антитерористичної операції – це визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція;

Виходячи з вищезазначеного, слід зауважити, що проведення антитерористичної діяльності – це комплекс скоординованих дій, де питання планування та координованості потребують найбільшої уваги, оскільки будь-які недоліки у планування та координації сил та засобів, задіяних до участі в антитерористичній діяльності, створюють пряму загрозу життю і здоров'ю особового складу незалежно від виду, якісного складу, рівня підготовки або професіоналізму підрозділів у цілому та кожного бійця окремо.

Також слід зауважити, що, проаналізувавши основні завдання (ст. 2 закону «Про національну поліцію»), повноваження поліції (розділ IV закону «Про національну поліцію»), а також поліцейські заходи (розділ V закону «Про національну поліцію») у контексті проведення антитерористичної діяльності, можливо зробити висновок, що під час проведення антитерористичної діяльності Національна поліція застосовується лише як допоміжний орган.

Однак відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», а також відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» значно розширюють повноваження підрозділів Національної поліції, задіяних до антитерористичної діяльності.

Так, наприклад, ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» визначає вичерпний перелік випадків, коли поліцейський має право вимагати в осо-

би пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи:

1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

2) якщо є достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті зі спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;

4) якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

5) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

6) якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення.

П. 3 ст. 12 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» зазначає, що поліцейський має право перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності – затримувати їх для встановлення особи. П. 3 ст. 15. Закону України «Про боротьбу з тероризмом» зазначає, що у районі проведення антитерористичної операції посадові особи, залучені до операції, мають право, зокрема перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності – затримувати їх для встановлення особи;

Таким чином, вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи може буди лише власне внутрішнє переконання поліцейського.

Варто зауважити, що, як правило, особи, які тимчасово перебувають у зоні проведення АТО/ООС, не проінформовані про розширені повноваження поліцейських, що створює додаткову загрозу особистій безпеці поліцейських та громадян. Як показує практика, такі ситуації часто закінчуються складанням протоколу згідно зі ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення – «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця», або застосування поліцейськими заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, а іноді й вогнепальної зброї відповідно до закону, що ставить під загрозу особисту безпеку поліцейського.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, ми пропонуємо внести зміни до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про національну по-

ліцію», де зазначити, що підрозділи Національної поліції України залучаються до антитерористичної діяльності, та, що важливо, зауважити, що у зв'язку з цим повноваження підрозділів розширюються відповідно до вищезазначених законів України.

Також ми пропонуємо проводити роз'яснювальну роботу серед населення із залученням засобів масової інформації щодо розширення повноважень під-

розділів Національної поліції України в зоні проведення антитерористичної операції. При цьому потрібно звертати увагу не тільки на розширення повноважень поліцейських, а ще й на відповідальність громадян за невиконання законних вимог поліцейських, а також про можливість застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї поліцейськими.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
3. Про боротьбу з тероризмом: закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
4. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.
5. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 18.02.2016 № 92. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF>.
6. Ануфрієв М.І. Організаційно-правові засади управління безпекою життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ України: Науково-практичний посібник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 32 с.
7. Бандурка А.М. Генерал милиции советует и предупреждает. Учебное пособие. 1998. 256 с.
8. Бандурка О.М. Шаша І.К. Власенко І.В. Борнічук П.М. Основи охорони праці та охорона праці в діяльності ОВС. 2003. 288 с.
9. Білоус Т.Л. Сутність і структура професійної готовності до роботи в екстремальних умовах у майбутніх працівників органів внутрішніх справ. Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology. № II (18), Issue: 37. 2014. С. 37–40.
10. Власенко І.В., Чміль М.О. Шляхи забезпечення особистої безпеки працівника ОВС. Вісник Національного університету внутрішніх справ. Випуск 24. Харків. 2003. С. 60–63.
11. Власенко І.В. Удосконалення професійної підготовки працівників ОВС. Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ. Випуск 35. Харків. 2006. С. 356–360.
12. Власенко І.В. Проблеми особистої безпеки працівників правоохоронних органів. Матеріали науково-практичної конференції «Проблеми вдосконалення професійної майстерності працівників ОВС в бойовій підготовці». Одеса. 2008. С. 11–13.
13. Власенко І.В., Чміль М.О., Федоров В.В. Ступінь впливу екстремальних умов на працівників міліції при використанні ними вогнепальної зброї. Право і безпека. Вип. № 4(46). Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2012. С. 335–338.
14. Джафарова О.В. Щодо визначення категорії «Екстремальні умови проходження служби в органах внутрішніх справ». Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18 грудня 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2015. С. 73–74.
15. Криворучко Л.С. Організація професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ до дій в екстремальних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2008. 20 с.

Шило Є. П.,
аспірант відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

LEGAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню змісту та шляхів реалізації правових принципів діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. Автор удосконалює систему правових принципів, на яких повинна діяти поліція, визначає їх роль в управлінській діяльності та забезпеченні публічної безпеки і порядку. Також ним пропонуються напрями удосконалення законодавства про поліцію.

Ключові слова: поліція, виконавча влада, правові принципи, система, законодавство.

Статья касается исследования содержания и путей реализации правовых принципов деятельности Национальной полиции Украины как центрального органа исполнительной власти. Автор совершенствует систему правовых принципов, на которых должна действовать полиция, определяет их роль в управленческой деятельности и обеспечении общественной безопасности и порядка. Также им предлагаются направления совершенствования законодательства о полиции.

Ключевые слова: полиция, исполнительная власть, правовые принципы, система, законодательство.

This Article deals with the substance and ways of realization the legal principles of the activities of the National Police of Ukraine as a central executive body. The author improves a system of legal principles on which the police should act, defines their role in management activities and ensuring of public safety and order. Directions for improving the police legislation are also proposed by author.

Key words: police, executive authority, legal principles, system, legislation.

Постановка проблеми. Основною метою діяльності держави є створення на державному рівні ефективної системи гарантій прав і свобод. Такими вихідними елементами є правові принципи, на яких базується виконання завдань та функцій, покладених на той чи інший державний орган. Відповідно, адміністративно-правове регулювання у тій чи іншій галузі підпорядковано принципам, властивим цій сфері. Іншими словами, принципи визначають зміст і спрямованість діяльності Національної поліції України.

Сьогодні особливої актуальності набувають питання, що пов'язані з реалізацією державної політики у сферах відання поліції, зокрема з ефективністю державного управління та забезпечення публічної безпеки і порядку. Враховуючи те, що основу діяльності поліції складають правові принципи, видається доречним їх дослідити, а також визначити напрями їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науково-теоретичну основу дослідження склали праці таких вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави і права та адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, О.В. Джафарова, Д.С. Денисюк, В.В. Доненко, В.В. Донський, В.О. Заросило, О.Ф. Кобзарь, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, М.Н. Курко, О.В. Негодченко, А.Ю. Олійник, О.І. Остапенко, А.М. Подольак, О.П. Рябченко, В.В. Сокурченко та інших. Окремі аспекти принципів діяльності поліції висвітлювалися у працях О.А. Банчука, О.Ю. Прокопенка, О.С. Проневича, А.В. Солонар, С.М. Лелета, В.І. Фелика, В.В. Чумака та інших. Незважаючи на наявні науко-

ві дослідження, поставлена проблема є недостатньо висвітленою та потребує додаткового вивчення.

Метою статті є визначити і проаналізувати правові принципи діяльності Національної поліції України та шляхи їх реалізації на основі аналізу теоретико-методологічних засад та нормативно-правових актів. Також запропонувати напрями удосконалення діяльності поліції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Функціонування Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади базується на системі правових принципів, які за своєю сутнісною характеристикою є проекцією філософської категорії «принцип» на сферу права. Зокрема, на думку А.Ю. Олійника, С.Д. Гусарєва, О.Л. Слюсаренко, принципи права – це закріплені у праві головні ідеї, вихідні засади або основи функціонування, які характеризують його зміст, головне призначення та зумовлені загальними закономірностями розвитку суспільства [1, с. 64]. В.Н. Хропанюк стверджує, що принципи права – це основні, вихідні положення, які юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя. Вони акумулюють у собі найхарактерніші ознаки права, визначають його юридичну природу. Принципи права лежать в основі діяльності правової держави, всіх органів державної влади [2, с. 215].

Оскільки принципи права лежать в основі діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, то є дуже важливим, щоб нормативно-правові акти, які регулюють діяльність цього органу, містили в собі такі чіткі та зрозумілі принципи права, які б не суперечили один одному та були визнані міжнародною спільнотою. Адже їх суперечливість, неправильне трактування та/або

не встановлення, неминуче призводить до хибного правового регулювання будь-якої сфери діяльності держави, включаючи правоохоронну.

Відомий іспанський політик і вчений Хав'єр Солана, говорячи про діяльність державної влади України, сказав: «Ви любите грати з правилами, а не грати за правилами. А ви повинні грати за правилами. Це необхідність, якщо ви хочете дійсно йти вперед» [3]. На нашу думку, саме принципи права є гарантіями, які не дають «грати з правилами (нормами)». Тому вважаємо за необхідне дослідити систему правових принципів, на яких базується діяльність Національної поліції України. Це дозволить сформулювати цілісну уяву про їх зміст та повноту, дослідити досконалість трактування та виявити недоліки, які необхідно виправити.

Аналіз такої системи необхідно розпочати з **принципів, закладених на етапі її утворення та до прийняття Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580-VIII** [4]. Їх аналіз є актуальним з огляду на те, що процес становлення поліції ще не завершився, а наступні кроки щодо утвердження діяльності цього нового центрального органу виконавчої влади будуть відбуватися з урахуванням того, які засади були сформульовані на початковому етапі і яка стратегія розвитку була запроваджена. При цьому вони не регулюють поточну роботу, а скоріше є орієнтиром формування та становлення Національної поліції України.

Зазначимо, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці не було сформовано вичерпної системи принципів діяльності поліції, закладених на етапі її утворення, що ускладнило напрацювання єдиного підходу до їх відображення в законодавстві та реалізації на практиці. Це і не дивно, адже ще до 2015 року в Україні діяв такий правоохоронний орган, як міліція, якому були притаманні інші, відмінні від поліції, принципи діяльності, наприклад: централізація, бюрократизація і мілітаризація, що створювали підґрунтя для карально-репресивного характеру діяльності цього державного органу.

Спроби виокремлення засад, на яких повинна формуватися і діяти нова, демократична поліція у країнах Східної Європи, включаючи Україну, робили такі науковці, як М. Капарін та О. Мареніна. Зокрема, вони виділяли наступні принципи формування поліції: *деполітизація*, *децентралізація*, *демлітаризація*. Їх ще називали три малі «д», які перетворюються в одну велику «Д». Успішне застосування цих принципів привело у Європі до великої «Д» – демократизації поліції [5, с. 271–273]. На нашу думку, запропонований ними перелік засад є доволі прогресивним, а тому має право на існування та використання у вітчизняній науці, а також для створення в Україні поліції соціально-сервісного зразка.

Український вчений О.А. Банчук поділяє зазначену думку науковців та наголошує на наступних умовах реалізації цих принципів в Україні. Так, він вважає, що *деполітизація* поліції можлива за умови проведення інституційної реформи, що полягає у виділенні поліції з Міністерства внутрішніх справ;

позбавленні міністра (як політичної особи) повноважень щодо оперативного управління поліцією; запровадженні виключно конкурсного добору на посади службовців, у тому числі керівного складу, закріпленні в законі прозорих процедур просування по службі; запровадженні чіткої і відкритої дисциплінарної процедури і порядку звільнення осіб зі служби [6, с. 6]. Щодо *децентралізації*, то на його думку, вона може реалізуватися як шляхом створення місцевої поліції (поліції громад, муніципальної поліції), так і підвищення звітності і підконтрольності національної поліції місцевим громадам та їх представницьким органам. При цьому необхідно, щоб керівництво й особовий склад сил місцевої поліції безпеки обирався всією громадою або місцевою радою, а відповідальність за забезпечення публічного порядку і безпеки на території населених пунктів і об'єктів місцевого значення слід покласти виключно на громади. Держава своєю чергою повинна залишити за собою розслідування правопорушень і забезпечення безпеки на об'єктах регіонального і державного значення [6, с. 6–7]. Варто зазначити, що така форма децентралізації є доволі поширеною у світі та ефективно застосовується.

Стосовно умов реалізації принципу *демлітаризації* при створенні поліції в Україні вчений зазначає, що демлітаризація повинна призводити до залучення виключно цивільних державних службовців в апарати міністерств й органів правопорядку. Уніформу повинні носити лише ті службовці, яким необхідно себе ідентифікувати як представників влади у відносинах з приватними особами на публічних об'єктах (вулицях, дорогах, парках тощо). Вливання нових кадрів дозволить змінити культуру і якість роботи органів правопорядку [6, с. 7].

Український науковець О.А. Мартиненко, розмірковуючи у своїх працях [7; 8] над реформуванням органів внутрішніх справ та створенням в Україні поліції, спробував виділити принципи, на яких повинна утворюватися поліція в Україні, та встановити умови, за яких можлива успішна реалізація цих принципів. Зокрема, він виділяє наступні принципи національного реформування органів внутрішніх справ, включаючи поліцію, та умови їх реалізації: 1) *верховенство закону*. До нього вчений відносить: верховенство права; додержання Конституції та законів України; дотримання принципів і норм міжнародного права; пріоритет прав та свобод людини, повага до гідності людини, їх захист на засадах рівності усіх осіб перед законом, незалежності від походження, статусу, переконань та інших ознак; 2) *деполітизація*. Його реалізація полягає у розмежуванні сфер політичного та фахового керівництва, що забезпечить на цій основі стабільність керівного складу у центрі та на місцях; заборони діяльності в системі органів внутрішніх справ партій, рухів та громадських об'єднань, що мають політичні цілі [7, с. 44–45]; 3) *децентралізація*. Цей принцип, на думку вченого, вимагає саме управлінських, а не структурних змін, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень,

відповідальності та розподілу ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування поліції на місцевому рівні; 4) *демільтаризація*. Реалізація цього принципу можлива за умови, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, буде мати іншу організаційну структуру, ніж військові підрозділи. Найнебезпечнішою є не стільки мілітаризована структура поліцейських підрозділів, скільки спорідненість внутрішньої культури армії та поліції як наслідок тоталітарної, мілітаризованої системи радянського періоду [8, с. 141–142]; 5) *відзвітність та прозорість у роботі, тісна співпраця з населенням та місцевими громадами* [7, с. 44–45]. Досліджуючи цей принцип, О.А. Мартиненко дійшов висновку, що його втілення можливе за таких умов: встановлення державного, громадського цивільного та відомчого контролю над діями поліції [8, с. 142]; колегіальності під час вироблення та прийняття рішень; поєднанні прозорості з необхідним рівнем конфіденційності [7, с. 44–45]; 6) *професійна підготовка персоналу*. Цей принцип, на думку вченого, можливо реалізувати за умови розроблення та впровадження професійних стандартів службової діяльності; проведення кадрової політики на засадах професіоналізму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності працівників [7, с. 45].

З вищевказаного можна зробити висновок, що наявні різні підходи до бачення системи принципів, які необхідно реалізувати для побудови діяльності нової поліції в Україні. Ці погляди вчені висловлювали ще до створення Національної поліції України, у зв'язку з чим вони мають особливе значення, оскільки наразі ми можемо побачити, чи були вони враховані та застосовані законодавцем при утворенні поліції в Україні.

Зазначимо, що ці принципи були закріплені в нормативно-правових актах і стали правовою основою для побудови цього державного органу. Зокрема, правовими актами, в яких сформовані принципи діяльності Національної поліції України на етапі її утворення є: Стратегія розвитку ОВС та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалені 22 жовтня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України [9] [10], Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [11].

Аналіз правових актів та наукових підходів дає можливість виділити таку систему принципів діяльності Національної поліції України, закріплених до прийняття Закону про НПУ: *верховенство права, деполітизація, децентралізація, демільтаризація, професійність, відкритість і прозорість, тісна взаємодія з населенням та місцевими громадами (community policing)*, а також встановити вимоги щодо їх реалізації. Зазначимо, що принцип верховенства права є конституційним принципом, закріпленим у ст. 8 Конституції України [12], норми якої є нормами прямої дії. Тому всі державні органи, які

створюються в Україні, повинні безумовно утворюватися та діяти на підставі цього принципу.

Принцип деполітизації. У політології під поняттям деполітизація мається на увазі процес і досягнутий результат бажання вивести ті чи інші владні структури, організації, сфери життя і діяльності з-під активного впливу політики, насамперед політики певних політичних партій [13, с. 46]. Тобто в контексті цієї статті під цим поняттям слід розуміти вжиття заходів щодо позбавлення впливу політиків і політичних партій на поліцію.

Відповідно до вищевказаних підзаконних актів цей принцип повинен реалізовуватися шляхом дотримання наступних вимог: 1) чіткого розподілення функцій із формування політики Міністерством та реалізації такої політики центральним органом виконавчої влади – Національною поліцією; 2) чіткого розмежування політичного управління та професійного керівництва; 3) незмінності керівника поліції у разі зміни Уряду або Міністра внутрішніх справ України; 4) упровадження механізмів сталості професійного складу посадових осіб; 5) встановлення заборони посадовим особам висловлювати особисте ставлення до тієї чи іншої політичної партії та обговорювати політику партій; 6) встановлення відповідальності у вигляді відсторонення посадової особи від роботи у разі діяльності в інтересах представників політичних сил.

Принцип децентралізації. Цей важливий принцип зумовлює такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня [14, с. 9].

Як вбачається з п. 5 ст. 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [11], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Згідно з вказаними вище підзаконними актами принцип децентралізації повинен реалізовуватися шляхом виконання наступних вимог: 1) територіальні органи та підрозділи поліції повинні мати право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом; 2) планування поточної діяльності територіальних підрозділів здійснюватиметься на підставі рекомендацій, спрямованих апаратом органу державної влади, з урахуванням особливостей регіональної ситуації та потреб місцевих громад; 3) бюджетування повинно врегульовуватися таким шляхом, який дозволить територіальним підрозділам використовувати ресурси, надані місцевими органами самоврядування; 4) частина функцій з підтримки правопорядку (патрулювання громадських місць, дотримання правил торгівлі та паркування транспортних засобів тощо) має бути передано під юрисдикцію місцевої (муніципальної) поліції, ство-

реної за рішенням місцевих органів самоврядування, та буде фінансуватися за їх кошти.

Принцип демілітаризації. Сутність цього принципу полягає у переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності поліції та ліквідацію військової дисципліни та способів підготовки.

Так, вимагається, щоб підрозділи поліції були цивільними службами, персонал яких частково буде виконувати службові обов'язки в уніформі, але не матиме спеціальних звань, аналогічних військовим, та не буде використовувати військову атрибутику чи символіку. Водночас у Національній поліції України залишатимуться лише працівники тих підрозділів, які безпосередньо виконуватимуть завдання з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, охорони державних органів та важливих об'єктів тощо. Своєю чергою система професійних стандартів поведінки має бути спрямована на розвиток у персоналу ініціативності, самостійності в прийнятті рішень, готовності нести відповідальність за власні вчинки. А система підготовки поліцейських повинна бути спрямована на зміну їх ставлення до виконання службових обов'язків, як до діяльності, що спрямована на надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів.

Принцип професійності. Цей принцип означає запровадження професійного відбору та підготовки кадрів, яке супроводжуватиметься розробкою високих стандартів роботи та поведінки поліцейських, з гарантуванням належного матеріального забезпечення. У науці виділяють такі ознаки професіоналізму працівників поліції: 1) професійну правову культуру [15, с. 67]. Науковець О.О. Дякова називає її як чітке знання нормативної бази, що регламентує виконання професійних обов'язків, визнання авторитету прав і свобод людини, чітке виконання приписів норм права [16, с. 193–194]; 2) ділову надійність, здатність успішно та безпомилково здійснювати конкретну правоохоронну діяльність як у звичайних, так і в екстремальних ситуаціях; 3) наявність досягнень в процесі службової-трудова діяльності [15, с. 67].

Умовою реалізації цього принципу є запровадження: 1) нових якісних критеріїв та процедур відбору кандидатів на службу. Крім фізичних якостей кандидата, мають оцінюватися розумові здібності, особливості мотивації і самоконтролю, обачність, знання власних переваг і недоліків, здатність розуміти почуття інших і вміння впливати на них, уміння будувати і підтримувати робочі взаємовідносини, впевненість у власних силах, уміння слухати і спілкуватися, здатність брати ініціативу на себе і підтримувати оптимістичний настрій колег, уміння працювати в групі, здатність засвоювати нові знання і вміння; 2) рейтингової системи тестування та відбору кандидатів на службу; 3) періодичної переатестації кадрів зі змінами критеріїв перевірки; 4) запровадженні двоступеневої процедури конкурсного відбору кандидатів на керівні посади регіонального рівня, що полягає в оцінці загальної компетенції

та компетенції у спеціальних галузях; 5) підвищення зарплати та соціальних пільг (безоплатне медичне страхування, безвідсоткові довгострокові кредити); 6) системи корпоративної етики та протидії професійній деформації, надаючи обов'язкову та регулярну психологічну допомогу персоналу з метою запобігання негативним явищам, а також безконфліктної реалізації особистих, корпоративних та державних інтересів; 7) внутрішнього контролю, наприклад, технічне відеоспостереження за персоналом протягом робочого часу, періодичні перевірки щодо професійної невідкупності.

Принцип відкритості і прозорості. Відкритість є обов'язком державної влади із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами [17, с. 15–16]. Вона дозволяє громадянам отримати адекватне уявлення та сформувані критичне судження про функціонування Національної поліції на засадах демократичності [18, с. 44]. Прозорість полягає у встановленні умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень шляхом створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістового та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [17, с. 15–16]. Вона дозволяє впливати на рішення та діяльність поліції.

Реалізація зазначеного принципу повинна забезпечуватися шляхом дотримання наступних вимог: 1) запровадження відкритості поліцейських підрозділів для форм зовнішнього контролю, у тому числі громадського контролю; 2) створення посад або окремих підрозділів, які відповідатимуть за зв'язок із громадськістю та міжнародними організаціями; 3) запровадження безперешкодного доступу до інформації про планування роботи поліції, реалізації запланованих заходів та результатів роботи; 4) здійснення інформаційної політики, яка забезпечить широкий багатоканальний зворотний зв'язок з різними категоріями громадян (листування, особисті прийоми, соціальні мережі, електронне листування, телефонні консультації), а також дозволить переконатися в тому, що рішення та дії правоохоронців є максимально прозорими та відкритими для населення; 5) запровадження новітніх інформаційних технологій для автоматизованого обліку будь-яких звернень громадян та гарантованої реакції персоналу на ці звернення, для аналізу повідомлень громадян про правопорушення та прогнозування криміногенної ситуації, для візуалізації цієї діяльності та інформування громадян у межах інформаційної платформи «Crime mapping» [10]. Як вірно зазначає О.Ф. Кобзар, цей принцип є стратегічним елементом формування якісної взаємодії між громадськістю та Національною поліцією [18, с. 43].

Принцип тісної взаємодії з населенням та місцевими громадами (community policing). Сутність цього принципу полягає у спільній роботі громади та поліції щодо вирішення проблем. Це не тільки спільне патрулювання, а й налагодження контактів та співпраця у запобіганні і виявленні злочинів. Він

вимагає відкритості та безперервного формального і неформального діалогу між поліцією і громадою. Його втілення на пряму залежить від децентралізації Національної поліції України, оскільки структура поліції повинна бути побудована так, щоб сприяти утворенню довіри між поліцією і населенням.

Цей важливий принцип повинен реалізовуватися шляхом запровадження наступних вимог: 1) встановлення виключно партнерських засад взаємодії з громадами в межах загальноновизнаного у світі підходу «community policing»; 2) запровадження постійного аналізу проблеми місцевого населення та окремих груп для планування службової діяльності та оцінки ефективності власної роботи; 3) здійснення постійного моніторингу потреб вразливих груп населення, виявлення до них толерантності та надання їм додаткової допомоги; 4) проведення регулярних навчань персоналу з питань роботи з уразливими категоріями населення, запобігання торгівлі людьми, профілактики злочинів на ґрунті ненависті та проявів дискримінації меншин; 5) запровадження оцінки ефективності роботи по взаємодії з населенням та місцевими громадами, основними критеріями якої буде: якість реагування на повідомлення населення, якість стосунків громадян з персоналом, активність поліцейського персоналу в розв'язанні поточних проблем мешканців району, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації.

Проведений аналіз вищезазначених принципів діяльності Національної поліції України, сформованих на етапі її утворення, та вимоги щодо їх реалізації дає можливість зрозуміти, якою вона повинна стати та яким вимогам має відповідати.

Тепер зупинимося на дослідженні принципів, які закріплені в Законі про НПУ та нормативно-правових актах, на яких ґрунтується діяльність вже новоутвореної поліції. Оскільки їх дослідження допоможе з'ясувати, які принципи і вимоги були втілені в законодавстві, чого не вистачає та що слід зробити для того, щоб ними не можна було «грати».

Так, систему основних принципів діяльності Національної поліції України визначено Розділом II Закону про НПУ [4], де зазначено, що поліцейські у своїй діяльності керуються принципами: *верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності*. Одразу необхідно зазначити, що здебільшого принципи закріплюються у преамбулах і загальних нормах правових актів та часто потребують конкретизації. Проте цього разу законодавець доволі ґрунтовно підійшов до змістовного наповнення принципів діяльності Національної поліції України, що має результат у їх виділенні в окремий розділ Закону про НПУ та деталізованому розкритті їх змісту. З огляду на вказане вважаємо за необхідне зупинитися лише на тих, зміст яких не був розкритий раніше у цій статті, або які містять прогресивні положення, або є недопрацьованими.

Принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини та законності. Ці три принципи можна назвати «три кити» європейської цивілізації, що створили фундаментальні засади взаємодії суб'єктів міжнародного, європейського та внутрішньодержавного права [19, кн. 1, с. 59]. *Принцип верховенства права* стоїть на вершині. Він є одним із найцінніших здобутків людства, про що неодноразово наголошено у документах Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського Союзу, відображено у доктринах та актах багатьох держав [20, с. 83]. Сутнісною характеристикою принципу верховенства права є пріоритет прав і свобод людини, що впливає з положення ст. 3 Конституції України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [21, т. 1, с. 98]. Ю.Р. Кривицький, погоджуючись з думкою М.І. Козюбри, зазначає, що у верховенстві права акумульовані наукова істина, цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї і здоровий глузд [22, с. 9–10].

На практиці гарантування верховенства права є однією з проблем в Україні, які потребують свого невідкладного вирішення. Тому, на нашу думку, є дуже важливим закріплення в ч. 2 ст. 6 Закону про НПУ [4] певної новели для чинного законодавства України, яке регулює діяльність правоохоронних органів, а саме положення про те, що принцип верховенства права застосовується поліцією з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (надалі – «ЄСПЛ»). Вірно зазначає С.П. Головатий про те, що саме ЄСПЛ належить роль творця сучасної основи нормативного тлумачення змісту принципу верховенства права. Практика цього поважного органу (його рішення) є концептуальною основою для напрацювання необхідного юридичного інструментарію, через який цей принцип набуває конкретних форм [23, кн. 2, с. 1170]. Тобто ЄСПЛ встановлює практичні рамки застосування верховенства права, не даючи можливості його ігнорування, а рішення ЄСПЛ є інструментом покарання за порушення цього принципу. Закріпивши в Законі про НПУ таке положення, законодавець чітко вказав поліції на обов'язок аналізувати практику ЄСПЛ, враховувати її під час службової підготовки і у своїй діяльності та надав додатковий інструмент покарання поліцейських.

На нашу думку, це рішення є правильним, оскільки «поліція володіє особливими повноваженнями (включаючи дозвіл на потенційне застосування сили) тимчасово позбавляти людей їх свободи, обмежувати повне користування правами (наприклад, зупинити, опитати, затримати і помістити під варту, вилучити майно, зняти відбитки пальців, зробити фотографії, провести повний особистий огляд), а також, у надзвичайних обставинах, застосовувати смертоносну силу» [24, с. 28]. Отже, закріплення в законодавстві про поліцію такого прогресивного положення є дуже важливим та сприятиме підвищенню правосвідомості у правоохоронців і утвердженню верховенства права.

Що стосується *принципу дотримання прав і свобод людини*, то він є похідним від принципу верховенства права та зумовлює такий характер правовідносин людини і поліції, за якого остання повинна спрямовувати свою діяльність на забезпечення захисту і дотримання конституційних прав і свобод людини. «Без захищеності прав людини не існує верховенства права, а без верховенства права неможливо досягти захищеності прав та основоположних свобод людини» [25, с. 28]. Цей принцип включає у себе положення, які вказують, що форми і методи діяльності поліції не повинні порушувати права і свободи людини [26, с. 126]. Існують різні підходи до його найменування: одні називають його принципом гарантування прав і свобод людини, інші принципом пріоритету прав і свобод людини, проте його зміст від цього не змінюється і чітко відображається в його назві.

Наступним у системі принципів діяльності Національної поліції України є *принцип законності*. Відповідно до п. 41 Доповіді із верховенства права, схваленої на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 року) Венеціанської комісії, принцип законності, разом із принципом дотримання прав людини та іншими, визнано елементом принципу верховенства права [27, с. 177]. Крім цього, у п. 42 цього документу зазначено, що цей принцип означає, що приписів права (law) слід неухильно дотримуватись. Ця вимога поширюється не лише на фізичних осіб, а й на владні структури, суб'єктів публічного та приватного характеру. Оскільки необхідна умова законності висувається до діяльності посадових осіб, то вона також вимагає, щоб посадові особи мали уповноваження на свої дії та діяли в межах наданих їм повноважень. Законність також передбачає, що жодна особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, що вже набули чинності, та що за порушення закону (the law) має наставати відповідальність [27, с. 177–178].

Згідно зі ст. 8 Закону про НПУ [4] під принципом законності розуміється, що поліція повинна діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. При цьому поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Як вірно зазначив С.Ю. Жила, вказаний принцип визначає межі діяльності поліцейського як службової особи, якій дозволено тільки те, що прямо визначене у законі [26, с. 126].

Вищевикладене дає можливість зробити висновок, що закріплені у Законі три принципи, так звані «три кити», за своїм змістом цілком відповідають правам та свободам, гарантованим Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Конституцією України, дотримання яких є вкрай важливим для функціонування відкритого і демократичного суспільства. При цьому «поліція відіграє головну роль у захисті цих прав, без яких демократія була б лише позбавленим змісту поняттям, або безпосередньо, забезпечуючи демократичні механізми,

або непрямым чином, через спільну відповідальність за підтримку верховенства права» [28, с. 45].

Крім цього, зазначимо, що ст. 12 Закону про НПУ [4] введено певну новелу для чинного законодавства України, що регулює правоохоронну діяльність, – *принцип безперервності*. Законом закріплено, що поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня.

На думку В.І. Фелика, принцип безперервності полягає у тому, що Національна поліція здійснює превентивні дії постійно, безперервно та цілодобово, в тому числі при патрулюванні, припиненні інших правопорушень та злочинів [29, с. 41]. Водночас деякі вчені вважають, що нормативна форма викладу цього принципу могла б бути чіткішою і зрозумілішою. Так, Д.С. Денисюк вказує на те, що деякі аспекти цього принципу є незрозумілими, наприклад: чи можливо звертатися до поліцейського за допомогою поза його службою (не під час виконання ним своїх обов'язків); надати допомогу це його право чи обов'язок; чи буде він нести відповідальність за ненадання допомоги; чи буде поширюватися на поліцейського соціально-правовий захист, якщо він отримає поранення або ушкодження у таких випадках (поза службою)? [30, с. 67–68].

Не можемо не погодитися з думкою Д.С. Денисюка про те, що деякі аспекти цього принципу є незрозумілими, можна навіть сказати неповними. Водночас на деякі з питань дає відповідь зміст присяги працівника поліції, встановлений ст. 64 Закону про НПУ, відповідно до якої особа, яка вступає на службу в поліцію присягається вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави [4]. Тобто працівник поліції у будь-якому випадку зобов'язаний охороняти права і свободи людини. Також на деякі питання дає частково відповідь ч. 2 ст. 18 Закону про НПУ, відповідно до якої поліцейський на всій території України *незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби* в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій, *зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують*, і повідомити про це найближчий орган поліції [4].

Виходячи з вказаного, на нашу думку, принцип безперервності полягає у тому, що Національна поліція України, як орган державної влади, функціонує без вихідних та святкових днів, цілодобово. Також цей принцип має на увазі, що поліцейський незалежно від того, виконує він свої службові обов'язки

чи ні, у разі отримання повідомлення або виявлення подій, що посягають на права та свободи, повинен застосувати всі наявні у нього знання та засоби для рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, припинення вчинення кримінального правопорушення, і повідомити про це найближчі компетентні органи.

З огляду на вказане вважаємо за доцільне **доповнити ст.12 Закону про НПУ частиною 3 наступної редакції:**

«3. Поліцейський незалежно від виконання службових обов'язків, місцезнаходження і часу доби в разі отримання повідомлення або виявлення подій, які посягають на права та свободи, повинен застосувати всі наявні у нього знання та засоби для рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, припинення вчинення кримінального правопорушення і повідомити про це найближчі компетентні органи.»

Інші принципи діяльності поліції – політична нейтральність (деполітизація), відкритість та прозорість, взаємодія з населенням на засадах партнерства (тісна взаємодія з населенням та місцевими громадами) – вже були розглянуті нами на початку цієї публікації, тому немає необхідності зупинятися на них детально. Заслуговує на увагу лише те, чи були враховані Законом про НПУ раніше запропоновані науковцями та нормотворцями умови і вимоги по їх реалізації, та чи є не доопрацювання. Забігаючи наперед, зазначимо, що на жаль, *Законом про НПУ не враховано значної частини таких важливих умов і вимог, яких необхідно було дотриматися для реалізації цих принципів.*

Наприклад, принцип політичної нейтральності (деполітизації) не повною мірою враховує умови і вимоги щодо розмежування сфер політичного та фахового керівництва і забезпечення сталості керівного складу. Зокрема, ч. 2 ст. 21 Закону про НПУ передбачено, що керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Згідно з ч. 4 ст. 21 Закону про НПУ перший заступник та заступники керівника поліції призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України за поданням керівника поліції [4]. Тобто закріплення за Міністром внутрішніх справ України, посада якого є політичною, повноважень щодо висунення кандидатури керівника поліції та призначення і звільнення його заступників безпосередньо надає йому можливість призначати на ці посади «необхідних» людей або перешкоджати їх звільненню, що фактично дає змогу управляти Національною поліцією України.

На нашу думку, Голова поліції та його заступники повинні бути незалежними та діяти як одна команда. Для цього необхідно, щоб керівник призначався незалежним суб'єктом та мав право самостійно призначати і звільняти своїх заступників або надавати по ним пропозиції такому суб'єкту. Адже це сприятиме підвищенню фаховості, ефективності та стабільності керівного складу Національної поліції України.

Зазначимо, що схожий підхід вже міститься в ч. 1, 2 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI (надалі – «Закон про ЦОВВ»), відповідно до якої керівник центрального органу виконавчої влади та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби [31]. Тобто керівники центральних органів виконавчої влади, що підпадають під дію законодавства про державну службу, призначаються колегіальним органом за поданням теж колегіального органу.

З огляду на вказане запровадження такого колегіального підходу було б цілком виправданим для призначення і звільнення керівника поліції, навіть який має спеціальні звання, а для заступників необхідно, щоб Голова поліції або входив до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, або мав право на надання спільної з комісією пропозиції Кабінету Міністрів України. Для практичного введення на законодавчому рівні вказаних пропозицій необхідно лише привести Закон про НПУ у відповідність до положень Закону про ЦОВВ, з незначними доопрацюваннями. До речі, згідно з ч. 2 ст. 18 Закону про ЦОВВ до повноважень міністра у відносинах з центральним органом виконавчої влади взагалі не входить право погодження призначення та звільнення з посад керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників.

Таким чином, на нашу думку, **необхідно внести зміни до ч. 2 ст. 21 Закону про НПУ та викласти її у наступній редакції:** *«Керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до законодавства про державну службу».* А також **пропонуємо внести зміни до ч. 4 ст. 21 Закону про НПУ та викласти її у наступній редакції:** *«Перший заступник та заступники керівника поліції призначаються і звільняються Кабінетом Міністрів України на підставі спільної пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби та керівника поліції відповідно до законодавства про державну службу».* Внесення змін у законодавство сприятиме втіленню на практиці не тільки принципу деполітизації, але і принципу демілітаризації, який реалізуватиметься шляхом створення можливості цивільних осіб зайняти посаду керівника чи заступника у правоохоронному центральному органі виконавчої влади.

Щодо принципу відкритості та прозорості, то Законом про НПУ пропонується, що «поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічного порядку та громадської безпеки» [4, ст. 9]. Однак термін «постійне інформування» не досить конкретно виписаний, оскільки не встановлено строки такого інформування [32]. Також

не встановлено види та форми інформування, окрім надання щорічного звіту, передбаченого ст. 86 Закону про НПУ. Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 [33], теж не виправило цієї ситуації, оскільки взагалі не прописує чітких механізмів реалізації принципу відкритості і прозорості. Небажання надання чітких і окреслених виразів принципу відкритості і прозорості спричинило те, що не було враховано таких вимог до нової поліції, як запровадження публікації повних звітів за основними напрямками діяльності, включаючи плани та результати роботи поліцейських підрозділів, загальний бюджет, розміри та структуру витрат, характеристику персоналу поліції (за віком, статтю, рівнем освіти та кваліфікації), кадрові зміни, аналіз основних проблем діяльності. Не було враховано вимог стосовно запровадження новітніх інформаційних технологій для автоматизованого обліку будь-яких звернень громадян та гарантованої реакції персоналу на ці звернення, для аналізу повідомлень громадян про правопорушення та прогнозування криміногенної ситуації, для візуалізації цієї діяльності та інформування громадян у межах інформаційної платформи «Crime mapping» [10]. На нашу думку, ці вимоги повинні бути враховані і закріплені саме у Законі про НПУ, що надасть їм можливість реалізуватися та розвинутися у підзаконних, зокрема, відомчих актах.

Щодо реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, то в Законі про НПУ не враховано вимог про спільне патрулювання з представниками громадськості та налагодження неформального діалогу між поліцією і громадою. Також Закон про НПУ не врахував необхідність здійснення постійного моніторингу потреб вразливих груп населення, виявлення до них толерантності та надання їм додаткової допомоги, не кажучи вже про необхідність проведення регулярних навчань персоналу з питань роботи з уразливими категоріями населення, профілактики злочинів на ґрунті ненависті та проявів дискримінації меншин. Загалом принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства містить розпливчасті згадки про залучення громадськості і проведення з нею роботи.

Навіть більше, Законом про НПУ не закріплено принципу децентралізації. Але як ми вже зазначали, принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства (community policing) не може бути реалізований без проведення децентралізації шляхом утворення місцевої поліції, яка б утворювалася і складалася з місцевої громадськості, передачі їй функцій з підтримки правопорядку (патрулювання громадських місць, дотримання правил торгівлі та паркування транспортних засобів тощо) та забезпечення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування для її фінансування.

Виходячи з вказаного, зазначимо, що незважаючи на доволі ґрунтовне визначення у Законі про НПУ принципів діяльності Національної поліції України, їх система, зміст та втілення в практичну ді-

яльність не є досконалими. Це стосується не тільки неврахування багатьох важливих умов та вимог по їх реалізації, але й відсутності в Розділі II Закону про НПУ принципів децентралізації, демілітаризації та професійності, які були закладені на етапі утворення Національної поліції України і на яких вона надалі повинна була діяти.

Також в системі принципів діяльності Національної поліції України не було враховано таких загально визнаних засад, як *невтручання у приватне життя (поваги до приватного життя), презумпція невинуватості, етичність, пропорційність і ефективність*. Ці принципи на міжнародному рівні вважаються ключовими у діяльності поліції, а оскільки Україна прагне досягти найкращих світових стандартів, то вони мають бути включені до загальної системи принципів діяльності поліції та належним чином реалізовуватися в правозастосовній практиці.

Так, *принцип невтручання у приватне життя* (поваги до приватного життя) полягає у тому, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя. Збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу без її згоди не допускається, крім виняткових випадків, передбачених законом [34, ст. 8, 12, ст. 32].

Пунктами 41, 42 Додатку «визначення сфери застосування кодексу» до Пояснювального меморандуму до «Європейського кодексу поліцейської етики» [28, с. 44] правильно підкреслено, що поліцейська діяльність, що включає втручання в право на повагу до приватного життя, повинна мати правове підґрунтя. Неприпустиме будь-яке свавільне втручання. Крім цього, використання нових інформаційних технологій великою мірою полегшує проведення поліцією операцій. Однак неконтрольоване використання особистих даних може становити порушення прав відповідних осіб на повагу їх приватного життя. Щоб уникнути будь-яких зловживань під час збору, зберігання та використання особистих даних, ця діяльність поліції повинна регулюватися керівними принципами із захисту даних, висвітленими у Рекомендації R (87) 15 Комітету міністрів Ради Європи Про регламентування використання особистих даних в поліції.

Зазначимо, що після серії терактів 11 вересня 2001 року на території США у Всесвітньому торговельно-фінансовому центрі і Пентагоні у світі почалася безупинна тенденція втручання у приватне життя шляхом збирання, зберігання та використання інформації про приватне життя особи без її згоди, під ширмою боротьби з тероризмом і злочинністю. На цей час ця проблема продовжує збільшуватися з розвитком технологій, у тому числі і в Україні.

На нашу думку, щоб уникнути її подальшого розвитку, Національна поліція України у своїй повсякденній діяльності повинна керуватися принципом невтручання у приватне життя та звертати увагу на Рекомендації R (87) 15 Комітету міністрів Ради Єв-

ропи Про регламентування використання особистих даних в поліції, враховуючи їх значущість.

Принцип презумпції невинуватості. Є одним із найважливіших принципів, що істотно впливає на правове становище громадян в демократичному суспільстві. Істотною ознакою презумпції невинуватості є те, що ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні протиправного діяння. З цього випливає, що обов'язок доводити вину особи покладається на обвинувача, тобто на органи та посадових осіб, які встановили факт скоєння протиправного вчинку і порушили провадження в справі. Це означає також неможливість перекладання ініціативи в дослідженні всіх обставин справи на осіб, притягваних до відповідальності на стадії розгляду справи, і обов'язковість дослідження всіх обставин справи стороною-ініціатором [21, т. 1, с. 496–497].

Як вірно зазначається у п. 48 Додатку «визначення сфери застосування кодексу» до Пояснювального меморандуму до «Європейського кодексу поліцейської етики», поліція виконує особливо важке завдання, оскільки вона повинна об'єктивно розслідувати справи, і навіть у тих випадках, коли зібрані проти особи докази видаються дуже серйозними, вона повинна дотримуватися презумпції невинуватості [28, с. 45]. На жаль, останнім часом в Україні мають місце випадки, коли людину звинувачують у вчиненні як кримінальних, так і адміністративних правопорушень без доведення вини в суді. До того ж це допускають найвищі посадові особи правоохоронних органів держави. Тому на цей час включення цієї засади до системи принципів діяльності Національної поліції України має особливу актуальність.

Принцип етичності. Цей принцип полягає у шанобливому ставленні працівників поліції до громадян і колег під час виконання покладених на них функцій і обов'язків. Елементами принципу етичності є гідна поведінка, розважливість, добросовісність, доброзичливість, тактовність, толерантність та інші.

О.С. Проневич, підтримуючи думку зарубіжних політеїстів, пояснює важливість розвитку та закріплення етичних принципів тим, що: будучи захисниками інтересів суспільства, працівники поліції повинні демонструвати високі стандарти поведінки; поліція уповноважена здійснювати негласні методи при оперативно-розшуковій діяльності, де належне використання конфіденційної інформації повною мірою залежить від особистісних якостей працівників; для представників етичних меншин працівники поліції часто є уособленням влади у цілому; некваліфіковані та протиправні дії персоналу поліції отримують зазвичай значний суспільний резонанс та завдають невинуватості шкоди іміджу правоохоронної системи [35, с. 62–63].

На нашу думку, відсутність у Законі про НПУ принципу етичності не сприяє його дотриманню працівниками поліції. Хоча наказом Міністерства вну-

трішніх справ України від 09 листопада 2016 року № 1179 і були затверджені «Правила етичної поведінки поліцейських», проте, по-перше, це не надає значущості і сталості цьому принципу. По-друге, в правилах прописаний лише порядок його застосування. По-третє, правила не містять чіткого тлумачення сутності цього принципу та визначення його складових елементів. Загалом вважаємо, що принцип етичності повинен відображатися у нормативних актах вищої юридичної сили, що одночасно надасть поліцейським чіткості і доступності розуміння таких етичних настанов.

Принцип пропорційності і ефективності. Цей принцип забезпечує знаходження справедливого балансу між захистом індивідуальних прав та інтересів і прав суспільства загалом [36, с. 169]. Він передбачає вибір розумних, найбільш ефективних заходів для досягнення мети [37, с. 22]. Сутність цього принципу у діяльності поліції розкривається лише в контексті застосування поліцейських заходів (відповідно до ст. 29 Закону про НПУ обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним [4]). Застосований поліцейський захід є пропорційним, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди. На жаль, як і інші, цей принцип не включений до основних принципів діяльності поліції, закріплених в Розділі II Закону про НПУ.

Отже, в результаті проведеного дослідження пропонуємо виділити наступну систему принципів діяльності Національної поліції України: верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, невторчання у приватне життя (повага до приватного життя), відкритість і прозорість, децентралізація, демілітаризація, професійність, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервність, презумпція невинуватості, етичність, пропорційність і ефективність. При цьому безпосередньо до Розділу II Закону про НПУ необхідно включити наступні принципи: децентралізації, демілітаризації, професійності, етичності, пропорційності і ефективності.

Призначення цих принципів – спростити (наскільки це можливо) складні взаємини у великомасштабних поліцейських організаціях, зменшити можливість свавілля в поведінці співробітників поліції, встановити чіткі процедури взаємин співробітників між собою, а також з потерпілими і свідками, чітко розподілити відповідальність між співробітниками [38, с. 167]. Загалом сформована система принципів діяльності Національної поліції України сприятиме глибшому розумінню та постійному підвищенню ефективності діяльності Національної поліції України, її системи управління, правозастосування та зміцнення законності в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Олійник А.Ю. Теорія держави і права України: навч. посіб. / за ред. А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. Нац. акад. внутр. справ. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
2. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов / под ред. В.Г. Стрекозова. Москва. 1995. 384 с.
3. У Європі порадили Україні не гратися з правилами. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/31/4902299/> (дата звернення: 17.12.2018).
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 25.11.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 17.12.2018).
5. Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи: процес і прогрес / за ред. М. Капаріні, О. Мареніна. Київ: За друга, 2005. 296 с.
6. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О.А. Банчука. Київ: Москаленко О.М., 2013. 588 с.
7. Права людини в контексті сучасного суспільства творення: монографія / М.Г. Вербенський, Т.О. Проценко, О.А. Мартиненко та ін. Вінниця: ТОВ «Нілон – ЛТД», 2016. 262 с.
8. О. Мартиненко. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ як превентивний фактор порушень прав людини. Право України. 2009. № 10. С. 139–144.
9. Питання реформування органів внутрішніх справ України: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80> (дата звернення: 17.12.2018).
10. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ: схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. URL: www.kmu.gov.ua/document/247780692/R01118-00.doc.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 17.12.2018).
12. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016, 82 с.
13. Банчук-Петросова О.В. Політична нейтральність як основа кадрової політики держави. Правові, управлінські та економічні аспекти трансформації сучасного громадянського суспільства: матеріали Всеукр. наук.–практ. конф. викладачів та аспірантів, (Київ 25 бер. 2016 р.). Київ: Центр КНУКіМ, 2016. С. 45-50.
14. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
15. Дашо Т.Ю. Професіоналізм у системі МВС. Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції: матеріал 2-го Всеукраїнського круглого столу (м. Львів, 9 грудня 2016 р.). Львів: ПП «Видавництво «Бона», 2016. С. 67–70.
16. Дякова О.О. Формування правової культури працівників національної поліції України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. Харків, 2016. № 2. С. 189–199.
17. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. з держ. упр. Київ, 2008. 22 с.
18. Кобзар О.Ф. Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2016. 418 с.
19. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2-х книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2008. Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н. М. Оніщенко. 344 с.
20. Довгерт А. С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. Хмельницький: Університетські наукові записки, 2007. № 2. С. 83-89.
21. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: підручник у 2 т. /редкол.: В. Б. Авер'янов (голова редкол.) та ін. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1 592 с.
22. Кривицький Ю. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України. Київ. Юридична Україна, 2013. № 8. С. 8–13.
23. Головатий С.П. Верховенство права: монографія: у 3-х кн. / за ред. С. Головатий. Київ: Видавництво «Фенікс», 2006. Кн. 2. Верховенство права: від доктрини – до принципу. 1276 с.
24. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Составлено Старшим полицейским советником при генеральном секретаре ОБСЕ. Вена, 2008. 2 изд. 81 с. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/23805?download=true>.
25. Головатий С.П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Київ, 2008. 44 с.
26. Жила С.Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук: Одеса, 2016. 222 с.
27. Верховенство права (довідь, схвалена Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 р.). Право України, 2011. № 10. С. 168-184.
28. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Res (2001) 10 від 19 вересня 2001 року. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.
29. Фелик В.І. Класифікація принципів профілактичної діяльності Національної поліції України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Ужгород, 2016. Вип. 38(2). С. 39–42.
30. Денисюк Д.С. Принципи діяльності національної поліції України: теорія та практика реалізації. Митна справа, 2015. № 5. С. 63–68.
31. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Дата оновлення: 19.12.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1443105964459820> (дата звернення 18.12.2018).
32. Зауваження до проекту Закону України «Про Національну поліцію» (реєстраційний № 2822). Головне юридичне управління Верховної Ради України. Київ, 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082.
33. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. Дата оновлення: 20.07.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> (дата звернення 19.12.2018).

34. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод визначає право людини: ратифіковано Законом від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. *Голос України* від 10.01.2001. № 3.
35. Проневич О.С. Організаційно – правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: дис ... д-ра юрид. наук. Харків, 2011. 445 с.
36. Starmer K. *European Human Rights Law: The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights* / Starmer K. London: Legal Action Group, 1999. 883 p.
37. Дедов Д. И. Общеправовой принцип соразмерности и ограничения свободы предпринимательства. *Вестн. Москов. ун-та*, 2002. № 6. С. 22–28.
38. Калянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: дис ... д-ра юрид. наук. Київ, 2010. 455 с.

Шкарпицька В. К.,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

FEATURE OF THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF SERVICEMEN

У статті досліджуються особливі риси дисциплінарної відповідальності військовослужбовців. Розглядаються доктринальні дослідження вчених, а також наукова література стосовно цієї теми. Визначається проблематика щодо застосування дисциплінарної відповідальності до військовослужбовців. Запропоновано шляхи покращення правового регулювання дисциплінарної відповідальності військовослужбовців.

Ключові слова: проступок, дисциплінарна відповідальність, військовослужбовець.

В статье исследуются особые черты дисциплинарной ответственности военнослужащих. Рассматриваются доктринальные исследования ученых, а также научная литература по данной теме. Определяется проблематика по применению дисциплинарной ответственности к военнослужащим. Предложены пути улучшения правового регулирования дисциплинарной ответственности военнослужащих.

Ключевые слова: проступок, дисциплинарная ответственность, военнослужащий.

The article examines the specific features of the disciplinary liability of servicemen. The doctrinal studies of scientists, as well as scientific literature on this topic are considered. Problems regarding the application of disciplinary liability to servicemen are determined. The ways of improving the legal regulation of disciplinary liability of servicemen are proposed.

Key words: offense, disciplinary responsibility, serviceman.

Актуальність. Натепер не викликає сумніву необхідність дослідження інституту дисциплінарної відповідальності військовослужбовців у контексті реформування Збройних Сил України. Одним із найважливіших завдань для України у теперішніх реаліях є забезпечення державної безпеки, підтримання на високому рівні бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил України, а також додержання суворого режиму законності в суспільних відносинах у сфері обороноздатності держави, у зв'язку з чим правове регулювання дисциплінарної відповідальності військовослужбовців набуває особливого значення. Слід зауважити, що дисциплінарні проступки військовослужбовців пов'язані з послабленням військового правопорядку та військової дисципліни, підривом авторитету закону, порушенням прав військовослужбовців, а також зниженням боєготовності, у зв'язку з чим необхідним є дослідження особливостей дисциплінарної відповідальності військовослужбовців.

Ступінь розробленості. Окремі питання щодо виокремлення та характеристики особливостей дисциплінарної відповідальності військовослужбовців були предметом дослідження таких видатних учених, як Л.Р. Біла-Гіунова, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, Б.М. Ринажевський, М.І. Єропкін, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, С.В. Ківалов, Б.М. Лазарев, І.В. Мартянов, Ю.С. Рябов, А.П. Шергін, О.М. Якуба, Ю.М. Старілов, Л.П. Коваленко, А.Я. Петриченко, О.С. Полякова, В.М. Александров, С.С. Тюрін та ін. Водночас слід зазначити, що, незважаючи на здійснені наукові доробки, присвячені дисциплінарній відповідальності, недостатня увага сьогодні приділена саме дослідженню особливостей дисциплінарної відповідальності військовослужбовців.

Метою статті є виокремлення та теоретико-правова характеристика особливостей дисциплінарної відповідальності військовослужбовців.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід зауважити, що дисциплінарна відповідальність військовослужбовців є підвидом дисциплінарної відповідальності, яка спрямована на визначених законодавством спеціальних суб'єктів, які за вчинення дисциплінарний проступок несуть покарання у межах спеціальних нормативно-правових актів, що передбачають більш сурові заходи дисциплінарного впливу, які реалізуються шляхом застосування особливої процедури накладення [1]. У встановлених законом випадках військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані несуть відповідальність у дисциплінарному порядку, який визначається у Дисциплінарному Статуті Збройних Сил України (далі – Статут). Слід зазначити, що у науковій літературі стосовно визначення дисциплінарної відповідальності висловлюються різні погляди. Так, Ю.М. Старілов, Л.П. Коваленко вважають, що дисциплінарна відповідальність полягає у накладенні на службовців, що скоїли посадові проступки, дисциплінарних стягнень [2, с. 421; 3, с. 193]. А.Я. Петриченко, вказує, що дисциплінарна відповідальність військовослужбовців – це передбачені військовим законодавством заходи дисциплінарного стягнення, що застосовуються до військовослужбовців за скоєння військових дисциплінарних проступків [4, с. 106].

Отже, підставами дисциплінарної відповідальності військовослужбовця є дисциплінарний проступок, що має прояв у винному протиправному порушенні військової дисципліни або громадського порядку, які тягнуть за собою застосування дисциплінарних стягнень, передбачених Статутом.

Слід зазначити, що сьогодні Статутом регламентується порядок притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності. Сутність дисциплінарної відповідальності військовослужбовців міститься в негативній оцінці державою неналежної поведінки військовослужбовця. Така поведінка суперечить вимогам військової дисципліни і має вияв у застосуванні до військовослужбовця владою уповноважених на те командирів та начальників передбачених законом заходів державного впливу – дисциплінарних стягнень. Згідно зі ст. 83 Статуту, встановлено, що військовослужбовці, які порушують військову дисципліну або громадський порядок, мають притягатися до дисциплінарної відповідальності. На них можуть бути накладені лише ті дисциплінарні стягнення, які визначені Статутом і відповідають військовому званню військовослужбовця та дисциплінарній владі командира, що вирішив накласти на винну особу дисциплінарне стягнення [5]. Суб'єктом дисциплінарного проступку є військовослужбовець, який проходить військову службу за призовом або у добровільному порядку (за контрактом). Правила військової дисципліни розповсюджуються також на громадян, які звільнені з військової служби з правом носіння військової форми одягу, під час носіння цієї форми одягу. Характерною рисою дисциплінарної відповідальності є наявність відносин службової підпорядкованості між особою, що скоїла проступок, та командиром або начальником, який має право притягати військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності. Згідно з вимогами Статуту, накладати дисциплінарні стягнення на військовослужбовців, як правило, можуть лише безпосередні начальники, яким військовослужбовець підпорядкований за службою, хоча би і тимчасово. Лише в особливих випадках, військовослужбовця можуть притягнути до дисциплінарної відповідальності особи, яким він прямо по службі не підпорядкований (знаходження у відрядженні, відпустці, тощо) [5].

Аналіз наукової літератури дає підстави зазначити, що вчені вказують на проблематику правового регулювання дисциплінарної відповідальності військовослужбовців, зокрема відсутність у Статуті визначення такої важливої правової категорії, як «дисциплінарний проступок». Щодо цього варто погодитися з твердженням О.С. Полякової, яка вказує, що Дисциплінарний статут Збройних Сил України має доволі значний, сутнісний недолік та доречним сьогодні є необхідність перебудувати саму концепцію дисциплінарної відповідальності у Збройних Силах України.

Натепер у Збройних силах України склалася ситуація, коли перелік дисциплінарних проступків відсутній і кожен командир на власний розсуд може визнавати те чи інше діяння проступком, а також на власний розсуд накладати (чи не накладати) за його вчинення стягнення. Це тягне за собою вкрай негативні наслідки: по-перше, не виключається, що командир може виявляти понадмірну вимогливість, несправедливість і навіть жорстокість до підлеглих, формально дотримуючись усіх вимог щодо застосу-

вання дисциплінарних стягнень, а може й залишати без уваги значні військові правопорушення, що потребують покарання. Військовій дисципліні заподіює шкоду і те і інше; по-друге, навіть добросовісний командир, не маючи нормативно визначених критеріїв відмежування дисциплінарного проступку, може з різних причин не впоратись із кваліфікацією того чи іншого діяння; по-третє, військовослужбовець, особливо строкової служби, недотримуючись вимог дисципліни, не може знати того, скоює він проступок чи ні, не може передбачити наслідки свого вчинку. Уявляється, що до особливостей дисциплінарної відповідальності військовослужбовців слід віднести те, що сьогодні відповідно до Статуту важливе місце під час визначення обсягу юридичної відповідальності відводиться військовим службовим особам, які мають право притягувати до відповідальності особовий склад [6].

Насамперед слід звернутися до доктринальних досліджень учених стосовно тлумачення поняття «дисциплінарний проступок військовослужбовця». Так В.М. Александров визначає «дисциплінарний проступок військовослужбовця» як протиправне, суспільно шкідливе, винне діяння, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні військовослужбовцем своїх службових повноважень, наданих йому відповідно до займаної посади, а також інших, закріплених у нормативно-правових актах обов'язків, що заподіює державі й суспільству суттєву шкоду, за яку передбачено дисциплінарну відповідальність [7, с. 134–135]. С.С. Тюрін визначає військовий дисциплінарний проступок як порушення військовослужбовцем обов'язків (невиконання чи неналежне виконання), покладених на нього по службі законами України, військовими статутами, наказами та іншими нормативними актами органів військового управління, командирів і начальників, якщо у вчиненому немає ознак злочину [8, с. 143]. Заслугує на увагу енциклопедично-словникове трактування цього поняття, зокрема у Військово-енциклопедичному словнику поняття «військовий дисциплінарний проступок» тлумачиться як особиста відповідальність військовослужбовців за проступки, пов'язані з порушенням військової дисципліни, норм моралі та військової честі [9, с. 260].

Щодо цього варто погодитися з О.С. Поляковою, яка зазначає, що кожна з наведених дефініцій мають дискусійні елементи. Зауважимо, що це питання сьогодні є дуже важливим, оскільки з моменту оголошення мобілізації на території України в умовах проведення Операції об'єднаних сил неухильно зростає кількість надходжень у суди скарг військовослужбовців на неправомірні дії військових посадових осіб, що стосуються незаконного притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності [6]. Так, за офіційними даними Головного військового прокурора України, у 2015 р. за вимогою військових прокурорів до дисциплінарної відповідальності притягнуто 5 066 службових осіб [10].

Розгляд судової практики щодо розгляду скарг військовослужбовців на неправомірне застосування

до них дисциплінарного стягнення підтверджує те, що вказана проблема дійсно існує.

Наприклад, у вересні 2016 р. позивач звернувся до суду з позовом про визнання протиправним та скасування накладеного дисциплінарного стягнення у вигляді суворої догани на капітана 3 рангу, оголошеного 30 серпня 2016 року, особисто тимчасово виконуючим обов'язки командира військової частини А 1942 капітана 2 рангу на підставі Акту службового розслідування від 19 серпня 2016 року №2936 [11].

В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що наказ про притягнення його до дисциплінарної відповідальності та оголошення суворої догани є протиправними, оскільки застосований не у спосіб, передбачений Конституцією України, оскільки позивач не вчиняв дисциплінарного проступку, а командир військової частини А 1942 не мав законного права та повноважень накладати дисциплінарні стягнення. Постановою Одеського окружного адміністративного суду від 02 листопада 2016 року адміністративний позов задоволений частково. Визнано протиправним та скасовано наказ тимчасово виконуючого обов'язки командира військової частини А 1942 капітана 2 рангу від 31 серпня 2016 року N 176 «Про результати службового розслідування». У задоволенні решти позовних вимог відмовлено [11].

Незважаючи на це, до Одеського апеляційного адміністративного суду надійшла апеляційна скарга від Військової частини А 1942. Дослідивши всі обставини справи, суд залишив цю скаргу без задоволення, а постанову Одеського окружного адміністративного суду від 02 листопада 2016 року залишив без змін [11]. Убачаємо, що якщо б Статут містив визначення «дисциплінарного проступку військовослужбовця», то такої ситуації можливо було б уникнути. На жаль, сьогодні ця проблематика є одним із головних детермінантів неправильного застосування командирами до військовослужбовців заходів дисциплінарного характеру.

Зауважимо, що підставами прийняття такого рішення слугувало таке: відповідно до п. 12 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України про все, що сталося з військовослужбовцем і стосується виконання ним службових обов'язків, та про зроблені йому зауваження військовослужбовець зобов'язаний доповідати своєму безпосередньому начальникові. Відповідно до вимог статей 1, 2 Дисциплінарного статуту, військова дисципліна – це бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, установлених військовими статутами та іншим законодавством України. Військова дисципліна ґрунтується на усвідомленні військовослужбовцями свого військового обов'язку, відповідальності за захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, на вірності Військовій присязі. Статтею 4 Дисциплінарного статуту Збройних Сил військова дисципліна зобов'язує кожного військовослужбовця: додержуватися Конституції та законів України, Військової присяги, неухильно виконувати вимоги військових статутів,

накази командирів; бути пильним, зберігати державну та військову таємницю; додержуватися визначених військовими статутами правил взаємовідносин між військовослужбовцями, зміцнювати військово товариство; виявляти повагу до командирів і один до одного, бути ввічливими і додержуватися військового етикету; поводитися з гідністю й честю, не допускати самому і стримувати інших від негідних учинків. Статтею 45 Статуту встановлено, що у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку командир повинен нагадати йому про обов'язки служби, а за необхідності – накладати дисциплінарне стягнення [5].

За вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, окрім випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. За вчинення корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть відповідальність згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення. У разі вчинення кримінального правопорушення військовослужбовець притягається до кримінальної відповідальності [5].

Згідно з вимогами ст. 68 Статуту, на молодших та старших офіцерів можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення: а) зауваження; б) догана; в) суворора догана; г) попередження про неповну службову відповідність; д) пониження в посаді; е) пониження військового звання на один ступінь; є) звільнення з військової служби за службовою невідповідністю; ж) позбавлення військового звання [5].

Порядок накладення дисциплінарних стягнень визначений статтями 83–95 Статуту. Відповідно до ст. 83 Статуту на військовослужбовця, який порушує військову дисципліну або громадський порядок, можуть бути накладені лише ті дисциплінарні стягнення, які визначені цим Статутом і відповідають військовому званню військовослужбовця та дисциплінарній владі командира, що вирішив накладати на винну особу дисциплінарне стягнення. Згідно зі ст. 84 Статуту, прийняття рішення командиром про накладення на підлеглого дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування, яке проводиться з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, та ступеня вини [5].

Статтею 85 Статуту визначено, що службове розслідування призначається письмовим наказом командира, який вирішив притягнути військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності, воно може бути проведено особисто командиром, доручено офіцерові чи прапорщику (мічманові), а у разі вчинення правопорушення рядовим (матросом) чи сержантом (старшиною) – сержантові (старшині). Згідно зі ст. 86 Статуту, після розгляду письмової доповіді про проведення службового розслідування командир проводить бесіду з військовослужбовцем, який учинив правопорушення. Якщо вину військо-

вослужбовця повністю доведено, то командир приймає рішення про накладення дисциплінарного стягнення [5].

Отже, підбиваючи підсумок дослідження, слід зауважити, що сьогодні дисциплінарна відповідальність військовослужбовців містить низку особливостей, а саме: а) вона відрізняється більшим колом складів військових правопорушень через більшу кількість юридичних обмежень, які встановлюються щодо військовослужбовців у порівнянні з іншими суб'єктами дисциплінарної відповідальності; б) командир має спеціальні повноваження щодо притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності та передбачаються спеціальні умови для її реалізації; в) регулюється тільки спеціальними нормами права, які діють у сфері військовослужбовчих відносин; г) за скоєння адміністративних правопорушень військовослужбовці можуть бути притягнені як до дисциплінарної, так і до адміністративної відповідальності, д) відсутній чіткий перелік підстав притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності та суб'єкти, які можуть накладати вказані стягнення.

Отже, аналізуючи особливості дисциплінарної відповідальності військовослужбовців, слід зауважити, що сьогодні є суттєві прогалини у правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності військовослужбовців. Для вирішення цієї проблеми необхідним є внесення змін до Дисциплінарного Статуту ЗС України, зокрема до Розділу I «Загальні положення» та доповнити його поняттям «Дисциплінарні проступки військовослужбовців».

Отже, аналізуючи особливості дисциплінарної відповідальності військовослужбовців, слід зауважити, що сьогодні є суттєві прогалини у правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності військовослужбовців. Для вирішення цієї проблеми необхідним є внесення змін до Дисциплінарного Статуту ЗС України, зокрема до Розділу I «Загальні положення» та доповнити його поняттям «Дисциплінарні проступки військовослужбовців».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Серета В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. Університетські наукові записки, 2014, № 1 (49), С. 18–25.
2. Стариков Ю.Н. Службное право. Москва: Изд-во НОРМА, 1996. 728 с.
3. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Зуй та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 624 с.
4. Военное право / под ред. Петриченко А.Я. Москва: Норма, 2006. 320 с.
5. Закон України «Про дисциплінарний статут Збройних Сил України». Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22–23, ст. 197. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14>.
6. Полякова О.С. Специфічні риси дисциплінарної відповідальності військовослужбовців. URL: <http://intkonf.org/kand-yurid-nauk-polyakova-o-s-spetsifichni-risi-distiplinarnoyi-vidpovidalnosti-viyskovosluzhbovtiv/>.
7. Александров, В.М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. С. 134–135.
8. Тюрин С.С. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Украины: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2002. – 176 с.
9. Военный энциклопедический словарь. Москва: Эксмо, 2007. 1024 с.
10. Персональний сайт Головного військового прокурора України А.В. Матіоса. URL: <http://matios.info>.
11. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65013466>.

Яковенко Є. О.,
кандидат юридичних наук, доцент
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

LEGAL ASPECTS OF PROOF IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

У статті розглянуто актуальні правові аспекти, пов'язані з механізмом (підставами, порядком, процедурою) отримання органами державної влади доказів та допустимості в адміністративному процесі під час розгляду і вирішення адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: компетенція, порядок, допустимість доказу, органи державної фінансової служби, спеціальні уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

В статье рассмотрены актуальные правовые аспекты, связанные с механизмом (основаниями, порядком, процедурой) получения органами государственной власти доказательств и их допустимости в административном процессе при рассмотрении и решении административных дел и дел про административные правонарушения.

Ключевые слова: компетенция, порядок, допустимость доказательств, органы государственной финансовой службы, специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции.

The article deals with topical legal aspects related to the mechanism (grounds, order, and procedure) for evidence reception by government bodies and its admissibility in administrative proceeding during considering and solving administrative cases and administrative offences cases.

Key words: competence, order, evidence admissibility, bodies of State Fiscal Service, special authorized subjects in the anti-corruption sphere.

Підґрунтям написання публікації стало прийняття Верховною Радою України Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу» (далі – Закон № 2147), яким викладено у новій редакції відповідні положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) де конкретизовано вимоги до доказу, який може бути допустимим.

Також у публікації наведено випадки із судової практики національних судів, яка сформувалась за результатом розгляду і вирішення адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення. За правовим аналізом якої, на думку автора, можна дійти висновку, що національні суди не приділяють належної уваги дослідженню та оцінці, зокрема механізму (підстав, порядку, процедурі) отримання органами державної влади (зокрема органами Державної фінансової служби України та Національної поліції України) доказів та допустимості/недопустимості.

КАС України містить норми, які встановлюють вимоги до доказу, який може бути допустимим, зокрема положення статті 74, за якими встановлено, що «Суд не бере до уваги докази, які одержані з порушенням порядку, встановленого законом» [1].

Необхідно звернути увагу на ключові зміни, на думку автора, які зазнав КАС України порівняно з попередньою редакцією, до прийняття Закону № 2147, яка була викладена так: «докази, одержані в порушення закону, судом при вирішенні справи не беруться до уваги».

Є очевидним, що законодавець конкретизував вимоги до доказу, який може бути допустимим – *такий доказ ма бути отриманий лише в порядку, встановленому законом.*

Відповідно до змісту статті 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) допустимим є той доказ, який був *отриманий у встановленому законом порядку і в передбачений законом спосіб* [9].

Юридичний зміст вищезазначених норм, на думку автора, може бути реалізований через одночасу сукупність та наявність таких загальних «правових елементів»:

- компетенцією органу державної влади на вчинення дії чи прийняття рішення, зокрема щодо отримання доказів;
- установленим порядком, за яким орган державної влади може вчинити відповідні дії/приймати рішення, зокрема щодо отримання доказів;
- компетенція органу державної влади та визначений порядок за яким орган державної влади може вчинити відповідні дії/приймати рішення повинен бути встановлений виключно законом.

Порядок, установлений законом, на думку автора, – це процесуальні норми (спеціальні та загальні) викладені в законі, які встановлюють і регламентують, за наявності відповідних умов, учинення дій/прийняття рішень органами державної влади за умов реалізації повноважень і функцій, які визначені законом.

Необхідно зазначити, що однією з головних умов реалізації норм законів і інших нормативно – правових актів України у будь-якій сфері правовідносин є визначеність та урегульованість між повноваженнями і функціями органів державної влади (посадовими особами) та обов'язком здійснювати відповідні дії в порядку на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Розглядаючи правові підстави діяльності органів державної влади, не можна оминати правової по-

зиці Конституційного Суду України, якої він дійшов у своєму рішенні від 01.04.2008 № 4-рп/2008, та яка полягає в тому, що перелік питань, які мають регулюватися виключно законами України, передбачений статтею 92 Основного Закону України має імперативний характер, а це означає, що всі рішення щодо них повинні прийматися у формі закону. У такий спосіб Конституція України встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати організацію і порядок діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади та статус їх посадових осіб [2].

Тому, лише Верховна Рада України повноважна визначати організацію, повноваження і порядок діяльності органів державної влади. А це означає, що правовий механізм, який регламентує комплекс дій органів державної влади (судової та виконавчої), посадових осіб має встановлюватись лише законами України, норми яких «конкретизують» обов'язки кожного органу державної влади, задіяному в такому правовому механізмі [3].

Таким чином, органи державної влади у межах своїх повноважень і функцій, можуть як приймати відповідні рішення, так і ініціювати перед відповідними уповноваженими органами державної влади (зокрема судом) прийняття відповідних рішень [3].

Звертаючи увагу на викладене, можна дійти таких ґрунтовних висновків:

- межі сфери діяльності органів державної влади визначаються наданими цим органам повноваженнями і функціями, тому вчинення дій чи прийняття рішень органами державної влади мають здійснюватись лише у межах, установлених для них повноважень та порядку, встановленому законами України;

- вчинення будь-якої дії органами державної влади можливе лише за правилами (порядком), встановленими законами України, де кожний суб'єкт таких правовідносин зобов'язаний учинити ту чи іншу дію;

- відсутність повноважень на вчинення та правил (порядку), установлених законами України, за якими такі дії можуть бути вчинені, позбавляє можливості будь-якого органу державної влади на здійснення [3].

Як показує правовий аналіз судової практики, як у державних органів виконавчої гілки влади під час учиненні відповідних дій так і у судів під час розгляду і вирішенні справ (адміністративних та про адміністративні правопорушення) при наданні оцінки діям виникають непоодинокі випадки «не розуміння» правового змісту «порядок встановлений законом». При цьому це ускладнюється тим, що така реалізація порядку можлива тільки за необхідності сукупного застосування норм, які містяться не в одному законі, а в декількох із прорітетом застосування одних норм над іншими.

Розглянемо декілька прикладів із судової практики, які наявно показують нехтування з боку органів державної влади зазначеними вище правилами отримання доказів, що прямо впливають на визнання/невизнання доказів допустимими/недопустимими.

Відповідно до Податкового кодексу України органи доходів і зборів України для виконання покла-

дених на них функцій мають право проводити відповідно до законодавства перевірки і звірки (п.п. 20.1.4. п. 20.1 ст.20) [4].

Нормами Глави 8 Податкового кодексу України встановлено, що у разі виконання органом державної фіскальної служби України приписів Податкового кодексу України якими регламентовано правила (підстави, порядок та інше) проведення документальних позапланових перевірок: за наявності відповідних обставин і належно оформлених відповідних документів, а також вчинення посадовими особами органу доходів і зборів України відповідних дій є беззаперечною підставою для реалізації органом державної фіскальної служби України свого права на проведення, зокрема документальної позапланової перевірки [5].

За правовим аналізом підпункту 78.1.1 пункту 78.1 статті 78 Податкового кодексу України документальна позапланова перевірка здійснюється за наявністю:

- отримано податкову інформацію, що свідчить про порушення платником податків валютного, податкового та іншого не врегульованого цим Кодексом законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи;

- надання платнику податків обов'язкового письмового запиту органу доходів і зборів України, який підписаний керівником (заступником керівника) останнього та містить перелік інформації, яка запитується, та документів, що її підтверджують, а також підстави для надіслання запиту;

- ненадання платником податків пояснень та їх документальних підтверджень на обов'язковий запит органу доходів і зборів України протягом 15 робочих днів з дня, наступного за днем отримання запиту [5].

Дійсно, у нормах статті 78 Податкового кодексу України викладено вичерпний перелік обставин (підстав), за наявності яких, як вважається, орган державної фіскальної служби України може здійснити проведення документальної позапланової перевірки, зокрема підпунктом 78.1.1 пункту 78.1 статті 78 Податкового кодексу України. Але, як показує правовий аналіз змісту цієї норми вона не є «автономною» від інших норм Податкового кодексу України і взаїмодостатньою [5].

Нормами Глави 7 Податкового кодексу України визначено правила діяльності органів доходів і зборів України щодо їх інформаційно-аналітичного забезпечення, а саме права і обов'язки під час здійснення комплексу заходів щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на органи державної фіскальної служби України функцій.

Нормами статті 73 Податкового кодексу України встановлено порядок отримання податкової інформації органами державної фіскальної служби України. Такі норми є спеціальними для цих правовідносин. Тобто лише ними Податковим кодексом України передбачено підстави, порядок (процедура) направлення органом державної фіскальної служби України обов'язкового запиту платнику податку [5].

Пункт 73.3 статті 73 Податкового кодексу України встановлює *підстави*, за наявності яких органом державної фіскальної служби може бути надіслано письмовий запит про подання інформації та встановлює вимоги до оформлення та змісту такого запиту [4].

Здійснений автором правовий аналіз наведених вище норм Податкового кодексу України та зазначених вище різних позицій щодо порядку (процедури) проведення органами державної фіскальної служби України документальних позапланових перевірок дає можливість стверджувати, що рішення керівника органу державної фіскальної служби України щодо проведення документальної позапланової перевірки повинно ґрунтуватись на результаті комплексного застосування норм Податкового кодексу України, які регламентують підстави призначення, порядок направлення обов'язкового письмового запиту і проведення документальної позапланової перевірки [5].

Тобто документальна позапланова перевірка за наявності обставини, передбаченої підпунктом 78.1.1 пункту 78.1 статті 78 Податкового кодексу України можлива лише під час виконання суб'єктами правовідносин (органом доходів і зборів України та платником податків) відповідного порядку (процедури) встановленого як у статті 73 (спеціальна норма), так і підпункту 78.1.1 пункту 78.1 статті 78 (загальна норма) Податкового кодексу України [5].

При цьому лише пунктом 73.3 статті 73 Податкового кодексу України встановлено, якщо за результатами аналізу податкової інформації, отриманої в установленому законом порядку, виявлено факти, які свідчать про порушення платником податків податкового, валютного законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи у органа державної фіскальної служби виникає право звернутись до платника податків із запитом [4].

Тобто податкова інформація може бути використана органами доходів і зборів України, яка *отримана в установленому саме законом порядку*, та за наявності фактів, які свідчать про порушення з боку платника податків.

Отже, вся податкова інформація, яка може використовуватись органами державної фіскальної служби України для реалізації покладених на них завдань і функцій, має бути отримана в установленому законом порядку, який передбачено Главою 7 Податкового кодексу України [5].

Як зазначалось вище, лише нормами Глави 7 Податкового кодексу України передбачено підстави, порядок (процедура) направлення органом державної фіскальної служби України обов'язкового запиту платникові податку. Такі норми є єдиними та спеціальними для цих правовідносин між органами державної фіскальної служби України та платниками податків [5].

Є очевидним, що не дотримання органами державної фіскальної служби порядку, яким установле-

но і регламентовано дії, передбаченого Главою 7 Податкового кодексу України, а саме *підстав та вимог* до оформлення та змісту такого запиту, у разі спору, мають досліджуватись судами з наданням таким діям відповідної правової оцінки, а також доказам одержаним за результатами вчинених таких дій.

Автором неодноразово у своїх публікаціях наводились та аналізувались випадки грубих порушень органами державної фіскальної служби встановленого законом порядку (процедури), що визначав межі можливості вчинення/не вчинення, за наявності відповідних умов, дій та прийняття рішень, зокрема тиз, за якими були отримані відповідні докази.

Так, посадові особи державної фіскальної служби мають право приступити до проведення документальної виїзної перевірки, фактичної перевірки за наявності законних підстав для їх проведення та за умови пред'явлення або надіслання у випадках, визначених Податковим кодексом України, таких документів:

- направлення на проведення такої перевірки, яке оформлено відповідно до вимог абзацу другого пункту 81.1 статті 81 ПК України;
- копії наказу про проведення перевірки;
- службового посвідчення осіб, які зазначені в направленні на проведення перевірки.

Тобто в Податковим кодексом України встановлені вичерпні підстави, за якими платник податків має право не допустити посадових (службових) осіб органів ДФС України до проведення документальної виїзної та фактичної перевірок [6].

Посадовими (службовими) особами Кіровоградської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Кіровоградській області (далі – Кіровоградська ОДПІ), Головного управління ДФС у Кіровоградській області (далі – ГУ ДФС у Кіровоградській області) з метою приступити до проведення документальної планової виїзної перевірки, у зв'язку з відсутністю у таких працівників службових посвідчень, посадовим особам Публічного акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» (далі – ПАТ «Кіровоградобленерго») пред'явлено, зокрема довідки, в яких зазначалися їх прізвище, ім'я по батькові, посада в Кіровоградській ОДПІ, ГУ ДФС у Кіровоградській області, а також паспорти громадян України для ідентифікації таких осіб до їх посад. Але Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд, за результатами перегляду рішення суду першої інстанції, в адміністративній справі № П/811/1625/15, в своїх висновках, викладених в ухвалі від 28.10.2015 погодився з позицією Кіровоградської ОДПІ та ГУ ДФС у Кіровоградській області, а саме «про відсутність правових підстав» у ПАТ «Кіровоградобленерго» для не допуску посадових (службових) осіб органів ДФС України до проведення документальної планової виїзної перевірки.

Тобто, адміністративний суд, вийшовши за межі своїх повноважень, фактично встановив додаткові правові підстави, для посадових (службових) осіб Кіровоградської ОДПІ та ГУ ДФС у Кіровоградській області, за якими без пред'явлення службо-

вих посвідчень на підставі «довідок» такі посадові (службові) особи мали право приступити до проведення перевірки, а платник податків зобов'язаний був допустити їх до проведення такої перевірки. Це дало можливість зазначеним вище органам ДФС України стверджувати про правомірність своїх дій, пов'язаних із проведенням документальної планової виїзної перевірки та «наявністю законних підстав» для ініціювання застосування адміністративного арешту коштів на рахунку платника податків – ПАТ «Кіровоградобленерго» [6].

За іншим прикладом, посадовими (службовими) особами Держаної податкової інспекції у Жовтневому районі м.Дніпропетровська ГУ ДФС у Дніпропетровській області (далі – ДПІ у Жовтневому районі м.Дніпропетровська) з метою приступити до проведення документальної виїзної позапланової перевірки пред'явлено посадовим особам ТОВ «Торговий дім Елвас», зокрема копію наказу про проведення перевірки, яка не була належним чином завірена, зокрема відсутній відбиток печатки державної податкової інспекції [6].

При цьому посадовими (службовими) особами ДПІ у Жовтневому районі м.Дніпропетровська проігноровано вимоги Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242 (далі – Типова інструкція, яка діяла на момент спірних правовідносин).

Копія такого наказу не була відповідним чином засвідчена відповідно до пункту 74 Типової інструкції [6] та п. 5.27 Національного стандарту України, затвердженого Державним комітетом із питань технічного регулювання та споживчої політики № 55 від 07.04.2003 «ДСТУ 4163-2003» [7].

Розглянемо інший випадок нехтування з боку органів державної влади зазначених на початку публікації правилами, що впливають на допустимість одержаних доказів.

За результатів проведеного вибіркового правового аналізу судових рішень ухвалених в період 2017–2108 років, судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів у справах про адміністративні правопорушення та відповідних апеляційний судів (за результатами перегляду таких рішень) можливо констатувати, що як місцеві під час розгляду і вирішенні, так і апеляційні суди під час перегляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема за статтею 172 – 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення не вдаються до ґрунтовного, системного дослідження та не надають оцінки виконанню спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції механізму (підстав, порядку, процедури) притягнення до адміністративної відповідальності осіб за такими правопорушення [8].

Так, Національна поліція України під час вчинення відповідних дій (складання протоколу про адміністративне правопорушення за статтею 172 –

6 КУпАП) та суди під час розгляду і вирішенні справ про адміністративні правопорушення під час надання оцінки діям не досліджують порядок отримання доказів. При цьому, якщо така реалізація порядку можлива тільки при необхідності сукупного застосування норм які містяться не в одному законі, а в декількох із визначенням пріоритету застосування одних норм над іншими [8].

У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, протоколи про правопорушення, пов'язані з корупцією мають право складати уповноважені на те посадові особи, зокрема: органів внутрішніх справ (Національної поліції України) статті 172⁴ – 172⁹, 172⁹⁻²; Національного агентства з питань запобігання корупції статті 172⁴ – 172⁹, 172⁹⁻² [9].

Отже, з переліку спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, які визначені в Законі № 1700, лише Національне агентство та органи внутрішніх справ (Національна поліція України) мають право складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення пов'язаного з корупцією, які передбачені КУпАП, а саме за статтею 172 – 6 [8].

При цьому органами державної влади (Національною поліцією та національними судами) не враховано приписи Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700) [10].

Закон № 1700 визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [10].

Відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Законом № 1700 та іншими законами і прийнятими на їх виконання нормативно-правовими актами. При цьому, до приведення у відповідність із Законом № 1700 інші законодавчі та нормативно-правові акти застосовуються у частині, що не суперечать йому [10].

Виключно у компетенції Національного агентства:

- в порядку, визначеному Законом № 1700, зокрема здійснення контролю та перевірка декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (своєчасності подання; правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль), зберігання та оприлюднення таких декларацій;

- забезпечення ведення (формування), зокрема Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- прийняття з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;

– у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, складати протокол про таке правопорушення, який направляється до суду згідно з рішенням Національного агентства або у разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, затверджує обґрунтований висновок і надсилає його до спеціального уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції [10].

Національне агентство проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; щодо логічного та арифметичного контролю [10].

За системним правовим аналізом положень Закону № 1700 можливо дійти таких ґрунтовних висновків:

– приписи норм Закону № 1700 є спеціальними щодо регламентації дій суб'єктів правовідносин (зокрема органів прокуратури, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції) щодо підстав, порядку (процедури) проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

– за правовим аналізом положень нормативно – правових актів України у сфері запобігання корупції, зокрема які визначають компетенцію Національного агентства, регулюють правовідносини, що виникають при здійсненні фінансового контролю, виключно на Національне агентство покладено обов'язок щодо встановлення фактів вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, зокрема щодо неподання чи несвоечасного подання декларацій, недостовірності поданих у декларації відомостей та надання оцінки і ухвалення будь-яких рішень за результатами відповідної перевірки у разі виявлення фактів вчинення правопорушень;

– у разі виявлення Національним агентством, при здійсненні фінансового контролю, ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, складання протоколу, за яким не відноситься до його компетенції, надсилає до спеціального уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції затверджений обґрунтований висновок. Висновок Національного агентства є обов'язковим для розгляду спеціальним уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції [8].

Європейський суд із прав людини у своєму рішенні від 24.03.2004 року у справі «Ассанідзе проти Грузії» зазначив: «Суд повторює, що слово «законний» і словосполучення «відповідно до процедури, встановленої законом» у п. 1 ст. 5 Конвенції за своєю суттю відсилають до національного законодавства та встановлюють зобов'язання забезпечувати дотримання його матеріально-правових і процесуальних норм» (п.171) [11].

Європейський суд із прав людини у своєму рішенні від 12.01.2010 року у справі «Гіллан та Квінтон проти Сполученого Королівства» зазначив: «відповідно, законодавство має достатньо чітко визначати

межі дискреції, наданої компетентним органам влади, та порядок її реалізації» (п. 77) [12].

На державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок. Іншими словами, державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (рішення від 20.05.2010 року у справі «Лелас проти Хорватії» (Lelas v. Croatia) [13].

За проведеним правовим аналізом зазначених вище норм законів України, що регламентують механізм (підстави, порядок, процедуру) встановлення факту порушення та притягнення до адміністративної відповідальності у сфері запобігання корупції та правових позицій Європейського суду з прав людини можливо стверджувати, що такий механізм передбачає суб'єктний склад задіяних в ньому осіб, визначає їх обов'язки на вчинення тих чи інших дій, порядок (процедуру), що встановлені законом, за якими особа може бути піддана заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням [8].

Тому, є очевидним, що однією із головних умов реалізації норм законів і інших нормативно – правових актів України у сфері запобігання корупції, які визначають правовий механізм встановлення факту порушення та притягнення до адміністративної відповідальності – це визначеність та урегульованість між повноваженнями і функціями спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (їх посадових осіб) та їх обов'язком здійснювати відповідні дії на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України [8].

Звертаючи увагу на викладене, можливо констатувати, що розподіл компетенцій між спеціальними уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції – Національним агентством та іншими спеціальними суб'єктами чітко визначено приписами Закону № 1700, а саме моментом закінчення Національним агентством фінансової перевірки – встановлення факту правопорушення, та направлення до суду матеріалів про адміністративне правопорушення або до спеціального уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції затвердженого обґрунтованого висновку. Проведення таких дій відноситься виключно до компетенції Національного агентства [8].

Отже, після спрямування Національним агентством до спеціального уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції для обов'язкового розгляду обґрунтованого висновку, починають діяти норми законів які передбачають кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну відповідальність за якими встановлено порядок безпосереднього притягнення особи до зазначених видів відповідальності. Так, норми таких законів України визначають суб'єктів цих правовідносин – учасників відповідних проваджень, регламентують дії таких суб'єктів, пов'язані з реалізацією їх прав і обов'язків, порядок, процедури проваджень, санкції [8].

Як зазначало на початку даної публікації, автором було проведено вибірковий правовий аналіз судових рішень ухвалених в період 2017–2108 років місцевими судами, які були переглянуті апеляційними судами, справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема за статтею 172 – 6 КУпАП, у яких взагалі відсутнє дослідження та оцінка правильності виконання спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції – Національною поліцією, механізму (підстав, порядку, процедури) притягнення до адміністративної відповідальності осіб за такі правопорушення, а саме:

чи складено протокол про адміністративне правопорушення за ознаками передбаченими статтею 172 – 6 КУпАП уповноваженим працівником поліції у межах своєї компетенції, відповідно до механізму визначеного положеннями Закону № 1700, КУпАП, Порядку – після ініціювання Національним агентством такого провадження та отримання органом поліції обґрунтованого висновку, який затверджено Національним агентством [8].

Розглядаючи наведені вище приклади, необхідно звернутись до правових позицій Європейського суду з прав людини, за яким національне законодавство має встановлювати правила щодо допустимості доказів і саме національні суди повинні оцінювати докази, характер допущених доказів і спосіб, у який їх розглядають національні суди, мають значення для статті 6 (рішення Європейського суду з прав людини від 12.07.1988 року в справі «Шенк проти Швейцарії» [14].

Спосіб, у який докази були отримані та використані національними органами влади, може мати значення під час підсумовування висновків щодо загальної справедливості судового розгляду (рішення Європейського суду з прав людини від 28.10.1998 у справі «Осман проти Сполученого Королівства» [15].

Європейський суд із прав людини у рішенні за результати розгляду справи «Шенк проти Швейцарії», п. 47-51, зазначив: «якщо суди покладаються на докази, отримані незаконно, Суд перевірить: а) чи «незаконність» відповідно до положень національного законодавства не збігається з принципом «несправедливості» згідно з автономними положеннями Конвенції; б) чи заявник мав можливість порушити питання перед національними судами» [14].

Європейський суд з прав людини у рішенні за результати розгляду справи «Руїз Торія проти Іспанії», п. 29-30, зазначив: «право на обґрунтоване рішення виникає з більш загального принципу, закріпленого у Конвенції, який захищає особу від свавілля; національне рішення має зазначати причини, достатні для відповіді на суттєві аспекти фактичної та правової – матеріальної чи процесуальної – аргументації сторони» [16].

Відповідно до п. 25 Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Проніна проти України» від 18 липня 2006 року Суд зобов'язаний оцінити кожен специфічний, доречний та важливий аргумент, а інакше вони не виконують свої зобов'язання щодо пункту 1 статті 6 Конвенції [17].

Зважаючи на викладені вище правові позиції Європейського суду з прав людини можливо навести декілька принципово важливих загальних тверджень які викладені в них та які повинні бути правовим дороговказом у діяльності органів державної влади в Україні:

- на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок;

- слово «законний» і словосполучення «відповідно до процедури, встановленої законом» у п.1 ст.5 Конвенції за своєю суттю відсилають до національного законодавства та встановлюють зобов'язання забезпечувати дотримання його матеріально-правових і процесуальних норм;

- законодавство має достатньо чітко визначати межі дискреції, наданої компетентним органам влади, та порядок її реалізації;

- національне законодавство має встановлювати правила щодо допустимості доказів;

- спосіб, у який докази були отримані та використані національними органами влади, може мати значення під час підсумовування висновків щодо загальної справедливості судового розгляду;

- національне рішення має зазначати причини, достатні для відповіді на суттєві аспекти фактичної та правової – матеріальної чи процесуальної – аргументації сторони. Суд зобов'язаний оцінити кожен специфічний, доречний та важливий аргумент сторін.

Підсумовуючи викладене можливо константувати, що органи державної влади (виконавчої гільки влади, зокрема у наведених в публікації прикладах) повинні вчиняти відповідні дії/приймати рішення на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, відповідно до порядку встановленому законом. Доведено, що правовим наслідком ігнорування цих правил є незаконність дій, рішень органів державної влади, зокрема за якими було отримано відповідні докази. Вкрай важливим є роль національних судів, які повинні приділяти належну увагу дослідженню та наданні правової оцінки: меж компетенції органів державної влади, вірно визначати та застосовувати спеціальні та загальні норми, якими регламентовано механізм (підстави, порядок, процедура) отримання органами державної влади доказів, та відповідність їх вимогам допустимості з урахування практики Європейського суду з прав людини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.08 №4-рп/2008. URL: <http://search.ligazakon.ua>.
3. Яковенко Є.О. Можливість вчинення дій органами державної фіскальної служби України за виконавчими документами судів. Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 4 (1). С. 153–165.
4. Податковий кодекс України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
5. Яковенко Є.О. Актуальні питання проведення органами доходів і зборів України документальної позапланової перевірки платників податків. Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 3. С. 179–187.
6. Яковенко Є.О. Актуальні правові аспекти порядку застосування адміністративного арешту платника податків. Електронне наукове фахове видання «Форум права» Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 1. С. 273–280.
7. Національний стандарт України, який затверджено Державним комітетом з питань технічного регулювання та споживчої політики № 55 від 07.04.2003 «ДСТУ 4163-2003». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>; <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0055609-03>.
8. Яковенко Є.О. Актуальні правові аспекти притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Вісник Запорізького національного університету. 2018. № 1. С. 76–85.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Закон України від 14.10.2014 №1700 -VII «Про запобігання корупції» (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
11. Рішення Європейського суду з прав людини від 24.03.2004 року у справі «Ассанідзе проти Грузії». URL: <http://www.scourt.gov.ua>.
12. Рішення Європейського суду з прав людини від 12.01.2010 у справі «Гіллан та Квінтон проти Сполученого Королівства». URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-96585>.
13. Рішення Європейського суду з прав людини від 20.05.2010 року у справі «Лелас проти Хорватії». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_854.
14. Довидас Віткаускас, Григорій Диков. Захист права на справедливий суд відповідно до Європейської Коненції з прав людини. Посібник для юристів. 2018. Ст. 67, Ст. 117.
15. Довидас Віткаускас, Григорій Диков. Захист права на справедливий суд відповідно до Європейської Коненції з прав людини. Посібник для юристів. 2018. Ст. 65.
16. Довидас Віткаускас, Григорій Диков. Захист права на справедливий суд відповідно до Європейської Коненції з прав людини. Посібник для юристів. 2018. Ст. 113.
17. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 липня 2006 року в справі «Проніна проти України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_096.

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/99:343.163

Д'яченко Н. О.,

здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF THE ACTIVITIES OF PROSECUTOR'S SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

У статті аналізуються особливості нормативного врегулювання порядку реалізації повноважень основних органів прокурорського самоврядування в Україні. Визначається перелік принципів діяльності прокурорського самоврядування та проводиться аналіз особливостей їх реалізації. Звертається увага на необхідність деталізувати зміст та порядок реалізації основних принципів діяльності прокурорського самоврядування. Пропонуються відповідні зміни до законодавства України.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, правовий статус прокурора, органи прокурорського самоврядування, принципи прокурорського самоврядування.

В статті аналізуються особливості нормативного регулювання порядку реалізації повноважень основних органів прокурорського самоуправління в Україні. Определяется перечень принципов деятельности прокурорского самоуправления и проводится анализ особенностей их реализации. Обращается внимание на необходимость детализации содержания и порядка реализации основных принципов деятельности прокурорского самоуправления. Предлагаются соответствующие изменения в законодательство Украины.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, органы прокурорского самоуправления, принципы прокурорского самоуправления.

In article it is analyzed features of standard regulation of the procedure for the implementation of the powers of the main bodies of prosecutorial self-government in Ukraine. The list of principles of the activities of the prosecutor's government is determined and an analysis of the features of their implementation is carried out. Attention is drawn to the need for detailing the content and the procedure for implementing the basic principles of the activities of the prosecutorial self-government. The proposed changes to the legislation of Ukraine.

Key words: Office of Public Prosecutor, the public prosecutor, a legal status of the public prosecutor, bodies of public prosecutor's self-management, principles of procuratorial self-government.

Постановка проблеми. Принципам організації й діяльності органів держави приділялась особлива увага в процесі всієї багатовікової історії існування державності. Але ми розуміємо, що в сучасному світі держава делегує все більше повноважень недержавним органам і утворенням, відповідно, виникає необхідність визначення специфіки їх діяльності, дослідження принципів, на яких повинна будуватися їх робота. Органи професійного об'єднання не є виключенням. Достатньо часто вони мають суттєві повноваження як у сфері вирішення кадрових питань, так і в законотворчій діяльності тощо. Тому в межах цієї статті ми розглянемо принципи діяльності органів прокурорського самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливостям реформування органів прокуратури, порядку формування кадрового складу прокуратури та деяким аспектам діяльності органів прокурорського самоврядування в Україні та за кордоном присвятили свої праці такі вчені, як: І.О. Артеменко, А.П. Горзов, О.О. Долгий, В.В. Долежан, Л.С. Дрогомирецька, П.М. Каркач, М.В. Косюга, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, Н.С. Наулік, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.Ф. Скакун, О.М. Толочко та ін. Але принципам

діяльності органів прокурорського самоврядування достатньої уваги не приділялося, а тому зазначена проблематика потребує додаткового вивчення і обговорення.

Метою статті є визначення переліку основних принципів діяльності органів прокурорського самоврядування, аналіз їх змісту та встановлення напрямків покращення їх нормативного закріплення.

Виклад основного матеріалу. Грамотна організація роботи є неодмінною умовою функціонування будь-якої структури. Відсутність постійно діючих органів прокурорського самоврядування на місцях пояснює необхідність звернути увагу на проблематику принципів їх діяльності на національному рівні.

Зазвичай називають такі принципи діяльності колегіальних органів: законності, самостійності, незалежності, компетентності, колегіальності, об'єктивності, гласності та інші. Розглянемо зазначені принципи діяльності державних органів на прикладі органів прокурорського самоврядування.

Найбільш поширеним, обов'язковим для діяльності всіх державних і недержавних органів, установ, організацій принципів діяльності є *принцип законності*. Він означає здійснення всіх властивих функцій у суворій їх відповідності Конституції

України, міжнародним договорам, законодавству України взагалі, а також актам самих органів прокурорського самоврядування (Положенню Про Раду прокурорів України від 28.04.2016 р., Регламенту всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 27.04.2016 р. тощо). І в межах зазначеного принципи вільного розсуду зводиться до мінімуму, колегіальне вирішення питань є легітимним лише в межах правового поля.

Надзвичайно важливим для діяльності недержавних, незалежних, колегіальних органів є *принцип самостійності*. Органи самоврядування не можуть бути підпорядковані іншим суб'єктам, інакше втрачається сенс їх формування. І це правило є справедливим для прокурорського самоврядування також. У процесі діяльності прокурорського самоврядування немає прямого чи опосередкованого їх підпорядкування не лише Генеральному прокурору, а й Президентові України, Верховній Раді України або Верховному Суду України. Звісно, що з урахуванням дотримання принципу законності у своїй діяльності. Закон покладає на прокурорське самоврядування відповідальність за забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів, зміцнення незалежності прокурорів, обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом тощо. Але це відповідальність перед державою взагалі, суспільством у цілому, перед людиною і громадянином. Про самостійність свідчить визначення прокурорського самоврядування в ч. 1 ст. 65 Закону України «Про прокуратуру» [1] (далі – Закон), відповідно до якої воно полягає в самостійному колективному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури.

Принцип самостійності прямо пов'язаний із *принципом незалежності*. У цьому контексті одразу необхідно зауважити, що відповідно до міжнародних та європейських стандартів у разі створення та функціонування органів прокурорського самоврядування в державі вони повинні бути незалежними під час виконання своїх завдань як із боку керівництва прокуратури, так і з боку органів виконавчої та законодавчої гілок влади.

Крім того, підкреслимо, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 65 Закону одне із завдань, яке ставиться перед органами прокурорського самоврядування, – це зміцнення незалежності прокурорів, захист від втручання в їх діяльність. Якщо органи прокурорського самоврядування не матимуть незалежність у своїй діяльності, вони не зможуть захистити жодного прокурора від втручання в їх діяльність. У межах загального принципу незалежності можна відрізнити декілька елементів, що формують його зміст:

1) організаційна незалежність: Законом передбачено, що Рада прокурорів є постійно діючим органом, а також визначено умови і обов'язковість проведення всеукраїнської конференції прокурорів, порушення зазначених умов іншими суб'єктами означатиме порушення Закону;

2) персональна незалежність прокурорів та інших осіб, які входять до складу органів прокурорського самоврядування та приймають участь у їх роботі і винесенні рішень;

3) функціональна незалежність – можливість приймати органами прокурорського самоврядування незалежні рішення в межах своєї компетенції;

4) фінансова незалежність – витрати на утримання органів прокурорського самоврядування необхідно визначати в Державному бюджеті України окремо, а не в межах загальних витрат на Генеральну прокуратуру, як це зараз визначено Законом.

Наступним принципом організації та діяльності органів прокурорського самоврядування є *принцип компетентності*, який повинен забезпечувати і гарантувати високий професіоналізм осіб, які приймають участь у роботі зазначених органів. Законом не встановлено вимоги до осіб, які мають право бути обраними до складу Ради прокурорів або стати делегатами для участі в роботі всеукраїнської конференції прокурорів. Умова лише одна: повинні бути діючими прокурорами, які представляють прокуратури різних рівнів (за виключенням двох членів Ради прокурорів (вчених), які призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ). Але ми розуміємо, що вирішення завдань і реалізація повноважень, що покладені на прокурорське самоврядування, можливі лише особами, які є висококваліфікованими фахівцями у сфері правового статусу прокуратури України та питань організації її діяльності. Інакше рішення органів прокурорського самоврядування не сприятимуть розвитку і підвищенню ефективності роботи органів прокуратури України.

Усі принципи діяльності органів прокурорського самоврядування пов'язані між собою. Так і принцип компетентності є обов'язковою умовою для реалізації наступного принципу – *об'єктивності*.

Об'єктивність у діяльності органів прокурорського самоврядування досягається завдяки дотриманню правових норм, одержанню достатнього обсягу фактичного матеріалу шляхом перевірки документів за конкретними справами, одержанням, за потребою, письмових пояснень від прокурорів, отриманням іншої інформації від будь-яких органів, організацій, установ, громадян чи їх об'єднань. Об'єктивності роботи також сприяє чисельність суб'єктів формування складу Ради прокурорів та висування делегатів для участі в роботі всеукраїнської конференції прокурорів, а також колегіальний принцип роботи, додержання якого допомагає правильному обранню стратегічного курсу розвитку прокуратури України.

Відповідно, наступним принципом діяльності прокурорського самоврядування є *колегіальний принцип роботи*. Характерною рисою діяльності майже всіх органів самоврядування є колегіальний розгляд і вирішення практично всіх питань, що входять до їх компетенції. І прокурорське самоврядування не є виключенням.

Так, наприклад, відповідно до ст. 70 Закону для того, щоб розпочати роботу всеукраїнської кон-

ференції прокурорів (далі – Конференції) шляхом таємного голосування обирається президія конференції. Усі інші рішення Конференції так само приймаються більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів шляхом голосуванням. Відмінність полягає лише у формі: голосування може бути таємним або відкритим залежно від питання, що вирішується.

Діяльність Ради прокурорів та порядок прийняття нею рішень Законом майже не врегульовано, але в Положенні Про Раду прокурорів України (далі – Положення) зазначені питання отримали деталізацію. Так, у п. 7.5 Положення вказується, що Рада прокурорів винесенні на обговорення питання вирішує шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі набрання однакової кількості голосів «за» і «проти» голос головуючого на засіданні є вирішальним [2]. Прийняте рішення набирає чинності із часу його прийняття та підписується головоючим не пізніше п'яти робочих днів після проведення засідання (п. 7.6 Положення).

Головне призначення принципу колегіальності – гарантувати участь усіх делегатів всеукраїнської конференції прокурорів (або всіх членів Ради прокурорів) у розгляді всіх матеріалів, що надходять, та інших документів, що є дуже важливим з огляду на порядок їх формування.

Гласність – важливий принцип діяльності колегіальних органів, в тому числі органів прокурорського самоврядування. Зазначений принцип забезпечує систему взаємодії різних джерел інформації – від органів прокурорського самоврядування до громадян і навпаки. Його забезпечення сприяє встановленню довірчих відносин, а також виконанню прийнятих прокурорським самоврядуванням рішень.

Так, відповідно до Положення засідання Ради прокурорів проводяться відкрито, за винятком випадків, коли винесені на її розгляд питання потребують режиму конфіденційності, про що приймається відповідне рішення. Принцип гласності жодною мірою не викликає необхідності публікації даних, що становлять державну або інші охоронювані законом таємниці. І такий момент, зрозуміло, не можна розглядати як приховування або неопублікування правової інформації. Тому за рішенням більшості можливе проведення закритого засідання у випадках, коли розгляд звернення, подання, справи чи скарги може призвести до розголошення державної чи іншої таємниці, яка охороняється законом, особистого або сімейного життя осіб, щодо яких вирішується питання, чи з інших істотних причин.

За рішенням Ради прокурорів хід засідання фіксується за допомогою технічних засобів (п. 7.6 Положення). Крім того, рішення Ради прокурорів, які не містять відомостей обмеженого доступу, оприлюднюються на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України в 7-денний строк після прийняття. У такий же термін прийняте Радою прокурорів рішення повідомляється зацікавленій особі (п. 7.7 Положення).

Проведення чергової Конференції також відбувається відкрито. На Конференцію запрошуються делегати та інші особи, які повідомляються про день проведення Конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше як за тридцять днів до початку роботи Конференції. Відповідна інформація також оприлюднюється на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України. Що стосується «інших осіб», такими можуть бути Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, члени Вищої ради правосуддя, члени Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, представники державних органів, громадськості, ветерани органів прокуратури, представники наукових та навчальних закладів, представники засобів масової інформації, інші особи. Список запрошених на Конференцію формується Радою прокурорів України. На жаль, ані Законом, ані Регламентом всеукраїнської конференції працівників прокуратури не гарантується право всім бажаним бути присутніми або спостерігати за проведенням з'їзду Конференції, лише «запрошеним особам», і це обмежує відкритість роботи найвищого органу прокурорського самоврядування.

Рішення Конференції приймаються за результатами відкритого або таємного голосування більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів. Таємне голосування проводиться з таких питань: обрання членів Вищої ради правосуддя або припинення їх повноважень; призначення членів Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; обрання президії конференції, визначення її кількісного складу (п. 6.7 Регламенту всеукраїнської конференції працівників прокуратури [3]). На жаль, виключного переліку підстав для таємної форми голосування під час прийняття рішень Конференцією Закон не містить, а в Регламенті її роботи зазначається, що за пропозицією делегатів Конференції з окремих питань, що не містяться в Законі, також може проводитися таємне голосування. Рішення про таємне голосування в цьому випадку приймається Конференцією шляхом відкритого голосування. Самі ж рішення Конференції підписуються головоючим і секретарем Президії та набирають чинності з моменту їх прийняття.

Висновки. Таким чином, ми можемо визначити та провели аналіз основних принципів діяльності органів прокурорського самоврядування. Як ми можемо побачити, названі принципи майже однаково реалізуються на прикладі як Ради прокурорів, так і всеукраїнської конференції прокурорів. Деякі з них потребують додаткового законодавчого врегулювання, наприклад, принцип незалежності в частині фінансування діяльності прокурорського самоврядування. Або принцип гласності діяльності та відкритості, оскільки в сучасному нормативному їх закріпленні гласність роботи прокурорського самоврядування майже не гарантує можливості безпосереднього спостерігання всіх зацікавлених осіб за їх роботою та процедурою прийняття рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. С. 9. Ст. 2471.
2. Положення Про Раду прокурорів України: затв. рішенням всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 28.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gru.html?_m=publications&_t=rec&id=183202.
3. Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури: прийнятий всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&_t=rec&id=182813.

Кісліцина І. О.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПІДТРИМАННЯ ПРОКУРОРОМ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАННЯ В СУДІ

SPECIFIC ASPECTS OF SUPPORTING A PUBLIC PROSECUTION IN COURT BY THE PROSECUTOR

У статті розглядається підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді як функція прокуратури. Здійснюється порівняння понять «державне обвинувачення» і «публічне обвинувачення». Наголошується на необхідності єдиного формулювання назви цієї функції прокуратури в різних нормативно-правових актах. Проаналізовано процес підготовки прокурора до підтримання публічного обвинувачення в суді, пропонуються напрями його удосконалення.

Ключові слова: прокурор, державний обвинувач, публічний обвинувач, державне обвинувачення, публічне обвинувачення, підтримання публічного обвинувачення.

В статье рассматривается поддержание прокурором публичного обвинения в суде как функция прокуратуры. Осуществляется сравнение понятий «государственное обвинение» и «публичное обвинение». Сделан акцент на необходимости единой формулировки названия этой функции прокуратуры в различных нормативно-правовых актах. Анализируется процесс подготовки прокурора к поддержанию публичного обвинения в суде, предлагаются направления его совершенствования.

Ключевые слова: прокурор, государственный обвинитель, общественный обвинитель, государственное обвинение, публичное обвинение, поддержание публичного обвинения.

The article discusses the support of public prosecution by the prosecutor in court as a function of the prosecutor's office. The concepts of "government prosecution" and "public prosecution" are compared. Attention is focused on the need for a unified wording of the name of this function of the prosecutor's office in various legal acts. The process of prosecutor's preparing to support a public prosecution in court is analyzed, directions for its improvement are proposed.

Key words: prosecutor, public prosecutor, public prosecutor, public prosecution, public prosecution, maintenance of public prosecution.

Судово-правова реформа, яка відбувається в Україні останніми роками, спрямована, в тому числі, на удосконалення роботи органів прокуратури. Одним із найважливіших питань сучасного етапу цієї реформи є уточнення функцій прокуратури відповідно до європейських стандартів і удосконалення статусу прокурорів. Однією з основних функцій прокуратури є підтримання публічного (державного) обвинувачення. Наявність колізій у законодавстві, яке регулює це питання, суперечності між нормами Закону України «Про прокуратуру» та Конституцією України щодо назви цієї функції зумовлюють необхідність дослідження цієї теми.

Указом Президента України «Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.» (далі – Стратегія) від 20 травня 2015 р. було визначено основні напрями та пріоритети реформування судової влади та суміжних правових інститутів, серед яких є прокуратура. У Стратегії зазначено, що правові інститути, а отже, і прокуратура України, існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права [1]. Одними із першочергових завдань Стратегії є підвищення довіри суспільства до прокуратури, підвищення ефективності роботи правоохоронних органів, що

відбувається, у тому числі, шляхом удосконалення законодавства у цій сфері відповідно до міжнародних стандартів.

Удосконалення функцій прокуратури, що відбувається в Україні останніми роками в рамках судово-правової реформи, спрямоване на гармонізацію українського законодавства із законодавством європейських країн. Підтримання публічного (державного) обвинувачення є важливою функцією прокуратури, недоліки правового регулювання в цій сфері викликають практичні проблеми під час виконання прокурорами цієї функції, що підкреслює необхідність дослідження окресленого питання.

Реформування функцій прокуратури не лишається поза увагою науковців, підтримання державного (публічного) обвинувачення як функцію прокуратури досліджували у своїх працях такі вчені, як В.В. Долежан, М.В. Косюта, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, М.К. Якимчук та інші, проте не всі наявні наукові і практичні проблеми, пов'язані із реалізацією функції підтримання прокурорами обвинувачення в суді, є вирішеними. Дослідження наявних наукових праць у цій сфері дає змогу стверджувати, що плюралізм думок стосовно необхідної назви цієї функції, повноважень прокурора під час підтримання обвинувачення в суді, методики і тактики підготовки прокурора до підтримання обвинувачення зумовлює необхідність подальших наукових розробок зазначеного питання.

Основним завданням статті є дослідження практичних та теоретичних проблем, що виникають у процесі реалізації прокурорами функції підтримання публічного (державного) обвинувачення. Мета зумовлює вирішення таких основних завдань: порівняти терміни «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення», визначити недоліки і прогалини у правовому регулюванні підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді, дослідити підготовку прокурора до підтримання обвинувачення в суді і запропонувати напрями удосконалення такої підготовки.

Методи дослідження зумовлені специфікою досліджуваної проблеми та поставленим завданням. Так, формально-юридичний метод був використаний для аналізу нормативно-правових актів, що регулюють підтримання прокурором публічного (державного) обвинувачення в суді; порівняльно-правовий метод дав змогу визначити спільні риси та відмінності у термінах «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення», метод аналізу дав змогу розглянути окремі елементи підготовки прокурора до підтримання обвинувачення в суді, статистичний метод був використаний під час вивчення судової практики.

Першочерговим питанням, що потребує вирішення, є формулювання назви функції прокуратури, яка полягає в підтриманні прокурором обвинувачення в суді. Дослідження нормативно-правової бази дає змогу помітити розбіжності у цьому питанні. Так, ст. 131-1 Конституції України закріплено, що на прокуратуру покладається функція підтримання публічного обвинувачення в суді [2]. В Законі України «Про прокуратуру» міститься інша назва цієї функції – «підтримання державного обвинувачення» [3]. Крім того, Наказ Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 р. № 4гн також містить термін «підтримання державного обвинувачення» [4]. Неузгодження назв викликає зайву плутанину та не найкращим чином впливає на розуміння сутності вищезазваної функції прокуратури.

Досліджуючи генезис цієї функції, можна помітити, що з моменту свого зародження підтримання обвинувачення стосовно певної особи покладалось на потерпілого і лише поступово передавалося в руки публічної влади.

Під терміном «обвинувачення» зазвичай розуміють твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого Законом України про кримінальну відповідальність, висунуте в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК). Державне обвинувачення – це процесуальна діяльність прокурора, що полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [5, с. 4–5]. Проте такий підхід, здається, неповною мірою розкриває всі аспекти державного обвинувачення.

Як справедливо зазначають Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан та інші, термін «державне обвинувачення» використовується в таких значеннях:

а) формула обвинувачення, теза про винність особи у вчиненні злочину, спроба спростувати презумпцію невинуватості стосовно особи, якій повідомлено про підозру; б) діяльність, спрямована на встановлення складу злочину у діянні особи; в) процесуальний документ (обвинувальний акт); г) функція прокуратури [6, с. 10].

У міжнародних актах зазвичай використовується термін «публічне обвинувачення», термін «державний обвинувач» перекладається як «public prosecutor». Тому цілком логічним здається формулювання однієї з функцій прокуратури як «підтримання державного обвинувачення», в тому вигляді, як це закріплено у Конституції України.

Науковці підкреслюють, що в Конституції України підтримання публічного обвинувачення в суді постановлене на перше місце серед інших функцій прокуратури, що певною мірою відображає підходи Європейського Співтовариства до ролі прокурора, який, передусім, розглядається як публічний обвинувач у системі кримінального судочинства [7, с. 30].

Отже, порівнявши терміни «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення», можна визначити, що вони не є тотожними, термін «публічне обвинувачення» є ширшим за термін «державне обвинувачення», адже в такому разі прокурор тепер виступає у суді не тільки від імені держави, але і від усього суспільства і в його інтересах. Прокурор захищає інтереси суспільства загалом і інтереси кожної людини, а не тільки державні інтереси. Держава, в якій інтереси громадян не стоять вище за все, не може вважатись правовою, соціальною і демократичною, якою себе декларує Україна. Саме тому більш доречним є використання терміна «підтримання публічного обвинувачення» як функції прокуратури. Задля усунення колізій необхідно внести зміни до КПК, Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актів, замінивши термін «державне обвинувачення» на «публічне обвинувачення», яке міститься в Конституції України.

Підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді є важливим аспектом діяльності прокурора-обвинувача. Саме тому вагоме значення для реалізації прокурором обвинувальної функції має належна підготовка прокурора до підтримання публічного обвинувачення. На жаль, як свідчить практика, іноді прокурори не готуються належним чином до судового розгляду та підтримання публічного обвинувачення, і наслідком такого недбалого ставлення можуть бути відмова прокурора від підтримання обвинувачення, винесення судом виправдовувального вироку тощо.

Розглядаючи питання підготовки прокурора до підтримання публічного обвинувачення, І.В. Рогатюк підкреслює, що підготовка прокурора до підтримання публічного обвинувачення в суді передбачає: аналіз інформації, отриманої під час вивчення кримінального провадження; визначення кола та послідовності питань, які підлягають з'ясуванню під час розгляду в суді; планування судових дій, спрямованих на збирання й перевірку доказів, що підтверджують

версію обвинувачення; розроблення тактики підтримання публічного обвинувачення [8, с. 88]. Прокурор обов'язково має під час підготовки до судового розгляду ретельно вивчити норми матеріального і процесуального законодавства, судову практику, в тому числі практику Європейського Суду з прав людини.

Прокурор – публічний обвинувач має займати активну позицію у судовому процесі: заявляти клопотання, задавати питання свідкам і всіма законними способами підтверджувати свою позицію у справі. Крім того, з мотивів процесуальної економії прокурор, де є змога, має ініціювати укладення угоди про визнання винуватості, в тому числі під час судового розгляду.

Таким чином, прокурор під час підтримання публічного обвинувачення має використовувати всі законні способи задля доведення своєї позиції у справі як державного обвинувача, від його позиції і активних дій під час змагального процесу залежать результат вирішення справи і притягнення винного до відповідальності.

Відповідно до норм ст. 340 КПК, якщо в результаті судового розгляду прокурор дійде переконання, що пред'явлене особі обвинувачення не підтверджується, він має відмовитися від підтримання державного обвинувачення і викласти мотиви відмови у своїй постанові, яка долучається до матеріалів кримінального провадження [9]. У цьому разі право підтримувати обвинувачення в суді надається потерпілому, який може робити це самостійно або через представника. Вважається, що таке обвинувачення набуває статусу приватного. Дискусійним є питання щодо правової природи обвинувальної діяльності потерпілого в судовому провадженні. Деякі науковці вважають, що така діяльність є специфічним видом підтримання обвинувачення в суді та вже не є публічною [10, с. 194]. Проте і приватним у чистому вигляді таке обвинувачення вважати не можна, оскільки досудове розслідування здійснюється слідчим, який є представником держави.

Цікавим є дослідження питання щодо участі групи прокурорів у процесі підтримання публічного обвинувачення в суді. Ст. 37 КПК передбачено, що у разі потреби керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів [5]. Потреба у визначенні групи прокурорів задля здійснення досудового розслідування і участі у судовому розгляді конкретного кримінального провадження може виникнути, якщо є підстави припустити про можливі складнощі, наприклад, якщо у кримінальному провадженні наявна велика кількість злочинних епізодів, є багато учасників кримінального правопорушення та потерпілих, є необхідність здійснення досудового розслідування і судового розгляду у мінімальний період часу, якщо кримінальне провадження вимагає здійснення великої кількості слідчих (розшукових) дій тощо. Проте негативною є практика призначення групи прокурорів у кожному

кримінальному провадженні, оскільки в подальшому це може викликати труднощі під час підтримання публічного обвинувачення в суді – знижується відчуття відповідальності прокурора за результати конкретного кримінального провадження, прокурори, які є членами групи прокурорів лише формально, не в курсі процесу здійснення досудового розслідування і не готові до підтримання публічного обвинувачення в суді. Крім того, в цій ситуації можливі подальші проблеми у процедурі апеляційного оскарження судового рішення.

Як приклад можна навести рішення Касаційного кримінального суду від 20.06.2018 р. (справа № 303/3779/16-к). Відповідно до рішення Касаційного кримінального суду правом на усунення недоліків апеляційної скарги прокурора наділена не лише особа, яка її подала, а також службові особи органів прокуратури вищого рівня. Незважаючи на доводи прокурора Ш., що група прокурорів, визначена в конкретному кримінальному провадженні, діє як єдина процесуальна особа – прокурор і тому процесуальні дії, що вчиняють прокурори, які входять до цієї групи, «мають характер взаємодоповнюваності та взаємозамінності й спрямовані на реалізацію прав та обов'язків прокурора відповідно до норм Кримінального процесуального кодексу», Касаційний кримінальний суд відмовив прокурору у усуненні недоліків апеляційної скарги свого колеги, котрий перебував на той час у відпустці та не міг самостійно виконати свої процесуальні обов'язки [11]. Таким чином, Касаційного кримінального суду своєю постановою від 20.06.2018 р. у справі № 303/3779/16-к підтвердив, що правом на подання апеляційної скарги зі сторони обвинувачення наділений прокурор, який брав участь у провадженні, а також визначені процесуальним законом прокурори вищого рівня, а прокурори, які входили до складу групи прокурорів у кримінальному провадженні, такою права не мають.

Дослідження термінів «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення» дало змогу зробити висновок про те, що вони не є тотожними, термін «публічне обвинувачення» є ширшим за термін «державне обвинувачення», адже в такому разі прокурор виступає у суді не тільки від імені держави, але і від усього суспільства і в його інтересах. Крім того, в законодавстві європейських країн прокурор зазначається як “public prosecutor”, тому задля усунення колізій і гармонізації законодавства України із міжнародними стандартами необхідно внести зміни до КПК, Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актів, замінивши термін «державне обвинувачення» на «публічне обвинувачення», яке міститься в Конституції України.

Підготовка прокурора до підтримання обвинувачення в суді має важливе значення, оскільки від переконливості прокурора під час обвинувальної діяльності певною мірою залежить винесене судом рішення та притягнення особи, винної у кримінальному правопорушенні, до відповідальності. Під час

підготовки прокурор має ретельно вивчити та проаналізувати отриману під час досудового розслідування інформацію, нормативно-правову базу та судову практику (в тому числі практику Європейського суду з прав людини), яка стосується конкретного кримінального провадження, спланувати тактику підтримання публічного обвинувачення. У процесі судового розгляду прокурор-публічний обвинувач має займати активну позицію у судовому процесі, а саме: заявляти клопотання, задавати питання свідкам і всіма законними способами підтверджувати свою позицію у справі, якщо це доцільно із мотивів процесуальної економії, прокурор має ініціювати

укладення угоди про визнання винуватості. Якщо є потреба, керівником органу прокуратури може бути визначена група прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, проте практику призначення групи прокурорів задля здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням у кожному провадженні без урахування його складності можна назвати негативною, оскільки це в подальшому не найкращим чином може вплинути на якість підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором, який формально значився у числі групи прокурорів, а також на можливість подальшого апеляційного оскарження судового рішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.: Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. С. 54.
4. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 р. № 4 гн. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. К.: Міністерство юстиції України. 2012. 398 с.
6. Підтримання державного обвинувачення: навч.-метод. посібник / за ред. Ю.Є. Полянського; авт. кол.: В.В. Долежан, Д.М. Притика, М.В. Косята та ін. Одеса: Фенікс. 2012. 81 с.
7. Долежан В. Деякі проблеми і перспективи розвитку інституту державного обвинувачення. Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 р.) / редкол.: Ю.М. Дьомін та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2012. С. 30–34.
8. Рогатюк І.В. Підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді: процесуальна тактика в нестандартних умовах. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 1 (13). С. 87–98.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10. Ст. 88. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
10. Крайнікова О.В. Суб'єкти реалізації функції підтримання обвинувачення в суді. Право і суспільство. 2016. № 6, ч. 2. С. 191–195.
11. Постанова Верховного Суду від 20 червня 2018 р. у справі № 303/3779/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74927302>.

Овсяннікова О. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Бандура М. С.,
студент
Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОРГАНІЗАЦІЯ ТАЙМ-МЕНЕДЖМЕНТУ ПРАЦІВНИКІВ СУДУ TIME MANAGEMENT ORGANIZATION OF COURT EMPLOYEES

Стаття присвячена тайм-менеджменту як одній з організаційно-правових засад управління персоналом суду. У цій статті проведений аналіз негативних та позитивних аспектів організації робочого часу судді, а також у процесі дослідження виділено 4 рівні вирішення проблеми організації часу.

Ключові слова: тайм-менеджмент, суддя, організація робочого часу, повноваження.

Статья посвящена тайм-менеджменту как одной из организационно-правовых основ управления персоналом суда. В этой статье проведен анализ негативных и позитивных аспектов организации рабочего времени судьи, а также в процессе исследования выделены 4 уровня решения проблемы организации времени.

Ключевые слова: тайм-менеджмент, судья, организация рабочего времени, полномочия.

The article is devoted to time management as one of the organizational and legal principles of personnel management of the court. In this article, an analysis of the negative and positive aspects of the organization of working time for a judge, as well as in the process of research, identified 4 levels of solving the problem of organization of time.

Key words: time management, judge, organization of working time, powers.

Формування незалежної, безсторонньої, ефективною та професійної судової влади в Україні неможливе без належного організаційно-правового забезпечення цього процесу. Саме тому актуальним є дослідження організаційно-правових засад управління персоналом суду, оскільки їхнє чітке визначення та правове закріплення забезпечать інституційну незалежність судової системи та потенційно відокремлять систему судового управління від зовнішніх втручань із метою здійснення політичного впливу [6, с. 162].

Питанню тайм-менеджменту працівників суду приділяли увагу такі науковці, як О. Зінченко, Н. Курій, О. Шамрай, І. Русанова, І. Юревич та ін.

Метою статті є аналіз тайм-менеджменту як однієї з організаційно-правових засад управління персоналом суду, а також виділення рівнів вирішення проблеми організації часу.

Складність роботи судді полягає, з одного боку, в необхідності виконання вказаних обов'язків, що має своїми наслідками загальний стан здійснення правосуддя в Україні, формування рівня довіри до суду тощо, а з іншого боку, суддя несе персональну юридичну та моральну відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків.

Важко оспорити судження про те, що правильне використання суддею свого робочого часу має своїми наслідками суттєві покращення, що тягнутиме за собою належне забезпечення кожному права на справедливий суд у розумні строки.

Можна виокремити позитивні наслідки, які виникають в організованого судді:

1) постійне зменшення залишку нерозглянутих справ, яке з часом позитивно позначається на нервовій системі судді. Урівноважений суддя здатний належним чином у межах робочого часу виконувати свої обов'язки. У нього не виникає проблем із членами сім'ї через те, що він весь свій час проводить на роботі;

2) формування високого авторитету, репутації судді серед колег, працівників апарату суду, членів громади (згадуються з досвіду майже 30-річної давнини кілька суддів м. Одеси, які відрізнялись стабільною наполегливістю у відкритті судових засідань у призначений час, незалежно від явки сторін. До таких суддів учасники процесу ніколи не запізнювались);

3) взаємозв'язок між кар'єрним зростанням та показниками роботи судді. Інформація про результати кваліфікаційного оцінювання судді та регулярної оцінки судді упродовж перебування на посаді, в частині дотримання строків розгляду справ та середньої тривалості виготовлення тексту вмотивованого рішення долучається до суддівського досьє та досліджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Гарні показники роботи судді нададуть змогу йому успішно пройти кваліфікаційне оцінювання, яке проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, та відповідати його критеріям: компетентності (професійній, особистій, соціальній тощо), професійній етиці та доброчесності;

4) відсутність дисциплінарних стягнень. Адже відповідно до ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» однією з підстав притягнення

судді до дисциплінарної відповідальності визначено «безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень»;

5) більше можливостей бути обраним до органів суддівського самоврядування або на адміністративну посаду у суді [1, с. 4–5].

Цілком очевидно, що у разі неправильного використання суддею часу він буде не здатний забезпечити правосуддя на належному рівні, не набуде авторитету, доброї репутації серед колег, працівників апарату суду, членів громади, не матиме змоги кар'єрного росту і вірогідності бути обраним до органів суддівського самоврядування або на адміністративну посаду у суді. Зрештою, такого суддю може чекати лише дисциплінарне стягнення у вигляді: 1) попередження; 2) догани – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця; 3) суворої догани – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців; 4) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України з метою проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді; 5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня; 6) подання про звільнення судді з посади [8].

З огляду на це важливо знати про технологію організації часу і підвищення ефективності його використання. Йдеться про тайм-менеджмент, або в перекладі з англійської «управління часом». Звісно, об'єктивно управляти часом жодній людині не під силу. Тому насправді тайм-менеджмент є нічим іншим, ніж плануванням і заповненням вільних проміжків часу у найбільш раціональний спосіб задля досягнення поставлених цілей. У деякому роді це не стільки набір технік, скільки стиль життя і філософія цінності часу у швидкому потоці інформації і постійно мінливому світі [2].

Ознаками, які свідчать про наявність у судді проблеми з часом, є:

- суддя працює надурочно (кілька годин після закінчення робочого часу);
- залишок справ поточного періоду перевищує рівень їх надходження (треба зіставити кількість одержаних справ і матеріалів задля розгляду та зданих (розгляд яких завершено); оцінити динаміку);
- суддя порушує строки розгляду справ (як правило, посилаючись на надмірне навантаження);
- суддя невчасно виготовляє повний текст судового рішення (ця інформація фіксується автоматично);

– перед відпусткою та тривалими святами спостерігається аврал (справ до розгляду призначено значно більше, ніж у звичайні дні, інтервали між справами незначні, частина справ відкладається).

Насамперед, необхідно почати з ідентифікації проблеми. Варто визначити, якої вона природи, якого рівня, де її коріння, який ресурс необхідний для її вирішення, які наслідки вона може мати.

У суддівській діяльності вирішення проблеми часу можливе на чотирьох основних рівнях:

- особистий рівень (суддя);
- рівень мікрокоманди (суддя, секретар, помічник);
- рівень усього суду (суддя, інші судді цього суду, апарат цього суду);
- рівень всієї судової системи (суддя, судовий корпус; ДСА, РС) [5, с. 278].

Ці рівні існують об'єктивно, і це варто завжди враховувати. Чим вищим є рівень, тим більшими є його ресурси. Водночас це не означає, що вирішення будь-якої проблеми варто переносити на вищий рівень, оскільки чим він вищий, тим меншими є засоби контролю за ним із боку самого судді. Так, якщо суддя не встигає особисто виконати певну роботу, він може делегувати її виконання своєму помічникові або консультанту суду. Наприклад, знайти всю наявну судову практику з певного питання до конкретного строку. При цьому в судді є значно більше можливостей проконтролювати роботу власного помічника, ніж роботу консультанта, який знаходиться у підпорядкуванні керівника апарату суду та керівника відповідного відділу апарату і може отримати паралельно інше завдання, виконанню якого надасть перевагу [3].

Отже, принцип має бути таким: мінімальний ресурс, максимальний контроль, ефективний результат. Кожному з рівнів притаманні свої методи тайм-менеджменту.

На особистому рівні – планування часу (дня, тижня, місяця), сортування справ, режим «не турбувати», вміння говорити «ні», делегування.

На рівні мікрокоманди – розподіл обов'язків, формулювання завдання, пояснення завдання, контроль за виконанням завдання, заохочення.

На макрорівнях застосовуються такі методи: регулювання навантаження; спеціалізація; графіки; колективне делегування; управління ресурсами [7, с. 440].

Одним з основних законів тайм-менеджменту є закон Парето, або принцип Парето (також відомий як принцип 20/80), – емпіричне правило, введене італійським економістом і соціологом В. Парето в 1897 р. У найбільш загальному вигляді формулюється так: «20% зусиль дають 80% результату, а інші 80% зусиль – лише 20% результату». Цей закон можна застосовувати в будь-якій життєвій ситуації, наприклад:

- час: 80% роботи здійснюється протягом останніх 20% відведеного часу;
- продажі: 20% покупців купує 80% товарів;
- зубна паста: 20% зубної пасти на кінчику тюбика витрачається в 4 рази довше, ніж весь тюбик;

- одяг: 20% одягу ми надягаємо 80% часу;
- багатство: 80% грошей зосереджено у 20% людей;
- інтернет: 80% людей відвідують лише 20% сайтів тощо.

Якщо до закону Парето ставитись серйозно, то наше завдання ми бачимо у його реалізації на практиці – досягнення оптимального співвідношення між часом роботи і її об'ємом. Поставленим завданням передбачається визначити основні критерії делегування повноважень та створення практичних рекомендацій, які можна впроваджувати у повсякденну діяльність. Але до того є потреба зупинитись на окремих загальних питаннях, висвітлення яких допоможе краще розкрити практичні аспекти теми [4].

Я спробую на невеликому прикладі показати ефективність одного зі способів управління ресурсами – делегування. При цьому делегування розглядатиму як регулярну процедурну діяльність, що здійснюватиметься в сталих організаційних формах, а не разову акцію.

Щоб визначити повноваження, які суддя може делегувати, треба мати на увазі низку принципів положень. По-перше, є види діяльності, які суддя не може передати, – розгляд справи відповідно до закону й ухвалення рішення. Це його виняткова компетенція і персональна відповідальність. По-друге, є види діяльності, які суддя може передати тільки в частині. Це стосується обробки справи і виготовлення проектів документів, які потім підписує суддя від свого імені і відповідає за них. По-третє, передача повноважень судді пов'язана із низкою застережень:

- делегованими можуть бути тільки ті види діяльності судді, за які він відповідає персонально;
- делегованими можуть бути тільки ті функції судді, в передачі яких є необхідність у зв'язку з потребами ефективного використання часу;
- делеговані повноваження мають бути однорідними з тими, які виконує помічник або секретар, не виходити за межі функцій посади (прийнятними можуть бути тільки ті делеговані суддею функції, які не виходять за межі повноважень помічника судді або секретаря, що визначені законом);
- делеговані повноваження передаються і виконуються на засадах консенсусу;

- делеговані повноваження мають передбачати форми контролю за їх виконанням;
- не можуть бути делеговані процесуальні функції.

Підсумовуючи викладене, можна визначити ті повноваження судді, які доцільно делегувати помічнику судді: усі дії з підготовки справи до розгляду; доповіді судді з пропозиціями щодо вирішення; виготовлення проектів процесуальних документів у процесі вирішення справи; внесення даних ЄДРСРУ; контроль за секретарем судового засідання.

Повноваження, які можна делегувати секретареві судового засідання: комунікація з відвідувачами, сторонами, учасниками процесу щодо організації судового засідання; визначення дат судового розгляду та ведення графіку розгляду справ судді (диференційоване управління справами).

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна сформулювати висновки: 1) управління часом подій – це ключ до управління самими подіями. Тому в основі управління судовими справами лежить вичення витрат часу на них і з'ясування можливості його економії; 2) оптимізація витрат часу здійснюється за методологією тайм-менеджменту, яка дає змогу не тільки визначити втрати часу, а й вказати шляхи й способи його більш ефективного використання; 3) одним з основних інструментів підвищення ефективності використання робочого часу є делегування. Делегування дає змогу визначити економічний ефект, обчислювальний у кількісних величинах, оскільки: а) дає змогу ефективно розподілити час; б) синхронізує всі виробничі процеси зі спільними завданнями задля уникнення конкуренції (дублювання) і блокування процесів та ресурсами і координує спільну діяльність групи; в) дає змогу розглядати визначений організаційний формат як регулярну діяльність із розподілу та координації функцій між суддею, помічником і секретарем; г) відповідає вимогам валідності – практичний ефект може бути вимірний і перевірений дослідним шляхом; 4) результатом дослідження можливостей делегування можуть бути рекомендації, які як типовий варіант дій можна пропонувати задля впровадження в практичну діяльність судів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зінченко О.В., Кравчук О.В., Курій Н.М., Лічман Л.Г., Малєєв А.Ю., Панченко О.О., Шамрай О.В. Навчально-методичний посібник для кандидатів на посаду судді та суддів «Управління часом у суддівській діяльності». К.: ТОВ «Фарбований лист». 2016. С. 80.
2. Оптимізація робочого часу. Особистий та командний тайм-менеджмент: URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/april/issue-4/article-17119.html>.
3. Крокуючи з сучасністю. Оптимізація робочого часу. URL: <http://www.vaas.gov.ua/news/krokyuyuchi-z-suchasnistyuoptyimizaciya-robochogo-chasu/>.
4. URL: <http://www.improvement.ru/zametki/pareto/>.
5. Русанова І.О., Юревич І.В. Деякі питання судового кадрового менеджменту. Форум права. 2016. № 4. С. 277–282. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_4_45.
6. Терновенко А. Організаційно-правові засади управління персоналом суду. Слово національної школи суддів України. 2013. № 3. С. 162–166.
7. Технології управління персоналом: монографія / О.А. Гавриш, Л.Є. Довгань, І.М. Крейдич, Н.В. Семенченко. Київ: НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського». 528 с.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. С. 545.

Панькова Л. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного та господарського права
юридичного факультету
Національного університету біоресурсів і природокористування України

ВИЩИЙ СУД ІЗ ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК СУБ'ЄКТ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

SUPREME COURT OF INTELLECTUAL PROPERTY AS A SUBJECT OF COMMUNICATION ACTIVITY

У статті проаналізовано питання функціонування Вищого суду з питань інтелектуальної власності та його комунікаційну діяльність. Запропоновано шляхи взаємодії новоутвореного Вищого суду з питань інтелектуальної власності з громадськістю, органами державної влади та місцевого самоврядування, міжнародними організаціями. Указано на необхідність прийняття комплексного програмного документа (як комунікаційної стратегії).

Ключові слова: *судова система, судова реформа, засоби масової інформації, комунікація, Вищий суд із питань інтелектуальної власності.*

В статье проанализированы вопросы функционирования Высшего суда по вопросам интеллектуальной собственности и его коммуникационная деятельность. Предложены пути взаимодействия вновь Высшего суда по вопросам интеллектуальной собственности с общественностью, органами государственной власти и местного самоуправления, международными организациями. Указано на необходимость принятия комплексного программного документа (как коммуникационной стратегии).

Ключевые слова: *судебная система, судебная реформа, средства массовой информации, коммуникация, Высший суд по вопросам интеллектуальной собственности.*

The article analyzes the issues of the Supreme Court of intellectual property and its communication activities. The ways of interaction between the newly formed Supreme Court on intellectual property issues with the public, government agencies and local government and international organizations are proposed. The necessity of adopting a complex program document, as a communication strategy is indicated.

Key words: *judicial system, judicial reform, mass media, communication, Supreme Court of intellectual property.*

Згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів», від 2 червня 2016 року утворюється Вищий суд із питань інтелектуальної власності (далі – ВСПІВ), а проведення конкурсу на посади суддів у цьому суді має бути оголошено протягом дванадцяти місяців із дня набрання чинності цим Законом [1], тобто до 30 вересня 2017 року.

29 вересня 2017 року було видано Указ Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» від 29.09.2017 р. № 299/2017, яким постановлено:

- 1) утворити Вищий суд із питань інтелектуальної власності з місцезнаходженням у місті Києві;
- 2) кабінету Міністрів України забезпечити фінансування заходів, пов'язаних із реалізацією цього Указу [2].

Під час засідання 30 вересня 2017 року Вища рада правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України прийняла рішення про погодження кількості суддів у Вищому суді з питань інтелектуальної власності – 21 штатна одиниця [3].

30 вересня 2017 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України прийняла рішення № 98/зп-17, яким оголошено конкурс на зайняття 21 вакантної посади судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності [4].

Не вдаючись до процесуальних аспектів утворення ВСПІВ, слід зазначити, що здобуття довіри суспільства до державно-владних інституцій (особливо

до новостворюваних) у вітчизняних науково-юридичних колах є вкрай актуальним питанням, оскільки довіра є надважливим складником будь-яких суспільних відносин у кожній державі.

Суспільство має отримувати об'єктивну інформацію про діяльність органів публічної влади, зокрема для громадськості важливо знати про те, як функціонують судові установи, яка роль суду та суддів у процесі розвитку демократичного суспільства.

На жаль, сьогодні спостерігається ситуація недовіри до суддів, судових установ, судової влади в цілому, яка поширена, як це не парадоксально, насамперед серед тих співвітчизників, які ніколи в житті не були в судовому засіданні.

Водночас отримувана громадянами від ЗМІ інформація не повністю відображає об'єктивність щодо діяльності судів у країні.

Необхідна більш активна роль суддівських інституцій (особливо новостворюваних) у розбудові конструктивно-зрозумілого діалогу з громадськістю, що допоможе наблизити діяльність вітчизняних судових установ до міжнародних стандартів.

Загалом, у юридичній літературі неодноразово наголошувалося на доцільності створення в Україні спеціалізованого суду з розгляду спорів у сфері інтелектуальної власності. Зазначеній проблематиці присвячено наукові праці Г. Андрощука, Н. Бочарової, О. Дорошенка, І. Коваль, Б. Львова, О. Орлюк та ін.

Питанням комунікаційної діяльності судових установ, підвищенню рівня довіри громадян до суддівського корпусу та судової влади в цілому, також присвячено низку науково-практичних робіт.

Це входить у коло інтересів таких теоретиків та практиків, як К. Бабенко, І. Бенедисюк, М. Буроменський, П. Гвоздик, В. Городовенко, М. Кобилянський, М. Лашкіна, М. Логунова, Б. Львов, В. Маляренко, Л. Опришко, А. Осетинський, Л. Панкратова, І. Підкуркова, С. Прилуцький, О. Романюк, Я. Романюк, О. Сасевич, А. Селіванов, В. Сімоненко, В. Сердюк, З. Холоднюк та інших.

Ураховуючи проведення нових етапів судової реформи, пов'язаних із процесом утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності, вони потребують свого подальшого визначення та аналізу питання взаємодії цього суду із засобами мас-медіа, громадськістю, органами державної влади та місцевого самоврядування, міжнародними організаціями.

Метою статті є розроблення теоретичних питань комунікаційного складника у роботі Вищого суду з питань інтелектуальної власності, питань взаємодії ВСПІВ із засобами масової інформації та громадськістю зокрема, визначення першочергових завдань такої співпраці (відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р.).

Захист прав інтелектуальної власності в нашій державі є надзвичайно важливим як для розвитку української економіки, так і для залучення іноземних інвестицій.

Тому перші кроки, які мають бути вчинені під час утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності, мають відповідати критеріям ефективності та раціональності, що дозволить належним чином розпочати реалізацію потенціалу цієї судової установи та закласти фундамент, на якому цей суд повністю виконуватиме свою основоположну функцію.

Для початку роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності (як державного органу юридичної особи публічного права) першочерговим є вживання не тільки процесуальних, але й організаційних заходів, які стосуються таких сфер:

- 1) інформаційно-методичного забезпечення здійснення правосуддя;
- 2) документального забезпечення;
- 3) інформаційно-комп'ютерного забезпечення;
- 4) фінансового, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення;
- 5) кадрового забезпечення (управління персоналом);
- 6) міжнародно-правового співробітництва;
- 7) запровадження стандартів спілкування суду з громадянським суспільством у процесі становлення його комунікаційної стратегії тощо.

Комунікація Вищого суду з питань інтелектуальної власності однозначно має стати стратегічною ціллю у діяльності цього органу. Справедливо значимо, що у ВСПІВ слід розробити і впровадити порядок взаємодії цього суду із засобами масової інформації та ввести в штатний розпис цієї судової установи посаду прес-секретаря, оскільки з перших

днів діяльності ВСПІВ буде під пильним наглядом громадськості.

Крім того, з першого дня роботи має бути організовано:

1) інформування представників громадськості та представників мас-медіа через веб-сайт суду про призначення до розгляду судами справ, до яких є підвищений суспільний інтерес;

2) ефективна співпраця з авторитетними громадсько-політичними ЗМІ, які охоплюють широку аудиторію та не спеціалізуються на правовій тематиці;

3) своєчасне реагування на публікації, виступи в ЗМІ з питань діяльності цієї судової установи, які не відповідають дійсності, є упередженими та спрямовані на зниження довіри громадськості до правосуддя в цілому;

4) систематичний моніторинг висвітлення в мас-медіа діяльності цього суду з метою відстеження прогресу в покращенні іміджу суддівського корпусу.

На виконання дев'ятого пункту рішення XII позачергового з'їзду суддів України «Про забезпечення незалежності суддів та підвищення авторитету судової влади в Україні» [5] у ВСПІВ необхідно обрати суддів-спікерів зборами цього суду, які мають бути уповноважені висвітлювати офіційну позицію від імені суду, брати участь у публічних заходах за участю представників засобів масової інформації, а також виконувати інші повноваження, спрямовані на реалізацію комунікаційної стратегії суду, яку також невідкладно слід прийняти в ВСПІВ.

Судді-спікери ВСПІВ мають координувати прес-секретаря суду за такими напрямками діяльності:

- інформаційне супроводження та робота із засобами масової інформації;
- комунікації з громадськістю.

Окрім цього, судді-спікери ВСПІВ у межах своїх повноважень мають:

- здійснювати інформаційний супровід засідань зборів суддів;
- брати участь у прес-конференціях, брифінгах, інших заходах публічного характеру за участю представників ЗМІ;
- забезпечувати інформування представників ЗМІ про заходи, які проводитиме суд;
- брати участь у розробленні Комунікаційної стратегії ВСПІВ, спрямованої на підвищення рівня довіри громадськості до суду як органу правосуддя;
- надавати офіційні коментарі, відповіді, інтерв'ю від імені суду представникам ЗМІ, зокрема у справах, що становлять підвищений суспільний інтерес;
- вживати заходів щодо налагодження ефективного діалогу між представниками мас-медіа та судом;
- пропонувати та вносити на розгляд зборів суддів ВСПІВ модель реагування на критичні публікації щодо діяльності суду тощо.

Загалом, на виконання резолюції «Правова держава – спільна справа та відповідальність», яка була схвалена за результатами Першого загальнонаціонального форуму «Незалежні суди та вільні ЗМІ: Синергія заради майбутнього», що відбувся у Києві 22 травня 2017 року [6], у ВСПІВ необхідно:

1) проводити спільні заходи суддів і журналістів, надавати (у межах чинного законодавства) обґрунтовані відповіді на інформаційні запити, оприлюднювати прес релізи стосовно результатів розгляду судових справ, а також практикувати інтерв'ювання суддів із певних питань;

2) забезпечувати ефективну співпрацю суддів ВСППВ і ЗМІ через створену при суді прес-службу, яка надаватиме (згідно з чинним законодавством) запитувану інформацію, поширюватиме прес-релізи щодо результатів розгляду судових справ, а також сприятиме у вирішенні конкретних запитів із певної проблематики (зокрема щодо інтерв'ювання судді тощо);

3) виявляти відкритість, об'єктивність, неупередженість, комунікабельність, тактовність і повагу в спілкуванні між суддями ВСППВ і представниками ЗМІ, дотримуватися вимог, установлених чинним законодавством України, правилами суддівської етики;

4) проводити час від часу публічні заходи для доведення до відома громадськості основних проблем, що матимуть місце у діяльності ВСППВ, а також судової практики з питань, що становлять суспільний інтерес.

Важливо, щоб журналістське середовище надавало та поширювало лише об'єктивну, достовірну, перевірену й підтвержену інформацію про діяльність судової влади в Україні в цілому та ВСППВ зокрема.

Тому особливої актуальності набуває розвиток нового напрямлення у журналістиці – судової журналістики. Декілька посібників із цієї проблематики підготовлено для журналістів, які професійно висвітлюють судові процеси та судову проблематику [7, 8]. У передмові видання справедливо зазначено, що журналісти мають віднайти баланс між повідомленням суспільно значимої інформації, дотриманням прав осіб, які є учасниками судового процесу та інтересами правосуддя [8, с. 7].

Важливим складником роботи ВСППВ (як суб'єкта комунікаційної діяльності) є налагодження комунікацій з органами державної влади та місцевого самоврядування, державними організаціями та установами. Як зауважують фахівці, метою таких комунікацій є відстоювання та захист інтересів

правосуддя, судів та суддів, зміцнення незалежності судової влади, утвердження верховенства права через механізми співробітництва органів судової влади з органами державної влади та місцевого самоврядування [9, с. 258].

Орієнтири для вибудови комунікацій мають бути визначені у єдиному документі – комунікаційній стратегії або положенні про комунікаційну діяльність суду.

Комунікаційна стратегія має бути розроблена на довготривалій період, має містити аналіз цільової аудиторії суду, форми і засоби комунікації з цільовими аудиторіями, очікування та критерії оцінки комунікаційної діяльності, план комунікаційних заходів суду [9, с. 263].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що актуальними завданнями для судової влади, які потребують свого вирішення сьогодні є такі: налагодити цивілізовані, конструктивні зв'язки, діалог із громадськістю, мас-медіа, органами державної влади та місцевого самоврядування, міжнародними організаціями. Комунікації з громадськістю дозволять підвищити репутацію судової влади; привернуть увагу суспільства через ЗМІ до першочергових проблем судочинства, підвищать рівень обізнаності громадськості щодо нових засад функціонування судової влади та відповідних змін у законодавстві.

В умовах подальшого проведення судової реформи в частині утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності першочергово необхідно прийняти комунікаційну стратегію в цьому суді, відповідні правила (порядки) взаємодії суду зі ЗМІ; запровадити посаду прес-секретаря; обрати суддів-спікерів ВСППВ; виконувати положення резолюції «Правова держава – спільна справа та відповідальність», взаємодіючи у співпраці з Прес-центром судової влади України, який створено при Вищій раді правосуддя; приєднатися до Меморандуму про взаємодію і співпрацю представників системи правосуддя України, укладеного у квітні 2018 року; налагоджувати прямі зв'язки з громадськістю через офіційний веб-сайт суду та соціальні мережі Facebook, Twitter, Youtube, Telegram, Instagram.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/page6>
2. Указ Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» від 29.09.2017 р. № 299/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2992017-22722>
3. ВРП підтримала пропозицію утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності. URL: <http://www.vru.gov.ua/news/2760>
4. Стосовно конкурсу до Вищого суду з питань інтелектуальної власності. URL: <http://vkksu.gov.ua/ua/news/stosowno-konkursu-do-wishtchogo-sudu-z-pitan-intieliektualnoi-wlasnosti/>
5. Про забезпечення незалежності суддів та підвищення авторитету судової влади в Україні. Рішення XII позачергового з'їзду суддів України від 26 вересня 2014 року. URL: http://cct.com.ua/2014/26.09.2014_3.htm
6. Резолюція «Правова держава – спільна справа та відповідальність». Схвалена Рішенням Ради суддів України від 8 червня 2017 року № 32 за результатами Першого загальнонаціонального форуму «Незалежні суди та вільні ЗМІ: Синергія заради майбутнього». Місто Київ. 22 травня 2017 року. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents/58>
7. Буроменський М., Сердюк О., Підкуркова І. Основи судової журналістики: посібник для журналістів. Київ, 2009. 72 с.
8. Опришко Л., Панкратова Л. Основи судової журналістики. Посібн. Київ: 2016. 152 с.
9. Логунова М.М., Лашкіна М.Г., Гвоздик П.О., Алексеев А.Г. Комунікації судової влади: науково-практичний посібник, Київ «АДЕФ-Україна», 2012. 268 с.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341.64

Карвацька С. Б.,

кандидат юридичних наук, докторант

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

доцент

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРАВА НА НЕДИСКРИМІНАЦІЮ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

INTERPRETATION OF THE RIGHT TO NON-DISCRIMINATION IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

У статті розглянуто динаміку та особливості інтерпретаційної діяльності ЄСПЛ щодо права рівності та недискримінації (ст. 14 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Встановлено, що ЄСПЛ опрацьовує значний обсяг справ про порушення права рівності та нерозривно пов'язаного з ним принципу недискримінації. Доведено, що рішення Суду сприяють нормативному оформленню принципу недискримінації у національних правових системах і його перетворенню із декларативного на дієвий механізм захисту постраждалих від дискримінації осіб.

Ключові слова: *Європейський суд з прав людини, інтерпретація, інтерпретація ЄСПЛ, права людини, право на недискримінацію, заборона дискримінації.*

В статье рассмотрены динамика и особенности интерпретационной деятельности ЕСПЧ в отношении права равенства и недискриминации (ст. 14 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека). Установлено, что ЕСПЧ обрабатывает большой объем дел о нарушении права равенства и неразрывно связанного с ним принципа недискриминации. Доказано, что решение Суда способствует нормативному оформлению принципа недискриминации в национальных правовых системах и его превращению из декларативного в действенный механизм защиты пострадавших от дискриминации лиц.

Ключевые слова: *Европейский суд по правам человека, интерпретация, толкование ЕСПЧ, права человека, право на недискриминацию, запрет дискриминации.*

The article examines the dynamics and peculiarities of the ECHR interpretation of the rights of equality and non-discrimination (Article 14 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms). It has been established that the ECHR is working on a large number of cases of violation of the right to equality and inextricably linked with the principle of non-discrimination. It is proved that the Court's decisions contribute to the normative implementation of the principle of non-discrimination in national legal systems and its transformation from a declarative mechanism into an effective one for the protection of victims of discrimination.

Key words: *European Court of Human Rights, interpretation, interpretation of the ECHR, human rights, right to non-discrimination, prohibition of discrimination.*

Принцип рівності як одне з основних прав людини, закріплений у ст. 1 Загальної декларації прав людини 1948 р. і конкретизований у ст. 14 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9] (далі – Конвенція) як «заборона дискримінації», протягом другої половини ХХ ст. та початку ХХІ ст. зазнав значного розвитку щодо розуміння його суті та практики застосування і трансформувався у ст. 1 Протоколу № 12 до Конвенції у «Загальну заборону дискримінації». І хоча існують думки, що Європейський Суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) унікає надмірно глибокого трактування ст. 14 задля можливостей певного «маневрування», фактично, завдяки інтерпретаційній практиці ЄСПЛ цей принцип сформувався як *принцип недискримінації*.

Проте поширення практики непрямої дискримінації та позитивних дій у багатьох країнах, які підписали Конвенцію, потребує більш глибокого вивчення і осмислення трактування у практиці ЄСПЛ концепції рівності, яка повсякчас покликана захищати соціально-незахищені та потенційно вразливі групи.

Однак констатуємо, що попри наявність величезної кількості праць з прав людини загалом і права рівності (у філософському, історичному, соціальному, етичному, економічному, юридичному аспектах) зокрема, окремих досліджень щодо ст. 14 і Прийняття Протоколу № 12 до Конвенції та інтерпретаційної діяльності ЄСПЛ у цьому напрямку значно менше. Так, проблему рівності з правової точки зору вивчають такі вчені, як Р. Аллен, О. Арнардоттір, Н. Бамфорт, Е. Грант, М. Гриж, Дж. Гюнтер, Н. Дрьоміна-Волок, Р. О'Коннел, Г. Мун, О. Панкевич, С. Погребняк, П. Рабінович, Дж. Смол, У. Халік, Г. Христова, С. Фредман, С. Шевчук та інші. Причому деякі з них конкретизують поняття та принципи рівності, виявляють відмінності між комунітаристськими та лібералістичними інтерпретаціями категорії недискримінації, інші – піддають критиці формальну рівність або ж з'ясовують її цілі та можливості забезпечення, або ж прагнуть зрозуміти нерівність у контексті, обґрунтовують самостійність принципу недискримінації тощо. Проте одноставною є думка вчених про

спірність та неоднозначність використання принципу недискримінації у практиці ЄСПЛ, що й актуалізує подальше звернення до запропонованої теми.

Мета статті – розглянути динаміку та особливості інтерпретаційної діяльності ЄСПЛ щодо принципу недискримінації.

Стаття 14 Конвенції має назву «Заборона дискримінації». У ній йдеться про те, що користування визнаними у Конвенції правами та свободами «має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою». І саме у цих рамках держава та її органи зобов'язані діяти, щоб не допустити порушення за переліченими вище чи «іншими» ознаками. Виключення – виправдане легітимне обмеження. Проте передбачені у Конвенції «інші ознаки», насправді, дають невичерпний перелік ознак, які фігурують у директивах ЄС [12, 22], або ж інших ознак, наприклад, ВІЛ-інфікованість [14], обов'язок жінки згідно з національним правом змінювати прізвище після одруження [23]. У справі *Stec and Others v. The United Kingdom* (2005 р.) ЄСПЛ вказав, що згаданий у ст. 14 перелік не є вичерпним і включає «будь-який інший статус (“toute autre situation” у французькому тексті), яким особи або групи людей відрізняються один від одного» [20, § 90]. Однак ЄСПЛ не ототожнює принцип недискримінації із принципом рівності. Він допускає його синонімічність тільки із принципом рівного поводження [11].

ЄСПЛ не застосовує статтю 14 Конвенції самостійно, а тільки у поєднанні з іншими статтями та протоколами, оскільки вона їх доповнює та служить забезпеченню прав і свобод, передбачених і захищених у цих статтях. Але застосування цієї статті не обов'язково передбачає порушення якогось із прав, що містяться у Конвенції. Держави, безумовно, повинні забезпечувати дотримання прав Конвенції без жодних дискримінаційних обмежень як у позитивному сенсі відповідно до матеріальної статті, так і у негативному, у розумінні утримання від жодних дискримінаційних дій [17, § 180, § 182]. Фактично, заборона дискримінації згідно зі ст. 14 виходить за межі реалізації Конвенційних прав і свобод, а також стосується і додаткових прав, які держави добровільно зобов'язуються гарантувати згідно з національним правом [20, § 39–40]; [3, § 74]; [6, § 63]. Проте ст. 14 може включати безліч підстав (наприклад, сексуальна орієнтація, здоров'я, сімейний стан, масонські таємні організації, діяльність скінхедів тощо), які можуть не фігурувати у національних антидискримінаційних законах. Однак ст. 14 застосовують лише тоді, коли розглядувана ситуація перебуває у межах права Конвенції, хоча ЄСПЛ нерідко перебуває у складних ситуаціях, коли справи стосуються сфер суспільного життя, у яких априорі закладені проблеми, що породжують явище дискримінації. Саме тому у справах про порушення права на повагу до приватного та сімейного життя внаслідок нелюд-

ських дискримінаційних дій чи принизливого поводження він іноді уникає обговорення обставин.

До того ж перелік прав, які містяться у Конвенції, значно вужчий, аніж у Загальній декларації прав людини. Це стосується багатьох соціальних та економічних прав і, особливо, соціального забезпечення та права на працю. Проблеми сьогодення часто концентруються у сферах працевлаштування, можливостей захисту та підтримання здоров'я, реалізації права на здоров'я, доступу до отримання і придбання житла. Диференційований підхід держави та соціуму у цих галузях змушує ЄСПЛ адекватно реагувати на виклики життя у своїх рішеннях за допомогою еволютивної динамічної інтерпретації.

Експерт Ради Європи з європейського антидискримінаційного права Є. Олійник узагальнює і конкретизує розуміння дискримінації у практиці ЄСПЛ як «порушення принципу рівності» 1) через застосування різного поводження; 2) без об'єктивного та розумного обґрунтування, коли різниця у поводженні не переслідує легітимну мету або ж різниця у поводженні не забезпечує пропорційність ужитих заходів поставленій меті; 3) щодо осіб, які перебувають в однаковому становищі; 4) коли єдиною підставою різниці є особистісна характеристика (або сукупність таких характеристик); 5) при користуванні конвенційними правами (ст.14) або будь-якими правами, передбаченими національним законом (ст. 1 Протоколу № 12) [25].

Якщо раніше у традиційній практиці ЄСПЛ поняття «дискримінація» розумілося дещо обмежено, то тепер її трактують значно ширше, враховуючи приховані форми, і завдяки обґрунтуванням суду. Так, у справі *Baczowski v. Poland* (2007 р.) щодо гомофобії з боку міської влади мер Варшави у відповідь на прохання групи осіб та асоціації провести марш і деякі зустрічі висловився, що «пропаганда гомосексуалізму не є рівнозначною для здійснення своєї свободи зібрань», та не дав дозволу. Суд конкретизував поняття ефективного засобу правового захисту, під яким мається на увазі можливість отримання рішення до запланованих заходів (у даному випадку законодавство вимагало подачі прохання до муніципалітету про проведення демонстрації принаймні за три дні). У рішенні ЄСПЛ зауважив, що обрані посадові особи повинні бути обережними у своїх висловлюваннях, оскільки їхні коментарі можуть бути інтерпретовані як інструкції для посадових осіб [4]. Однак зазвичай ЄСПЛ вимагає суворох доказів при визнанні порушень у діях державних службовців на підставі упередженості й прослідковує зв'язок між упередженим висловлюванням та фактом дискримінації.

Конкретизація викладених вище положень щодо «дискримінації» підтверджується практикою ЄСПЛ, який неодноразово приймав рішення про порушення ст. 14 шляхом непрямой дискримінації. Така практика застосовується з моменту прийняття судом рішення у справі *Hugh ordan v United Kingdom* (2001 р.) [13, § 154]. Хоча ще раніше у справі *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United*

Kingdom (1985 р.) було чітко окреслено пряме застосування поняття дискримінації [1].

Зокрема, вимога статті щодо створення умов про недопущення дискримінації особи була засвідчена у справі *Thlimmenos v. Greece* (2006 р.). ЄСПЛ констатував порушення прав громадянина Греції, якому було відмовлено у видачі ліцензії аудитора, оскільки у нього була судимість за невиконання військового обов'язку з релігійних переконань, і конкретизував, що порушення виникає тоді, коли держава не застосовує диференційований підхід до людей, які перебувають у нерівних умовах, «без об'єктивного і достатнього обґрунтування» [8, р. 7].

Щодо прямого застосування антидискримінаційних норм Конвенції зауважимо, що найчастіше суд розглядає справи щодо расової ненависті та наполягає на вирішенні проблеми у конкретній державі. Зокрема, у справі *Sampanis v. Greece* (2005 р.) він констатує, що широкомасштабні упередження та насильство щодо ромів викликають необхідність постійного засудження расизму та збереження довіри меншин до здатності влади захистити їх від расистського насильства [19, § 72, § 94–96]. Також у справі *Nachova and Others v. Bulgaria* (2005 р.) ЄСПЛ вказав, що на підставі Ст. 14 у поєднанні зі Статтями 2 і 3 держава повинна розслідувати випадки, коли є підозра, що вони вчинені на основі мотивів расової неприязні [16, § 172]. У справі *Paraskeva Todorova v. Bulgaria* (2009 р.) суд підкреслив серйозність оскаржуваних фактів і необхідність викорінення расизму як пріоритетне завдання у багатонаціональних суспільствах Європи [18]. Уже класичною щодо порушення ст. 14 у поєднанні зі ст. 2 Протоколу № 1 у випадку дискримінації ромських дітей у реалізації права на освіту стала справа *DH and Others v. The Czech Republic* (2007 р.). Чеська Республіка, на думку Суду, прагнула вирішувати проблему забезпечення їх шкільного навчання, однак не були прийняті конструктивні заходи щодо його гарантування для ромів [11, § 206]. Діти були розміщені у спеціальні школи для дітей з психічними вадами, були ізольовані від інших дітей і суспільства та у результаті отримали освіту, яка не дала їм можливості надалі інтегруватися у суспільство, набути необхідних навичок. Держава організувала для них навчання як для членів несприятливого класу та була наявна непропорційність між використаними чеською владою засобами та метою. Проте з часом було прийнято нове законодавство, яке скасувало спецшколи та забезпечило навчання ромських дітей у звичайних школах. У цьому випадку доктрина свободи розсуду є явним інтерпретативним засобом, використовуваним ЄСПЛ, щоб сприяти вирішенню національних проблем на місцях. Головне завдання для суду – знайти баланс між відтермінуванням цього рішення для національних судів та законодавців, з одного боку, і збереження «європейського нагляду», який «надає повноваження ЄСПЛ, щоби прийняти остаточне рішення» – з іншого боку. У багатьох справах наразі відсутній єдиний європейський стандарт і напро-

цьовується відповідна європейська норма чи національний закон, на перехідний період суд пропонує надання державі широкої свободи розсуду. Тим самим рішення ЄСПЛ виконують роль механізму сигналізації, через який суд здатний виявити потенційно проблемні практики для Договірних держав перш ніж вони фактично стають порушеннями, тим самим попереджати держави у сумнівності їх законів.

ЄСПЛ фактично розширив обсяг прав Конвенції. Скарга щодо Ст. 14, яка не вказує на відповідне матеріальне право, буде відхилена як неприйнятна. Однак є ситуації, коли ЄСПЛ сумнівається щодо прийняття остаточного рішення та не готовий інтерпретувати однозначно норми Конвенції стосовно конкретних справ щодо осіб, які перебувають у однаковому становищі. Йдеться про справу *Eweida and Others v. The United Kingdom* (2013 р.) [12], у якій суд об'єднав фактично декілька справ проти Великої Британії, у яких стюардеса, медсестра, чиновник – реєстратор народжень і смертей, шлюбів і геріатр внаслідок заборони роботодавцями носити на ший хрести прагнули захистити свободу віросповідання та свободу від дискримінації на роботі. Їх заяви до ЄСПЛ були пов'язані з питанням свободи думки, совісті та релігії, закріплені у статті 9 Конвенції і заборною дискримінації відповідно до ст. 14. При цьому адвокат одного з позивачів наполягав на тому, що ніщо у Конвенції не свідчить про те, що релігійна свобода припиняється у момент, коли хтось переступає поріг свого місця роботи чи є на робочому місці, особливо зважаючи на те, що більшість людей проводять на роботі значну частину свого часу. ЄСПЛ загалом визнав право християнських службовців на публічне носіння хреста. Щодо випадку стюардеси, судді зазначили, що заборона роботодавця порушувала релігійну свободу працівника. Особливо це помітно на фоні дозволу цієї ж авіакомпанії чоловікам-сикхам носити синій або синьо-білий тюрбан, сикхський браслет, а штатним співробітникам, жінкам-мусульманкам, – хіджаб затвердженого кольору. Суд вказав на наявність подвійних стандартів, коли мусульманським жінкам дозволяють демонструвати свою віру, а християнських стюардес примушували ховати хрест під форму.

Для медсестри ситуація була менш однозначною, оскільки її свобода віросповідання повинна узгоджуватися з виконанням обов'язків та уникнення можливості нещасних випадків у разі фізичного травмування пацієнтів ланцюжком з хрестиком. Тобто право на носіння релігійних символів повинно бути збалансоване з правом інших осіб. Скарги інших позивачів були відхилені. ЄСПЛ прийняв «соломонове» рішення – не приймати рішення остаточного, а відправити на розгляд Великої палати.

На відміну від попереднього випадку, у справі *Stummer v. Austria* (2011 р.) однакова ситуація, у якій перебувають особи, є основою, фоном для визначення дискримінації, що проявляється у різному ставленні до них «на підставі ідентифікованої характеристики або статусу», таке розмежування у поведінці не переслідує «законну мету», відсутнє «ро-

зумне співвідношення між використаними засобами і метою, яку прагнули реалізувати» [21, § 87].

Однак зростаючий обсяг справ щодо релігійних питань, поширення плюралізму у сучасному суспільстві актуалізує необхідність їх обговорення та інтерпретації. Це стосується справи *Lautsi and others v. Italy* (2011 р.), коли ЄСПЛ вирішив, що наявність релігійних символів у класах (розп'яття Ісуса Христа на стінах) входить до межі розсуду держави, оскільки немає європейського консенсусу щодо зберігання релігійних символів у класних кімнатах [15]. Так само ще раніше суд вирішував справу *Ahmet Arslan and Others v. Turkey* (2010 р.) про релігійну групу, представники якої скаржилися, що турецький закон обмежує носіння головних уборів та релігійного одягу у громадських місцях. Суд зазначив, що релігійна нейтральність може мати перевагу над правом проявляти свою релігію. Проте у цьому випадку суд визнав порушення ст. 9 Конвенції, аргументуючи його міркуваннями, що не було жодних доказів того, що заявники представляли загрозу громадському порядку чи заважали перехожим, чинили на них тиск під час своїх зібрань [2].

У справі *Danilenkov and Others v. Russia* (2009 р.) ЄСПЛ відновлював справедливість щодо невиконання державою позитивних зобов'язань стосовно надання ефективного судового захисту членів Російської спілки докерів від дискримінації на підставі членства у профспілці [10].

Особистісні характеристики на основі статі були у центрі розгляду справи *Zarb Adami v. Malta* (2006 р.) щодо дискримінації на підставах статі при здійсненні обов'язків присяжного засідателя. Логіка інтерпретаційних суджень ЄСПЛ полягає у тому, що виконання громадських обов'язків жінками й чоловіками не залежить від статі, а тому надання переваги чоловікам дійсно є дискримінацією. Суд констатував потребу уточнення права, що регулює «гендерну ідентифікацію» на всіх рівнях (національному, європейському), оскільки відсутній єдиний підхід до його трактування: вважати його складником «сексуальної орієнтації» чи «статевої дискримінації» [24].

Яскравим прикладом дискримінації, коли єдиною підставою різниці є особистісна характеристика на підставі інвалідності, є справа *Çam v. Turkey* [5], у якій заявниці було відмовлено у прийнятті на навчання до Турецької Музичної Академії при Стамбульському технічному університеті на підставі її сліпоті. Суд встановив порушення ст. 14 та ст. 2 Протоколу № 1, однак він прагнув з'ясувати, а чи спроможна держава надати доступ до освіти особі чи групі осіб з особливими потребами [5, § 59]. У рішенні була аргументована думка про необхідність урахування актуальних тенденцій фундаментальних принципів універсальності та недискримінації у здійсненні права на освіту, а також було наголошено, що інклюзивне навчання є найбільш відомим засобом для забезпечення зазначених фундаментальних принципів [5, § 43] за допомогою фізичних, освітніх, організаційних форм, а саме архітектурної доступності шкільних будівель,

підготовки учителів, адаптації шкільних програм чи відповідних засобів [§ 66], оскільки «дискримінація на підставі інвалідності також охоплює відмову від створення належних умов» [5, § 67].

Не так давно ЄСПЛ розглядав справу *Carvalho Pinto de Souza Morais* (2017 р.), у якій проблема визначення наявності дискримінації за ст. 14 та ст. 8 Конвенції виявилася доволі дискусійною не так щодо встановлення самого факту дискримінації, як щодо поняття віку та вікових потреб. Заявниця, жінка 50-річного віку, після операції гінекологічного характеру внаслідок ушкодження нерву отримала значні проблеми зі здоров'ям (біль, утруднення пересування та сидіння, неможливість вести статеве життя) і звернулася до клініки за відшкодуванням збитків. Однак компенсація їй була значно зменшена із міркувань попередньої тривалості хвороби і не таких важливих для жінки у зрілому віці статевих відносин, порівняно з молодими. Тобто Верховний Адміністративний суд Португалії взяв за основу рішення ознаки віку і статі. ЄСПЛ підкреслив, що основна проблема у наявності припущення, що сексуальність є для заявниці, матері двох дітей, не такою важливою, як для молодшої жінки, і тим самим суд «ігнорує її фізичну і психологічну значущість для самореалізації жінок як особистостей» [7, § 52]. Узагальнюючи, суд звернув увагу на те, що проблема стереотипування певної групи у суспільстві полягає у тому, що вона забороняє індивідуалізовану оцінку їхньої спроможності та потреб [7, § 46]. Суддя Ганна Юдківська у особливій думці наголосила, що саме «стереотипні міркування у даній справі привели до дискримінації», а «упередження, яке передається через тисячоліття, є важким тягарем, що загрожує як сьогоденню, так і майбутньому» [7].

Висновки. За період функціонування ЄСПЛ ним опрацьовано величезний обсяг справ щодо порушення права рівності та нерозривно пов'язаного з ним принципу недискримінації ст. 14 та ст. 1 Протоколу № 12 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Еволюція інтерпретаційної діяльності ЄСПЛ свідчить про трансформацію підходів інтерпретації права на недискримінацію. Суд поступово почав розширювати коло сфер ймовірних порушень від прямої заборони до виявлення та констатації непрямой дискримінації, а його рішення сприяли нормативному оформленню принципу недискримінації в національних системах і його поступовому перетворенню із суто декларативного на злагоджений дієвий механізм захисту постраждалих від дискримінації осіб і утвердженню демократії, людської гідності та верховенства права як засадничих принципів Ради Європи. Водночас верховенство права утворює центральний принцип тлумачення Конвенції. Консенсусне розслідування дозволяє ЄСПЛ прив'язувати свої рішення до темпів зміни національного законодавства, визнаючи політичний суверенітет держав-респондентів, і водночас легітимізувати власні рішення проти них, дотримуючись принципів демократичної правової держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Abdulaziz, Caba and Balkandali v United Kingdom. Application Nos. 9214/80; 9473/81; 9474/81, 28 May 1985.
2. Ahmet Arslan and Others v. Turkey. Application no. 41135/98, 23 February 2010.
3. Andrejeva v. Latvia [GC], no. 55707/00, 18 February 2009
4. Baczkowski & Ors v Poland. Application no. 1543/06, 3 May 2007.
5. Çam v. Turkey. Application no. 51500/08, 2 February 2016.
6. Carson and Others v. The United Kingdom. Application no. 42184/05 [GC], 16 March 2010. URL: <http://ceere.eu/wp-content/uploads/2016/03/CASE-OF-CARSON-AND-OTHERS-v.-THE-UNITED-KINGDOM.pdf> (21.12.2018)
7. Carvalho Pinto de Souza Morais. Application no. 17484/15, 25 July 2017.
8. Case of Thlimmenos \ v. Greece, Application no. 34369/97, 6 April 2000. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_young_people_ENG.pdf.
9. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and 14: URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CM=8&DF=27/07/2010&CL=ENG>(21.12.2018).
10. Danilenko v and Others v. Russia, Application no. 67336/01, 30 July 2009.
11. DH and Others v. The Czech Republic. Application no. 57325/00 [GC], 13 November 2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-83256%22%5D%7D> (21.12.2018).
12. Eweida an Others the United ingdom, application nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10), Jan. 15, 2013.
13. Hugh Jordan v United Kingdom. Application no. 24746/94, 4 May 2001.
14. Kiyutin v. Russia. Application no. 2700/10, 10 March 2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%22882651%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-103904%22%5D%7D>. (21.12.2018).
15. Lautsi and others v. Italy. Application no. 30814/06 [GC], 18 March 2011.
16. Nachova and Others v. Bulgaria. Applications nos. 43577/98 and 43579/98, 6 July 2005.
17. Opuz v. Turkey Application no. 33401/02, June 2009 Final.
18. Paraskeva Todorova v. Bulgaria. Application no. 37193/07, 25 March 2009.
19. Sampanis v Greece, Application no. 32526/05, 5 Jun 2008.
20. DH and Others v. The United Kingdom, no. 65731/01 and 65900/01 [GC], 12 Apr 2006.
21. Stummer v. Austria. Application no. 37452/02, 7 July 2011.
22. Timishev v. Russia. Application nos. 55762/00, 55974/00, 13 Decemberr 2005.
23. Ünal Tekeli v. Turkey, Application no. 29865/96, 16 November 2004.
24. Zarb Adami v. Malta, Application no. 17209/02, 20 June 2006.
25. Олійник О.В. Принцип рівності та заборона дискримінації в практиці Європейського суду з прав людини: URL: <https://www.google.com/search?q=http%3A%2F%2Funba.org.ua%2Fassets%2Fu> (21.12.2018).

Колесник В. Ю.,
асистент кафедри міжнародного та митного права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВІ ОСНОВИ КООПЕРАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЮНЕСКО В ОСВІТНІЙ СФЕРІ

LEGAL BASIS FOR THE EUROPEAN UNION AND UNESCO COOPERATION IN THE EDUCATIONAL SPHERE

Стаття присвячена вивченню особливостей міжнародно-правової співпраці Європейського Союзу та ЮНЕСКО з питань освіти. Автором безпосередньо встановлено спільність освітніх політик двох організацій та визначено правові основи цієї кооперації й основні напрями співпраці.

Ключові слова: *освіта, Європейський Союз, міжнародно-правове співробітництво ЄС в освітній політиці, ЮНЕСКО та ЄС – взаємодія в сфері освіти, правові основи співробітництва ЄС і ЮНЕСКО з питань освіти.*

Стаття посвящена изучению особенностей международно-правового сотрудничества Европейского Союза и ЮНЕСКО по вопросам образования. Автором непосредственно установлена общность образовательных политик двух организаций и определены правовые основы этой кооперации и основные направления сотрудничества.

Ключевые слова: *образование, Европейский Союз, международно-правовое сотрудничество ЕС в образовательной политике, ЮНЕСКО и ЕС – взаимодействие в сфере образования, правовые основы сотрудничества ЕС и ЮНЕСКО по вопросам образования.*

The article is devoted to the study of the peculiarities of the international legal cooperation between the European Union and UNESCO on education. The author directly establishes the commonality in educational policies of the two organizations and defines the legal foundations and main directions of this cooperation.

Key words: *education, the European Union, EU international legal cooperation in educational policy, UNESCO and the EU – cooperation in the field of education, legal framework for EU-UNESCO cooperation on education.*

Європейський Союз (далі – ЄС) є одним з основних акторів на міжнародній арені, який опікується питаннями освіти, що пов'язано зі значною інтенсифікацією міжнародної співпраці у цій сфері, в тому числі правової, що спостерігається протягом останніх років, та бажанням самого ЄС брати участь в освітніх процесах та вирішенні проблем, пов'язаних із ними. Крім того, знання, інтелект і моральність стають головними ресурсами стійкого прогресу. А в умовах постійно зростаючої конкуренції між державами з метою досягнення позитивного фінансового балансу для більшості держав світу дбайливе ставлення до людського капіталу, підвищення рівня кадрового потенціалу є базисом їхнього економічного процвітання. У цих умовах процеси глобалізації зумовлюють необхідність міждержавного співробітництва у сфері освіти з метою обміну досвідом для розвитку економічного, соціального, культурного та інтелектуального потенціалу держав [1, с. 13]. Не є виключенням і ЄС та його країни-учасниці, які бажають бачити Союз однією з найбільших конкурентоздатних економік світу, цілком усвідомлюючи безумовну роль освіти. Тому ЄС підбурює держави до активізації кооперації в досліджуваній сфері і сам при цьому не лишається осторонь, активно співпрацюючи з Організацією Об'єднаних Націй із питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО), флагманською організацією в цій сфері.

Усе вищевикладене з урахуванням прагнень України поглиблювати співробітництво із ЄС в освітній сфері вказує на актуальність дослідження основ

правового регулювання кооперації ЄС та ЮНЕСКО в цій сфері.

Питанню освітньої політики ЄС та особливостей її реалізації присвячено праці вітчизняних та зарубіжних дослідників Н. Вільчинської, О. Краєвської, О. Ковальчука, М. Ларіонової, О. Локшини, В. Пашкова та ін. Однак усі вони в основному зводяться до політологічних досліджень, оминаючи при цьому правові аспекти. Наявні праці, присвячені міжнародно-правовому співробітництву в освітній сфері, таких вчених, як С. Кашкін, А. Сабітова, О. Четверіков та ін., частково заповнюють цю прогалину, водночас вони не деталізують саме питання співпраці ЄС та ЮНЕСКО щодо освіти.

У цьому контексті метою статті є дослідження саме основ правового регулювання міжнародного освітнього співробітництва ЄС та ЮНЕСКО.

Загалом міжнародно-правова співпраця ЄС у сфері освіти здійснюється з низкою міжнародних організацій та держав світу, що уможливорює виділення трьох її рівнів: 1) універсальний або глобальний рівень, до якого належить співпраця з ООН, а саме ЮНЕСКО як флагманської організації, що опікується питаннями освіти, яка, насамперед, полягає в підтримці освітніх ініціатив та програм, зокрема, Освіти для всіх (*Education for All – EFA*) та Глобального партнерства заради освіти (*the Global Partnership for Education – GPE*), із Дитячим фондом ООН та Міжнародною організацією праці; 2) регіональний рівень, що включає співпрацю з регіональними міжнародними організаціями, які тією чи іншою мірою

зачіпають питання освіти, наприклад, Радою Європи, Організацією із безпеки та співробітництва в Європі, та підтримку низки освітніх процесів, зокрема Болонського та Копенгагенського та освітніх програм мобільності; 3) локальний (державний) рівень, що характеризується підтримкою реформ систем освіти як індивідуально, так і в межах певних географічних регіонів, при цьому інтенсивність та обсяг співпраці залежатиме від подальших євроінтеграційних намірів держав.

Водночас ця кооперація розвивалась поступово, що пов'язано з послідовністю формування самої освітньої політики ЄС та закріплення її правового підґрунтя в установчих актах Союзу. Нині правовою основою для цього виду співробітництва, в тому числі, з ЮНЕСКО слугує, насамперед, ч. 1 ст. 21 Договору про ЄС («Союз намагається розвивати стосунки і розбудовувати партнерські відносини з третіми країнами, регіональними і універсальними міжнародними організаціями»), ч. 1 ст. 220 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС) («Союз встановлює будь-яке корисне співробітництво з органами Організації Об'єднаних Націй та її спеціалізованими установами, Радою Європи, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі й Організацією економічного співробітництва й розвитку. Союз також підтримує потрібні відносини з іншими міжнародними організаціями»), ч. 3 ст. 165 ДФЄС («Союз і держави-члени створюють сприятливі умови для співробітництва із третіми країнами й компетентними міжнародними організаціями у сфері освіти») та ч. 3 ст. 166 ДФЄС, що передбачає аналогічне положення щодо професійної освіти [2, с. 24, 99, 121]. Таким чином, установчі договори ЄС передбачають співробітництво з питань освіти з міжнародними організаціями та третіми державами як ЄС, так і його держав-членів.

Одним з основних стратегічних партнерів ЄС та водночас провідних акторів на міжнародній арені, який опікується питанням освіти, є ЮНЕСКО, що виступає спеціалізованою установою ООН та з моменту заснування якої у 1945 р. основною місією є «сприяння зміцненню миру і безпеки шляхом розширення співпраці народів у сфері освіти, науки і культури в інтересах забезпечення загальної поваги до справедливості, законності і прав людини, а також основних свобод, проголошених у Статуті ООН, для всіх народів незалежно від раси, статі, мови або релігії» (ст. 1 Статуту ЮНЕСКО) [3]. При цьому діяльність Організації в галузі освіти є одним із найважливіших засобів досягнення цієї мети.

ЮНЕСКО виступає за цілісне і гуманістичне бачення якісної освіти в усьому світі і забезпечення кожному права на освіту, а також відстоює ідею про центральну роль освіти в розвитку людського потенціалу, суспільства і економіки [4]. Також ЮНЕСКО пропагує застосування заснованого на правах людини цілісного підходу до освіти, націленого на реалізацію інклюзивного навчання протягом усього життя і побудову суспільства знань через формальне, неформальне та інформальне навчання. Саме таку

мету визначено середньостроковою стратегією розвитку ЮНЕСКО на 2014–2021 рр. [5], яка неабияк схожа на цілі, встановлені ЄС щодо освіти, оскільки обидві організації відстоюють унікальну роль освіти для майбутнього та визначають при цьому спільні для усіх проблеми. З огляду на це стає зрозумілим, що міжнародні організації мають не лише утриматися від конкуренції та змагальності між собою, а, навпаки, координувати свою діяльність задля посилення її ефективності та уникнення дублювання. Тобто їх метою має стати взаємне доповнення, що є ключем посилення їх впливу [6, с. 308].

Варто також зазначити, що саме ЮНЕСКО є єдиною установою ООН, що володіє виключним та повним мандатом на усі аспекти та питання щодо освіти. У зв'язку із цим саме вона розробляє ініціативи у сфері освіти та виносить їх на широкий загал. Найбільш визначними ініціативами цієї організації є EFA та GPE. EFA виступає «глобальним зобов'язанням» забезпечити якісну базову освіту для всіх дітей, молоді та дорослих, була представлена та затверджена у 2000 р. на Всесвітньому освітньому форумі в Дакарі [7] із встановленням таких цілей: розширення та вдосконалення системи комплексного виховання та освіти в ранньому віці, особливо для найбільш вразливих та малозабезпечених дітей; забезпечення доступу до цілком безплатної та обов'язкової початкової освіти, особливо для дітей, що перебувають у складних умовах, та тих, хто належать до етнічних меншин; забезпечення рівноправного доступу молоді та дорослих до відповідних навчальних та інших програм, що забезпечуватимуть розвиток людських навиків; підвищення рівня грамотності серед дорослих не менше ніж на 50% та забезпечення рівного доступу до базової та безперервної освіти для всіх дорослих; усунення гендерних диспропорцій у початковій та середній освіті та досягнення гендерної рівності в освіті; поліпшення всіх аспектів якості освіти [8].

Додатково з метою прискорення прогресу EFA у 2002 р. було започатковано унікальне партнерство – «Освіта для всіх – Швидкий шлях ініціативи», яке із 2011 р. відоме як GPE, ідея якого полягає, насамперед, у стимулюванні та наданні допомоги, ресурсів і технічної підтримки щодо впровадження національних освітніх реформ задля забезпечення універсальності початкової освіти у країнах, що розвиваються [9]. Нині ці ініціативи підтримують 189 країн світу та низка міжнародних організацій.

Усе вищевикладене дає змогу твердити, що освітня політика в межах ЮНЕСКО здійснюється за допомогою її стратегізації, при цьому головна відповідальність за її якісне впровадження покладається на держави. ЮНЕСКО ж надає постійну підтримку державам, спонукає їх до поглиблення партнерських відносин, здійснює моніторинг та формує відповідні правові інструменти. Загалом правові інструменти ЮНЕСКО можна поділити на дві групи: нормативні акти самої організації, які приймають форму рекомендацій, та міжнародні угоди держав-учасниць. З метою успішності розробки та прийняття

конвенції ЮНЕСКО активно співпрацює в питаннях нормотворення з регіональними міжнародними організаціями, що також опікуються питанням освіти. Не є виключенням ЄС. Так, ЄС став одним із стратегічних партнерів ЮНЕСКО, адже обидві організації поділяють однакові цінності та тісно кооперують задля досягнення спільних цілей. Тематичний діалог та фінансове співробітництво з Європейською Комісією (далі – ЄК) та делегаціями ЄС на рівні країн постійно зростає, зокрема, у сферах взаємного інтересу, як-от: освіта, культура, наука та технології, вода та океани, а також свобода вираження поглядів. Враховуючи це та маючи за мету посилення діалогу, зміцнення співпраці та сприяння обміну найкращими практиками, 8 жовтня 2012 р. ЮНЕСКО та ЄС уклали Меморандум про взаєморозуміння (*Memorandum of Understanding*) (далі – МПВ) [10], який і став правовою основою їх міжнародного співробітництва, зокрема у сфері освіти.

Утім, варто наголосити, що налагодження цього діалогу було тривалим, адже розпочалося з обміну листами між ЮНЕСКО та ЄС ще у 1964 р., коли Європейські співтовариства де-юре не володіли компетенцією щодо освіти [11, с. 70]. Інтенсифікація ж співпраці розпочалася після прийняття Маастрихтського договору. А вже у 2001 р. ЄК звернулася із закликом у формі повідомлення до Ради ЄС та Європейського Парламенту щодо побудови ефективного партнерства між ЄС та ООН із питань розвитку та гуманітарних справ [12], в якому наголошувала на беззаперечному успіху в налагодженні співпраці між двома організаціями щодо практично усіх сфер зовнішніх зносин ЄС, зокрема із питань миру, безпеки, торгівлі, соціальних та економічних питань. Водночас, визнаючи глобальну роль ООН у міжнародних відносинах та встановлення Цілей розвитку тисячоліття ООН до 2015 р., ЄК наполягала на посиленні колаборації з агенціями ООН, фондами та програмами, в тому числі з ЮНЕСКО у питаннях розвитку освіти. У 2003 р. укладається фінансова та адміністративна рамкова угода між ЄС та ООН [13] і приймається чергове повідомлення ЄК, що спонукає до посилення присутності ЄС у діяльності агенцій ООН, збільшення фінансової підтримки проектів ООН та продукування стратегічного партнерства з агенціями ООН, зокрема з ЮНЕСКО [14]. Однак офіційний документ про співпрацю з ЮНЕСКО було підписано лише у 2012 р. [15].

Проаналізувавши МПВ, зазначимо, що він належить до тих правових інструментів, що мають політичний характер, не є юридично обов'язковими і не належать до міжнародних договорів у прямому сенсі слова. Адже використання незобов'язальних (*non-binding*) правових інструментів у врегулюванні відносин ЄС із рештою світу стає звичною практикою, що пов'язано, насамперед, із наміром підвищити продуктивність зовнішніх зносин, нівелювати труднощі у процесі перемовин та кінцевих домовленостей, посилити межі дискреційних повноважень сторін під час виконання домовленостей. Зрештою, незобов'язальні домовленості є більш придатними

для політично чутливих сфер або тих, що мають змінний характер [16, с. 115–116], до яких належить і освіта. Загалом простежується переважання майже вдвічі міжнародних інструментів незобов'язального характеру, укладених між ЄС та міжнародними організаціями або третіми державами, над класичними міжнародними угодами [17].

Водночас зазначимо, що т.зв. «неформальні» міжнародні угоди [18] або «м'які» міжнародні угоди [17], зокрема МПВ, хоч і не є юридично обов'язковими для сторін, здатні мати суттєвий політичний вплив та навіть породжувати юридичні наслідки. Міжнародне «м'яке» право дійсно в змозі створювати правові наслідки у міжнародному правовому порядку на основі принципу добросовісності, що призводить, принаймні, до очікувань сторін щодо дотримання цих політичних угод [16, с. 119].

Таким чином, хоч МПВ між ЮНЕСКО та ЄС не можна вважати класичним міжнародним договором, його значення не можна недооцінювати. Адже нинішній МПВ ґрунтується на багаторічній співпраці між цими організаціями, на спільних принципах, цілях, у тому числі ЦРТ ООН та ЕФА, і намірах розвивати це співробітництво задля підвищення якості діяльності та впливовості організацій у сферах, охоплених партнерством (п. 2, 4 МПВ). До таких сфер належить і освіта, збільшення обізнаності про важливість якої як значущого компоненту людського, соціального та економічного розвитку є першочерговим завданням. Відповідно до МПВ сторони здійснюватимуть координацію зусиль щодо якості, релевантності та змісту освіти (п. 6 МПВ) на універсальному, регіональному та державному рівнях (п. 17 МПВ), за необхідності із залученням громадськості (п. 19 МПВ). Основними інструментами співпраці при цьому виступатимуть регулярний діалог та обмін знаннями, поширення найкращих практик, розроблення на основі наочного підходу освітньої політики та відповідних рекомендацій (п. 13 МПВ) [10].

Примітним є те, що МПВ закликає сторін до продовження участі у багаторічних ініціативах щодо освіти, однією з яких є згадане вище GPE, що об'єднує країни, що розвиваються (країни-партнери), донорів (країни світу та ЄС), міжнародні організації (ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, Світовий банк), громадянське суспільство, організації вчителів, приватний сектор та інші фонди з метою тісного співробітництва з країнами-партнерами у розробленні та впровадженні якісних планів розвитку галузі освіти, щоб кожна дитина отримала якісну базу освіти, визначивши пріоритети найбільш біднішим, найуразливішим та тим, хто живе в нестабільних та конфліктних країнах.

Хоч ЄС є активним учасником GPE, його діяльність цим не обмежується, адже він також підтримує такі проекти: Міжнародна цільова група «Викладачі для освіти 2030» (*International Task Force on Teachers for Education 2030*), яка допомагає країнам, особливо в Африці, забезпечити належну кількість компетентних та мотивованих педагогів [19]; Глобальна мережа ЮНЕСКО міст, що навчаються (*UNESCO Global*

Network of Learning Cities), яка сприяє поширенню інклюзивного навчання від початкової до вищої освіти, ціложиттєвої освіти та освіти дорослих [20] та ін.

Водночас, незважаючи на тривале залучення до роботи ЮНЕСКО, його фінансового впливу та дедалі тіснішого партнерства між обома організаціями, ЄС, як правило, залишається у статусі простого спостерігача, обмежуючись переважно пасивною роллю в дебатах, що проводяться в рамках ЮНЕСКО. Попри те, що представники Союзу можуть брати участь у засіданнях органів організації та здійснювати усне втручання, вони не мають права голосу або нормотворчої ініціативи [11, с. 71].

З огляду на вищезазначене видається можливим таке узагальнення: беззаперечним є визнання

за освітою фундаментальної сфери у забезпеченні сталого розвитку країн та суспільств і основного засобу боротьби із такими негативними явищами, як убогість, примусова дитяча праця, збройні конфлікти тощо, при цьому подолання цих проблем потребує значної консолідації зусиль на глобальному рівні. Тому необхідність співробітництва ЄС у питаннях освіти з універсальними міжнародними організаціями, зокрема ЮНЕСКО, є виправданою. Водночас ця кооперація здійснюється на підставі укладеного МПВ та полягає у підтримці глобальних проектів організації щодо забезпечення усіх рівним доступом до безплатної та якісної освіти, не накладаючи при цьому жодних юридичних зобов'язань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сабитова А.А. Международно-правовое сотрудничество государств в образовательном пространстве. Вестник КазНПУ им. Абая, серия «Международная жизнь и политика». 2013. № 3(34). С. 13–16.
2. Зібрання актів європейського права. К.: Ред. Журн. «Право України», 2013. Вип. 1: Європейський Союз / упоряд. К.В. Смирнова; за заг. Ред. В.І. Муравйова. 2013. 1052 с.
3. Статут Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, 16 листопада 1945 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_014 (дата звернення: 10.12.2018).
4. Образование преобразует жизнь людей. URL: <https://ru.unesco.org/themes/education> (дата звернення: 10.12.2018).
5. Среднесрочная стратегия 2014–2021 гг. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002278/227860r.pdf> (дата звернення: 10.12.2018).
6. Мушак Н.Б. Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. Часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 308–311.
7. Education for All Movement. URL: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/browse/1/> (дата звернення: 10.12.2018).
8. The Six EFA Goals. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=22012&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (дата звернення: 10.12.2018).
9. UNICEF's engagement in the Global Partnership for Education. URL: https://www.unicef.org/partners/Partnership_profile_2012_Global_Partnership_for_Education.pdf (дата звернення: 10.12.2018).
10. UNESCO-European Union Partnership. URL: <https://en.unesco.org/UNESCO-EU-Partnership> (дата звернення: 10.12.2018).
11. The European Union in International Organisations and Global Governance. Recent Developments edited by Christine Kaddous. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2015. 279 p.
12. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs, 2 May 2001. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0231> (дата звернення: 10.12.2018).
13. Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community and the United Nations, 25 April 2003. URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf (дата звернення: 10.12.2018).
14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism, 10 September 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52003DC0526> (дата звернення: 10.12.2018).
15. Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation Secretariat and its subsidiary bodies (hereinafter referred to as “UNESCO”) and the European Union, jointly referred to hereinafter as “the two Sides”, 8 October 2012. URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf (дата звернення: 17.11.2018).
16. Andrade P. G. The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs through Non-Binding Instrument. European Papers -A Journal on Law and Integration. 2016. Vol. 1. No 1. P. 115–125.
17. Wessel R.A. «Soft» International Agreements in EU External Relations: Pragmatism over Principles? URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f1f2a338-11f1-44b8-81d8-034f29099c28.pdf> (дата звернення: 10.12.2018).
18. Shaw M.N. International Law. Eight edition. London: Cambridge University Press, 2017. 1033 p.
19. International Task Force on Teachers for Education 2030. URL: <http://www.teachersforefa.unesco.org/v2/index.php/en/about-us/history/history> (дата звернення: 10.12.2018).
20. UNESCO Global Network of Learning Cities. URL: <http://uil.unesco.org/lifelong-learning/learning-cities> (дата звернення: 10.01.2018).

ЗМІСТ

ТРУДОВЕ ПРАВО

Золотухіна Л. О.

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ
ПРИ ВІДСТОРОНЕННІ ПРАЦІВНИКІВ.....3

Онофрійчук В. О.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРАВОМ ЛЮДИНИ
НА ПРАЦЮ, ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....7

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Копиця Є. М.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОРМУВАННЯ
В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ 11

Курман Т. В.

ДЕРЖАВНА АГРАРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК КАТЕГОРІЯ АГРАРНОГО ПРАВА17

Лагойда Т. В.

ПАСИВНИЙ ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....21

Лало Г. С.

ПРАВІМІРНІСТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБРУДНЕННЯ
ПОВЕРХНЕВИХ ВОД УКРАЇНИ СТИЧНИМИ ВОДАМИ.....25

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Бичковська М. Є.

ОХОРОНА АВТОРСЬКИМ ПРАВОМ НЕЗАРЕЄСТРОВАНИХ ДИЗАЙНІВ
У СФЕРІ ІНДУСТРІЇ МОДИ..... 29

Буряк І. В.

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РАЙОННИХ РАД
У СФЕРІ НАДАННЯ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ..... 33

Гнап Д. Д.

ПОСЛІДОВНІСТЬ ДІЙ СУДДІ ПІСЛЯ ОДЕРЖАННЯ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ..... 38

Говорун В. В.

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ГАРАНТІЯ НЕПОРУШНОСТІ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ТАЄМНИЦЮ
ЛИСТУВАННЯ, ТЕЛЕФОННИХ РОЗМОВ, ТЕЛЕГРАФНОЇ ТА ІНШОЇ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ..... 42

Деревінський М. П.

МІСЦЕ ДЕРЖАВНИХ НАГОРОД СЕРЕД ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СТИМУЛІВ.....46

Дмитрук І. М.

КРИТЕРІЇ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....50

Дрозд С. М.

РЕТРОСПЕКТИВА ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....53

Жуков С. В.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕТИЧНИХ ПРОБЛЕМ У ПРОФЕСІЙНІЙ СФЕРІ.....57

Залужний В. Г.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ КОМІСІЙ
ЯК СУБ'ЄКТІВ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....60

Кантор Н. Ю.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОСНОВНА ФУНКЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ..... 64

Кириченко Ю. М.

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....68

Книш С. В.

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....72

Косиця О. О. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ВИКРИВАЧІВ.....	76
Кропивницький М. О. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....	80
Мамалуй О. О. КОНЦЕПЦІЯ “DUE PROCESS” У ПОДАТКОВИХ ПРОЦЕДУРАХ.....	86
Марусевич Д. О. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ГРОШОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....	89
Озеруга О. В. АДМІНІСТРУВАННЯ МИТНИХ ПЛАТЕЖІВ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	92
Погребняк М. М. ВЕТЕРИНАРНА МЕДИЦИНА ЯК ОБ’ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	96
Погребняк О. Г. ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЩОДО РЕЄСТРАЦІЇ ШЛЮБУ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ БАТЬКІВСТВА В УКРАЇНІ.....	100
Покатаєв П. С. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТУ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ.....	104
Сахно Д. С. СОДЕРЖАНИЕ И СУЩНОСТЬ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ В НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ.....	111
Сіводін О. О. ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	115
Скрипа Є. В. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	119
Таранов А. Ю. ПРО ПРОГРАМНУ КЛАСИФІКАЦІЮ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ.....	124
Тильчик В. В. ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ (ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ УЗБЕКІСТАН).....	129
Тогобіцька-Громова А. А. УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	133
Чернишова В. Ю. АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ПІДСТАВА ПРИТЯГНЕННЯ СУБ’ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	137
Чечель А. В. КОГНІТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОЗВ’ЯЗКІВ ПОНЯТТЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ» З ВИХІДНИМИ ПРАВОВИМИ ПРИНЦИПАМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....	141
Шевченко М. В. ВЗАЄМОЗВ’ЯЗОК КОРУПЦІЇ ТА ВІДМИВАННЯ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ЯК ПЕРЕДУМОВА ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ КОРУПЦІЙНИХ ДОХОДІВ.....	146
Шевченко Т. В. ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	151
Шило Є. П. ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	154

Шкарпицька В. К. ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ.....	165
Яковенко Є. О. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ.....	169
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА	
Д'яченко Н. О. ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	176
Кісліцина І. О. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПІДТРИМАННЯ ПРОКУРОРОМ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ В СУДІ.....	180
Овсяннікова О. О., Бандура М. С. ОРГАНІЗАЦІЯ ТАЙМ-МЕНЕДЖМЕНТУ ПРАЦІВНИКІВ СУДУ.....	184
Панькова Л. О. ВИЩИЙ СУД ІЗ ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК СУБ'ЄКТ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	187
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	
Карвацька С. Б. ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРАВА НА НЕДИСКРИМІНАЦІЮ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ	190
Колесник В. Ю. ПРАВОВІ ОСНОВИ КООПЕРАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЮНЕСКО В ОСВІТНІЙ СФЕРІ.....	195

CONTENTS

LABOR LAW

Zolotukhina L. O.

ON REMUNERATION RESERVATION WHILE EMPLOYEE'S TEMPORARY REMOVAL.....3

Onofriichuk V. O.

PROBLEMATIC ISSUES WHICH ARE RELATED TO THE HUMAN RIGHT
TO WORK AND THE WAYS HOW TO SOLVE IT.....7

ENVIRONMENTAL LAW

Kopytsia Ye. M.

SELECTED ISSUES OF LEGAL REGULATION OF STANDARDIZATION
IN THE FIELD OF AIR PROTECTION.....11

Kurman T. V.

STATE AGRARIAN POLICY OF UKRAINE AS A CATEGORY OF AGRARIAN LAW17

Lahoida T. V.

PASSIVE ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION.....21

Lalo H. S.

LAWFULNESS OF THE REGULATION OF THE PROBLEM OF WASTEWATER DISCHARGES
INTO SURFACE WATER BODIES OF UKRAINE.....25

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Bychkovska M. Ye.

COPYRIGHT PROTECTION FOR THE UNREGISTERED FASHION DESIGNS.....29

Buriak I. V.

QUESTIONS OF LEGAL CONTRACTING OF RIGHTS OF THE DISTRICT
COUNCIL IN THE PROVISION OF LOCAL GUARANTEES.....33

Hnap D. D.

THE SEQUENCE OF ACTIONS OF A JUDGE AFTER RECEIPT OF A STATEMENT OF CLAIM.....38

Hovorun V. V.

JUDICIAL CONTROL AS A GUARANTEE OF INVIOABILITY
OF THE CITIZENS' RIGHT TO THE SECRET OF CORRESPONDENCE,
TELEPHONE CONVERSATIONS, TELEGRAPH AND OTHER CORRESPONDENCE.....42

Derevinskyi M. P.

LOCATION OF PUBLIC AWARDS OVER THE PUBLIC-LEGAL STIMULES.....46

Dmytruk I. M.

THE CRITERIA OF ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: LEGAL ASPECTS.....50

Drozd S. M.

RETROSPECTIVE OF DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT OF FINANCIAL
AND LEGAL REGULATION OF MEDICAL SUPPLY OF POLICE.....53

Zhukov S. V.

LEGAL ASPECTS OF ETHICAL PROBLEMS IN THE PROFESSIONAL SPHERE.....57

Zaluzhnyi V. H.

ADMINISTRATIVE-LEGAL CHARACTERISTIC OF POLICE COMMISSIONS
AS SUBJECTS OF EVALUATION OF POLICE ACTIVITY.....60

Kantor N. Yu.

ENSURING ECONOMIC SECURITY AS THE MAIN FUNCTION
OF THE UKRAINIAN STATE.....64

Kyrychenko Yu. M.

PRINCIPLES OF ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS
AS ADMINISTRATIVE RIGHTS SUBJECTS.....68

Knysh S. V.

ANALYSIS OF CURRENT STATE OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION
OF RELATIONS IN THE FIELD OF HEALTH SPHERE IN UKRAINE.....72

Kosytsia O. O. IMPLEMENTATION OF THE STANDARDS OF THE EUROPEAN UNION IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS.....	76
Kropyvnytskyi M. O. LEGAL FOUNDATIONS OF FINANCING OF SOCIAL SECURITY IN UKRAINE.....	80
Mamalui O. O. THE CONCEPT OF “DUE PROCESS” IN TAX PROCEDURES.....	86
Marusevych D. O. CURRENT STATE AND PERSPECTIVES OF FURTHER DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF MONEY SECURITY OF THE POLICE.....	89
Ozeruha O. V. ADMINISTRATION OF CUSTOMS PAYMENTS: ESSENCE AND PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION.....	92
Pohrebniak M. M. VETERINARY MEDICINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL RESEARCH.....	96
Pohrebniak O. H. PROBLEMED ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR REGISTRATION OF THE LANGUAGE AND ESTABLISHMENT OF PERSONALITY IN UKRAINE.....	100
Pokataiev P. S. LEGAL REGULATION OF STATE MONITORING IN THE FIELD OF THE MYRTURNMENT AS A ELEMENT OF ACHIEVEMENT OF PLANNED POINTS.....	104
Sakhno D. S. CONTENT AND ESSENCE OF LAW ABUSE IN TAX RELATIONS.....	111
Sivodin O. O. THE NORMATIVE REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE.....	115
Skrypa Ye. V. CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR ROAD TRANSPORT SAFETY.....	119
Taranov A. Yu. ON PROGRAM CLASSIFICATION OF BUDGET EXPENDITURES.....	124
Tylchuk V. V. SETTLEMENT OF DISPUTES IN THE SPHERE OF PUBLIC AND LEGAL RELATIONS BY ADMINISTRATIVE COURTS (EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN).....	129
Tohobitska-Hromova A. A. ADMINISTRATIVE DECISIONS IN THE PROSECUTOR’S OFFICES: THE ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECT.....	133
Chernyshova V. Yu. ADMINISTRATIVE ACTS AS PROCEDURAL GROUND FOR BRINGING THE SUBJECTS OF POWER TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY	137
Chechel A. V. THE COGNITIVE POTENTIAL OF THE INTERRELATIONSHIPS BETWEEN THE “DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION” NOTION AND THE FUNDAMENTAL LEGAL PRINCIPLES FOR THE LOCAL BUDGETS FORMATION.....	141
Shevchenko M. V. INTERRELATION OF CORRUPTION AND LAUNDERING OF INCOMES OBTAINED BY CRIMINAL MEANS AS A PRECONDITION FOR ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTIONS OF ANTI-MONEY LAUNDERING LEGISLATION.....	146
Shevchenko T. V. PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LAW PERSONAL SAFETY WHILE PERFORMING POLICE AUTHORITY IN THE CONDITIONS OF ANTI TERRORISM.....	151
Shylo Ye. P. LEGAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	154

Shkarpytska V. K. FEATURE OF THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF SERVICEMEN.....	165
Yakovenko Ye. O. LEGAL ASPECTS OF PROOF IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....	169
JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY	
Diachenko N. O. PRINCIPLES OF THE ACTIVITIES OF PROSECUTOR'S SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE.....	176
Kislitsyna I. O. SPECIFIC ASPECTS OF SUPPORTING A PUBLIC PROSECUTION IN COURT BY THE PROSECUTOR.....	180
Ovsianikova O. O., Bandura M. S. TIME MANAGEMENT ORGANIZATION OF COURT EMPLOYEES.....	184
Pankova L. O. SUPREME COURT OF INTELLECTUAL PROPERTY AS A SUBJECT OF COMMUNICATION ACTIVITY.....	187
INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW	
Karvatska S. B. INTERPRETATION OF THE RIGHT TO NON-DISCRIMINATION IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....	190
Kolesnyk V. Yu. LEGAL BASIS FOR THE EUROPEAN UNION AND UNESCO COOPERATION IN THE EDUCATIONAL SPHERE.....	195

НОТАТКИ

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6

Том 2

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – С.Ю. Калабухова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 25,11, ум.-друк. арк. 23,94.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 0219/28.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.