МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

**Науковий збірник**

Випуск 6
Том 4

2017

**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:**

***Алєксєєнко Ігор Григорович*** *– доктор політичних наук, кандидат 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*
***Бондаренко Наталія Леонідівна*** *– доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)*
***Вишня Володимир Борисович*** *– доктор технічних наук, професор*
***Гошовський Володимир Сергійович*** *– доктор юридичних наук*
***Грабильніков Анатолій Васильович*** *– кандидат юридичних наук, доцент*
***Ємельянов Володимир Павлович*** *– доктор юридичних наук, професор*
***Калашников Віктор Михайлович*** *– доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор*
***Кулієв Ібрагим Орудж огли*** *– доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)*
***Марков Карло Анатолійович*** *– доктор історичних наук, професор*
***Мінченко Сергій Іванович*** *– доктор юридичних наук, старший науковий співробітник*
***Мудриєвська Людмила Михайлівна*** *– кандидат юридичних наук,*
*кандидат філософських наук, доцент*
***Негодченко Олександр Володимирович*** *– доктор юридичних наук, професор*
***Патерило Ірина Володимирівна*** *– 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, професор*
***Чабаненко Микола Миколайович*** *– доктор юридичних наук, доцент*
***Чукаєва Вероніка Олександрівна*** *– кандидат історичних наук, доцент*
***Шуба Борис Володимирович*** *– доктор юридичних наук*
***Юзікова Наталія Семенівна*** *– кандидат 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 № 14 від 08.06.2017 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 № 21220-11020Р
від 23.01.2015 р. видане Державною реєстраційною службою України

ISSN 2408-9257

© Дніпровський національний
університет імені Олеся Гончара, 2017

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.454

**Аброськін В. В.,**
*генерал поліції другого рангу,*
*перший заступник Голови Національної поліції України – керівник кримінальної поліції*

## НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

## REGULATORY PRINCIPLES OF PUBLIC SECURITY PROVISION BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE ANTI-TERRORIST OPERATION

У статті розглянуто зміст нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах антитерористичної операції залежно від їхньої юридичної сили. Автор приділяє безпосередню увагу теоретичним основам понять «правове регулювання», «механізм правового регулювання» тощо. Встановлено ключові ознаки нормативних засад забезпечення публічної безпеки поліцією в умовах АТО.

***Ключові слова:*** *правове регулювання, Національна поліція, антитерористична операція, закон, підзаконний нормативний акт, відомчий нормативний акт.*

В статье рассмотрено содержание нормативно-правовых актов, которые регулируют общественные отношения в сфере обеспечения публичной безопасности Национальной полиции в условиях антитеррористической операции в зависимости от уровня их юридической силы. Автор уделяет непосредственное внимание теоретическим основам понятий «правовое регулирование», «механизм правового регулирования» и так далее. Определены ключевые признаки нормативных основ обеспечения публичной безопасности полицией в условиях АТО.

***Ключевые слова:*** *правовое регулирование, Национальная полиция, антитеррористическая операция, закон, подзаконный нормативный акт, ведомственный нормативный акт.*

In this article normative legal acts, that regulating National Police activity in the field of ensuring public safety in the conditions of antiterrorist operation are considered. The author pays a direct attention to the theoretical foundations of the concepts of “legal regulation”, “the mechanism of legal regulation”, etc. The key features of the normative principles of ensuring public security by the police in the conditions of antiterrorist operation are established.

***Key words:*** *legal regulation, National Police, antiterrorist operation, law, by-law normative act, departmental normative act.*

**Постановка проблеми.** Чинні суспільно-політичні реалії зумовлюють необхідність вирішення нових завдань, що можливе лише за умови запровадження ефективних правових засад як єдиного легального інструменту формування державної політики у відповідній сфері суспільної діяльності.

Формування та функціонування незаконних збройних формувань стали підставою для проведення антитерористичної операції (далі – АТО) на території Донецької, Луганської та Харківської областей згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 2 грудня 2015 № 1275-р [1].

У свою чергу, внаслідок реформування органів внутрішніх справ (далі – ОВС) було створено Національну поліцію України як правоохоронний орган нової формації, сфера компетенції якого викладена крізь призму нових категорій, серед яких, зокрема, «публічної безпеки». Річ у тому, що більшість нормативних актів, зокрема тих, що нині втратили чинність, оперують категоріями «громадська безпека» та «громадський порядок».

Важливо, що конституційні засади щодо визнання людини, її життя і здоров’я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю [2] змінитися не можуть, тобто може йтися про зміну механізмів, засобів, методів, їх удосконалення, підвищення ефективності напряму досягнення ключових пріоритетів державної діяльності.

Громадська (публічна) безпека є складником національної безпеки, а тому питання її забезпечення завжди перебувають у центрі уваги держави та науковців. Особливого значення описане питання набуває у розрізі проведення на території України антитерористичної операції, яка має на меті подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням загальнотеоретичного правового регулювання приділили свою увагу С.С. Алексєєв, М.С. Кельман, В.В. Копєйчиков, А.М. Колодій, О.Ф. Скакун, В.А. Хропанюк та інші провідні науковці.

© В. В. Аброськін, 2017

Проблемам забезпечення громадської (публічної) безпеки присвячені роботи В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, С.М. Гусарова, А.Т. Комзюка, О.Л. Копиленка, О.О. Панової, О.М. Подоляки, О.Ю. Синявської, С.Г. Стеценка, В.Г. Фатхутдінова та інших учених.

Варто зазначити, що окремим аспектам протидії тероризму та правового режиму АТО, а також інших кризових ситуацій присвячені наукові праці фахівців у різних галузях права, зокрема, В.Ф. Антипенка, Ю.М. Антоняна, О.М. Бандурки, Ю.В. Бауліна, М.В. Башкирова, А.О. Данилевського, О.В. Зубової, Р.А. Калюжного, Д.В. Кислова, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, С.О. Кузніченка, В.А. Ліпкана, В.В. Мальцева, В.В. Майорова, В.Я. Настюка, В.В. Сокуренка, І.М. Рижова, В.П. Тихого та багатьох інших.

Як убачається з викладеного, проведення дослідження зумовлено новими викликами українського суспільства, зокрема, щодо забезпечення публічної безпеки (порівняно нова категорія українського законодавства та науки) під час проведення АТО (українське суспільство та держава після проголошення її незалежності вперше стикаються з такими масштабами виникнення терористичної загрози, що посягає на територіальну цілісність України) та відсутністю окремого дослідження, що поєднало би розгляд питання нормативних засад забезпечення публічної безпеки Національної поліцією в умовах АТО

Відповідно, у статті нами поставлено за мету окреслення та вивчення нормативно-правових актів, які регламентують суспільні відносини у сфері забезпечення публічної безпеки Національною поліцією України в умовах АТО.

Представники теорії держави та права під категорією «правове регулювання» переважно розуміють здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток [3, с. 529]. У свою чергу, уявляється, що вивчення проблем забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО зручно здійснити за допомогою інструментарію механізму правового регулювання.

Необхідно зазначити, що поняття механізму правового регулювання – одне з центральних у правовій науці. На думку С.С. Алексеєва, останньою є взята у єдності система правових засобів (юридичних норм, правовідносин, актів реалізації норм права), за допомогою яких здійснюється результативний правовий вплив на відносини суспільства [4, с. 364]. Логіка дії механізму правового регулювання полягає в такому: 1) механізм правового регулювання містить у собі правові норми; 2) реалізація правових норм відбувається у межах певних правовідносин; 3) правові відносини набувають своєї сутності за наявністю певних юридичних фактів (життєвих обставин або підстав для здійснення певних вчинків); 4) юридичні факти закріплені у гіпотезі правових норм. Непересічність юридичних норм у такому механізмі полягає в тому, що вони є нормативною основою, його головним елементом.

Норми права – загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які встановлені або санкціоновані державою та забезпечені її примусовою силою [5, с. 216]. Норми права містяться головним чином у нормативних актах, тобто офіційних документах, що видаються органами законодавчої або виконавчої влади правотворчого характеру. Варто зазначити, що правове регулювання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО здійснюється певною системою законодавства, яка складається зі значної кількості нормативних актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття тощо.

У контексті викладеного заслуговує на увагу погляд на право як на систему норм, яка поширюється на всі випадки цього роду, і відповідно до яких повинна будуватись поведінка суб'єктів, що опинилися в нормативно-регламентованій ситуації [6, с. 86].

Без перебільшення провідне місце для формування правових засад забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО має Конституція України. Непересічне значення Основного закону в цій системі визначається її верховенством і вищою юридичною силою, прямою дією, застосуванням на всій території країни. Конституція України, перш за все, визначила юридичну базу гарантій законності – усі державні органи, їхні посадові особи, об'єднання громадян та інші суб'єкти права повинні діяти в межах Конституції та відповідно до законів України (ст. ст. 6, 8).

Система законодавства щодо забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО базується, зокрема, на загальних засадах, а саме: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ст. 3); «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» (ст. 9); «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» (ст. 17); «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19).

Мають стосунок до засад забезпечення публічної безпеки, зокрема, в умовах АТО норми розд. II Конституції України, яким передбачено таке:

1) основні конституційні права, свободи людини і громадянина – «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» (ст. 22); «Кожна людина має невід'ємне право на життя» (ст. 27);

2) можливість обмеження певних прав і свобод людини і громадянина, а саме: здійснення прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення тощо (ст. 34); громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36); обмеження щодо реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 39).

Як випливає з положень ст. 9 Конституції України, міжнародні нормативні акти також можуть належати до правових засад забезпечення публічної безпеки за умови АТО. До таких із них, тобто ратифікованих Верховною Радою України, належать Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом [7] та Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом [8].

Природно, що Конституція безпосередньо забезпечення публічної безпеки Національною поліцією, зокрема, в умовах АТО не регламентує, проте вона є базою для прийняття законів і підзаконних актів, які безпосередньо регулюють таку діяльність.

Центральне місце в механізмі правового регулювання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією, зокрема, в умовах АТО, посідають закони, значення яких у розбудові правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється, перш за все, в суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їхні норми становлять серцевину, фундамент формування і розвитку інших правових норм [9, с. 55–57].

Основним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських є Закон України «Про Національну поліцію» [10]. Як ми вже зазначали вище, останнім уперше в українському законодавстві введено терміни «публічний порядок» і «публічна безпека», що стало приводом для наукових дискусій щодо співвідношення цих понять із категоріями «громадський порядок» і «громадська безпека».

На нашу думку, слушною здається позиція К.О. Чишко, яка доходить висновку, що зміст понять «громадська безпека» та «публічна безпека» є рівними за обсягом, посилаючись на етимологію цих термінів, використання їх у як рівнозначних на нормативному рівні та використання на міжнародному рівні англомовного словосполучення "public security" (перекладається як громадська безпека) [11, с. 46–47]. Водночас переконані, що «публічна безпека» є новою категорією сфери завдань поліції, яка належить до однієї зі складників чинної «філософії» діяльності першої крізь призму необхідності служіння суспільству.

У контексті викладеного особливої уваги заслуговує той факт, що саме формулювання завдань поліції як «надання поліцейських послуг» стало основою нової «філософії» діяльності поліції, яка полягає у служінні суспільству. Наприклад, де-юре ст. 2 названого Закону передбачено лише одне завдання поліції – «надання поліцейських послуг». У свою чергу, останні мають своє вираження у певних сферах, зокрема у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, яка, між іншим, закріплена першою серед відповідного переліку (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»).

Крім того, законодавець відійшов від визначення прав та обов'язків органу (як це було передбачено для міліції), натомість закріпив основні обов'язки безпосередньо поліцейського та повноваження поліції (ст. ст. 18, 23 Закону України «Про Національну поліцію» відповідно).

Повноваження поліції випливають із завдань, які на неї покладені. У свою чергу, до тих із них, що стосуються забезпечення публічної безпеки, можна зрахувати такі:

1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) вживання заходів із метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

4) вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

5) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

6) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймання рішення про застосування адміністративних стягнень і забезпечення їх виконання;

7) доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

8) вживання заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках,

скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, інших публічних місцях;

9) регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

10) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

11) видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху;

12) здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках і порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також взяття участі у здійсненні державної охорони;

13) здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

14) здійснення контролю у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

15) сприяння забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;

16) вживання заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

Для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень застосовуються поліцейські заходи (ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). Останні можуть мати превентивний і примусовий характер. Відповідно поліцейські заходи поділені на превентивні поліцейські заходи (ст. ст. 31-41 Закону України «Про Національну поліцію») та примусові поліцейські заходи (ст. ст. 42-46 Закону України «Про Національну поліцію»).

Аналіз змісту та правил реалізації поліцейських заходів, які передбачені вищенаведеними положеннями Закону України «Про Національну поліцію», вказують на те, що весь їхній перелік може застосовуватися щодо забезпечення публічної безпеки (зокрема, в умовах АТО). Відмінною особливістю правового регулювання діяльності поліції щодо реалізації заходів, які обмежують певні права і свободи людини, полягають у тому, що вони окреслені виключно на законодавчому рівні (на відміну, наприклад, від Національної гвардії України).

Очевидно, що підтримання публічної безпеки в умовах АТО потребує розуміння правових засад боротьби з тероризмом. Ключовим законодавчим актом (після Конституції України), який із метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їхньої діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом, є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [12]. Зокрема, цим Законом окреслено перелік і зміст категоріального апарату сфери боротьби з тероризмом. Серед основних понять, що стосуються питання забезпечення публічної безпеки, зокрема, в умовах АТО, виділяють такі:

а) 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;

б) боротьба з тероризмом – діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності;

в) 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;

г) район проведення антитерористичної операції – 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;

ґ) режим у районі проведення антитерористичної операції – особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Ст. 14 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» конкретизовано, що спеціальний порядок у районі проведення АТО, зокрема, може бути пов'язано з таким:

– організацією патрульної охоронної служби та виставленням оточення;

– введенням тимчасового обмеження прав і свобод громадян;

– здійсненням як винятку з урахуванням особливостей, встановлених цим законом, превентивного затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб.

Відповідно до положень ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» Національна поліція зарахована до числа небагатьох суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. Наприклад, сили і засоби, зокрема, Національної поліції (особовий склад, спеціалісти, зброя, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) використовуються під час проведення АТО (ст. 13 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» деталізовано повноваження суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. Зокрема, ч. 2 зазначеної статті передбачено, що «Міністерство внутрішніх справ України спільно з Національною поліцією організовує боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених із терористичною метою, розслідування яких зараховано законодавством України до компетенції Національної поліції; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України (далі – СБУ) необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій».

У контексті забезпечення правопорядку органами Національно поліції у зоні АТО особливого значення набувають специфічні права, якими наділяються посадові особи, залучені до операції (зокрема, поліцейські), що чітко визначені ст. 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

У свою чергу, ст. 15-1 названого Закону описано зміст, підстави застосування та особливості реалізації превентивного затримання у районі проведення АТО осіб, причетних до терористичної діяльності. Заслуговує на увагу також положення, відповідно до якого «передбачені цією статтею заходи здійснюються з дотриманням чинного законодавства і припиняються негайно після завершення антитерористичної операції».

Очевидно, що можливість забезпечення публічної безпеки в умовах АТО нерозривно потребує окреслення правових підстав стосовно запровадження рішення щодо проведення такої операції. Відповідне питання також урегульовано Законом України «Про боротьбу з тероризмом». Наприклад, згідно із ст. 11 цього Закону рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитерористичного центру при СБУ за письмовим дозволом Голови Служби безпеки України або керівником координаційної групи відповідного регіонального органу СБУ за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при СБУ, погодженим із Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України. У свою чергу, рішення про припинення антитерористичної операції приймається керівником оперативного штабу з управління цією операцією (ст. 18 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»), який утворюється для безпосереднього управління конкретною антитерористичною операцією та керівництва силами і засобами, які залучаються до здійснення антитерористичних заходів відповідно до положень ст. 12 описуваного Закону.

У свою чергу, сучасна українська історія стикнулась із новими викликами перед нашою державою, зокрема, терористичною загрозою, яка посягає на територіальну цілісність України. Остання стала підґрунтям для прийняття 2 вересня 2014 р. Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [13], яким, зокрема, встановлено: «Період проведення антитерористичної операції – це час між датою набрання чинності Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 та датою набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України».

Чинне місце серед законодавчих актів у сфері забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО посідає Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [14], який визначає організаційно-правові особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням на території України футбольних матчів, що організовуються відповідно до національних і міжнародних вимог. Наприклад, зазначимо, що в Маріуполь повернувся великий футбол (16 липня 2017 р.), для чого за 3 дні до події поліція Донеччини перейшла на цілодобовий режим роботи із забезпечення підтримання публічного порядку: це робота кінологів із огляду стадіону та прилеглої території, посилена робота поліції (зокрема, за участю поліції особливого призначення КОРД) на вулицях і площах міста та блокпостах.

Істотне значення в правовому регулюванні забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО має ряд підзаконних нормативних актів.

На відміну від законів (актів первинного характеру, що містять відправні юридичні розпорядження), вони є вторинними актами, які конкретизують положення законів чи регулюють відносини, що не входять до предмета законодавчого регулювання. Вони повинні бути засновані на законах і не суперечити їм.

Підзаконний рівень правового регулювання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки характеризується тим, що прийняття відповідних актів чітко передбачено положеннями названих вище законів.

Наприклад, Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України затверджено Указом Президента України від 14 квітня 1999 р.

№ 379/99 [15], вимога про що безпосередньо встановлена ч. 4 ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

Зв'язок цього нормативного акта зі сферою регламентування діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки в умовах АТО полягає в тому, що ним визначено завдання, функції, права Антитерористичного центру як органу який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам.

На виконання ч. 2 ст. 13 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» Кабінетом Міністрів України постановою від 12 травня 2004 р. № 611-11 було затверджено «Порядок діяльності оперативного штабу з управління антитерористичною операцією», яка відповідно до ч. 2 ст. 6 та ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [16] має гриф секретності «таємно».

Оперативний штаб утворюється для безпосереднього управління конкретною антитерористичною операцією та керівництва силами і засобами, які залучаються до здійснення антитерористичних заходів (ст. 12 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Антитерористична операція на сході України була розпочата як правовий наслідок прийняття Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» № 405/2014 від 14 квітня 2014 р. [17] (рішення Ради Національної безпеки і оборони отримало гриф секретності «таємно»), який пізніше було підкріплено законодавчим рівнем правового регулювання крізь призму визначення понять «період проведення антитерористичної операції» і «територія проведення антитерористичної операції» згідно із ст. 1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

На виконання абз. 3 п. 5 ст. 11 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» Кабінет Міністрів України затвердив перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція (розпорядження від 30 жовтня 2014 р. № 1053-р [18]).

Для більшості сучасних держав характерною є наявність двох рівнів правового регулювання: законодавчого та іншого нормативного, включно з відомчим [19, с. 13]. Наведене можна зарахувати до правової системи України. Наприклад, правове регулювання питання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО здійснюється, як ми вже зазначали, нормативними актами Кабінету Міністрів України та відомчими нормативними актами, що приймаються Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України та Антитерористичним центром при СБУ (керівництвом антитерористичною операцією).

Проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Часто зміст актів відомчого рівня нормативно-правової регламентації отримує критичні відгуки. Наприклад, деякі автори не вважають відомчі акти джерелами права, принизливо називаючи бюрократичним звичаєвим правом, яке не передбачено і не санкціоновано законом [20].

З іншого боку, маємо констатувати, що існування відомчих нормативних актів є очевидною реальністю сфери державного регулювання, зокрема, щодо забезпечення Національною поліцією публічної безпеки (зокрема, в умовах АТО).

О.Ф. Скакун під відомчим актом розуміє підзаконний нормативний акт, що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерств, комітетів, відомств), який містить другорядні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їхній основі, спрямовані на їх виконання. Відповідні акти можуть мати як внутрішньовідомче, так і міжвідомче значення [3, с. 365]. Вчені-адміністративісти беззаперечно зараховують відомчі нормативно-правові акти до джерел адміністративного права [21, с. 111, 556–557].

Питання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки в умовах АТО регулюється відомчими нормативними актами, які мають міжвідомче та внутрішньовідомче значення сфери правового регулювання.

Прикладом міжвідомчого поширення правового регулювання може бути наказ першого заступника керівника Антитерористичного центру при СБУ (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» № 222ог від 14 квітня 2017 р. [22]. Порядок, що затверджено названим наказом визначає окремі питання здійснення контролю за переміщенням через лінію зіткнення та/або в її межах в районі проведення АТО на території Донецької та Луганської областей осіб, зокрема транспортних засобів, за допомогою яких вони переміщуються, а також види блокпостів, контрольних пунктів в'їзду – виїзду, порядок їх функціонування, правила їх перетинання.

З урахуванням безпекової ситуації у південних і східних регіонах держави, насамперед у Донецькій та Луганській областях, дорученням МВС від 6 серпня 2014 р. «Про проведення комплексу антитерористичних заходів» (тобто на внутрішньовідомчому рівні) органам внутрішніх справ ставилось завдання провести комплекс заходів із підвищення рівня публічної безпеки, зокрема, щодо такого:

– підвищення контролю за порядком та умовами зберігання озброєння та боєприпасів, особливо під час несення служби в зоні проведення АТО;

– забезпечення ефективного реагування на повідомлення, пов'язані з можливим використанням вибухівки, із залученням вибухотехніків і необхідної кількості нарядів і слідчо-оперативних груп;

– запровадження практики проведення заходів із виявлення підозрілих осіб у населених пунк-

тах, на автобусних вокзалах, залізничних станціях та об'єктах метрополітену, у громадському транспорті, морських, річкових та авіаційних портах, місцях масового перебування людей, території, наближеній до об'єктів критичної інфраструктури, перш за все, з предметами, сумками або пакунками, у яких можуть транспортуватися вогнепальна зброя, боєприпаси, вибухові речовини та пристрої;

– підсилення в аеропортах, на залізничних та автовокзалах заходів контролю (обладнання металопошуковими рамками, іншими спеціальними приладами, проведення рейдів із виявлення у пасажиропотоці осіб, які мають при собі засоби ураження, зокрема, із залученням службових собак);

– ужиття у взаємодії з органами Державної прикордонної служби, СБУ, Національної гвардії та командуванням частин і підрозділів Збройних сил України додаткових заходів щодо недопущення контрабанди зброї, боєприпасів, проникнення озброєних груп бойовиків із Російської Федерації, а також забезпечення надійного контролю за охороною об'єктів атомної енергетики, хімічної галузі та транспорту, складів арттехозброєння і високотоксичних речовин;

– забезпечення у взаємодії зі Службою безпеки України посиленого контролю за розвитком ситуації, діяльністю лідерів і активістів радикальних сепаратистських угрупувань, а також осіб, які мають досвід участі в бойових діях у складі незаконних військових формувань або підозрюваних у причетності до незаконного обігу зброї та засобів ураження тощо.

При цьому маємо констатувати, що, як ми вже зазначали вище, правове регулювання реалізації поліцією тих чи інших заходів, що обмежують певні права і свободи людини, визначено виключно на законодавчому рівні (описане було одним із складників реформування ОВС), при цьому відомче нормативне регулювання зазначеного питання має здебільшого характер організаційного забезпечення виконання поліцією (зокрема, як спеціального суб'єкта у сфері боротьби з тероризмом) завдань, зокрема, щодо забезпечення публічної безпеки.

**Висновки.** Отже, нами були розглянуті основні нормативно-правові акти, які регулюють питання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО. Їхню систему становлять Конституція України, міжнародні нормативні акти, ратифіковані Верховною Радою України, закони України, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти.

У свою чергу, аналіз нормативних засад підтримання публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО дав можливість описати такі їхні ознаки (особливості):

1. Нормативні засади забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО характеризуються дуалізмом щодо сфери їхніх повноважень та організаційного забезпечення діяльності, що полягає у регулюванні цього питання на двох рівнях: загальному та спеціальному. На першому рівні повноваження та заходи забезпечення їх виконання поліцією визначено нормативними актами, що регламентують правові засади організації та діяльності Національної поліції як правоохоронного органу (основним є Закон України «Про Національну поліцію»). Спеціальний рівень правового регулювання (наприклад, Закон України «Про боротьбу з тероризмом») встановлює специфічні повноваження та умови діяльності поліції безпосередньо в умовах АТО, ґрунтуючись на загальних засадах забезпечення публічної безпеки.

2. Нормативні засади діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки в умовах АТО передбачають правові можливості особливого (спеціального) порядку обмеження певних прав і свобод людини.

3. Публічна безпека є новою законодавчо передбаченою категорією сфери завдань поліції, яка належить до одного зі складників чинної «філософії» діяльності першої крізь призму необхідності служіння суспільству.

4. Правові підстави та правила реалізації повноважень поліції щодо забезпечення публічної безпеки, зокрема, в умовах АТО, визначені виключно на законодавчому рівні.

5. Історія правового регулювання проведення антитерористичних операцій на території України засвідчила доцільність та ефективність відступу від положень титульного закону у сфері боротьби з тероризмом виключно на першому етапі з метою подолання терористичної загрози, що, зокрема, посягає на територіальну цілість держави, ґрунтуючись на засадах Конституції України як нормах прямої дії.

6. Нормативні засади забезпечення публічної безпеки Національною поліцією не залежать від правових підстав прийняття рішення щодо проведення антитерористичної операції (наприклад, зважаючи на правила, встановлені Законом України «Про боротьбу з тероризмом» або Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»).

7. Нормативні акти підзаконного (зокрема, відомчого) рівня правової регламентації забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО можуть містити інформацію з обмеженим доступом.

8. Особливості організаційного забезпечення публічної безпеки Національною поліцією залежать від масштабності терористичної загрози та окреслюються переважно на відомчому рівні правового регулювання, який може мати міжвідомче та внутрішньовідомче значення.

Наприкінці зазначимо, що у рамках однієї статті неможливо повністю розкрити поставлене питання, адже нормативно-правова база забезпечення Національною поліцією публічної безпеки в умовах АТО становить десятки нормативних актів різної юридичної сили. Тож ми приділили увагу дослідженню лише загальних нормативно-правових положень окресленої сфери, що має стати науковим підґрунтям щодо вдосконалення нормативних засад та організації забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1275-р. Офіційний вісник України. 2015. № 98. Ст. 158.

2. Конституція України: за станом на 27 серпня 2018 р. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: «Консул», 2000. 704 с.

4. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут», 1999. 712 с.

5. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекцій. Казань: Изд-во Казанок. ун-та, 1987. 336 с.

6. Алексеев С.С. Теория права. Х.: «БЕК», 1994. 220 с.

7. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом: міжнародний документ від 27 січня 1977 р. № ETS N 90, ратифікований Законом України № 2990-III від 17 січня 2002 р. Офіційний вісник України. 2006. № 14. Ст. 331.

8. Міжнародна конвенція про боротьбу з тероризмом: міжнародний документ від 15 грудня 1997 р., приєднання згідно із Законом України № 2855-III від 29 листопада 2001 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_374.

9. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Х., 1991. 120 с.

10. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

11. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. 2016. 229 с.

12. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.

13. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2040.

14. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 9. Ст. 64.

15. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99. Офіційний вісник України. 2010. № 7. Ст. 38.

16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

17. Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України: Указ Президента України № 405/2014 від 14 квітня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 14. Ст. 3.

18. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1275-р. Офіційний вісник України. 2015. № 98. Ст. 158.

19. Бандурка А.М., Горбачев А.В. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ. К.: «Юринком Интер», 1994. 160 с.

20. Разумович Н.М. Источники и форма права. Советское государство и право. 1998. № 3. С. 20–25.

21. Загальне адміністративне право: підручник / За заг. ред. І.С. Гриценка. К.: «Юрінком Інтер», 2015. 568 с.

22. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: наказ Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) № 222ог від 14 квітня 2017 р. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/72790.html.

УДК 351.814.2(043)

**Баган Я. Й.,**
*здобувач*
*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

# ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

# THE USE OF FOREIGN EXPERIENCE AS A CONDITION FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE OPERATION OF AIR TRANSPORT IN UKRAINE

У статті проаналізовано зарубіжний досвід публічно-правового забезпечення функціонування авіаційного транспорту. З'ясовано міжнародні стандарти регулювання авіаційної галузі. Окреслено перспективи запозичення позитивних надбань зарубіжної практики для подальшого використання її в українських реаліях сьогодення.

***Ключові слова:*** *зарубіжний досвід, авіація, авіаційний транспорт, повітряний рух, законодавство, публічно-правове забезпечення.*

В статье проанализирован зарубежный опыт публично-правового обеспечения функционирования авиационного транспорта. Выяснено международные стандарты регулирования авиационной отрасли. Определены перспективы заимствования положительных достижений зарубежной практики для дальнейшего использования ее в украинских реалиях современности.

***Ключевые слова:*** *зарубежный опыт, авиация, авиационный транспорт, воздушное движение, законодательство, публично-правовое обеспечение.*

The article analyzes the foreign experience of publicly-legal provision of the operation of air transport. The international standards of regulation of aviation branch are determined. The prospects of borrowing positive achievements of foreign practice for further use in the Ukrainian realities of the present are outlined.

***Key words:*** *foreign experience, aviation, air transport, air traffic, legislation, public law.*

**Постановка проблеми.** Одним із важливих засобів комунікації та ефективного розв'язання багатьох транспортних завдань є авіація. Попри те, що повітряний транспорт є найбільш вигідним і зручним за показниками швидкості доставки на великі відстані, він має незначну питому вагу в структурі транспортної системи держави. Підвищення показників розвитку авіаційних транспортних мереж України є одним із найважливіших завдань, що стоять перед державою в умовах інтеграції до ЄС, оскільки організація ефективної роботи повітряних мереж у відносно короткостроковій перспективі забезпечить найбільшу продуктивність міжнародних перевезень.

Водночас на тлі складної соціально-політичної та фінансово-економічної ситуації в країні, викликаної збройним конфліктом на сході України та анексією Криму Російською Федерацією, авіаційно-транспортна галузь опинилася в складному стані, що насамперед пов'язано із значним падінням попиту на авіаційні перевезення.

Зараз для українського сектору цивільної авіації характерні інституційна недосконалість, невідповідність високим стандартам безпеки, застарілість регулювання господарської діяльності, що разом негативно позначається на ефективності сектору та ускладнює інтеграцію України в міжнародний авіаційний простір [1, с. 31–34].

Водночас саме реалізація програм розвитку авіаційного транспорту, модернізація його інфраструктури та підвищення якості надання авіаційних послуг є невід'ємною частиною реформування економіки країни. Тільки в разі змін і формування нових правовідносин, виникнення нових суб'єктів транспортної галузі та модернізації нормативно-правової бази стане можливим досягнення світового рівня авіаційної техніки і технологій, подальший розвиток високопродуктивної авіаційно-транспортної та логістичної інфраструктури, забезпечення стандартів повітряної безпеки та екологічності, розвиток методів державного регулювання авіаційного ринку. Всього цього не можна досягти без відповідного правового забезпечення з урахуванням зарубіжного досвіду [2].

Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення різних аспектів функціонування авіаційного транспорту (варто згадати роботи таких учених, як В.П. Бабак, В.Д. Бордунова, В.П. Харченко, В.О. Максимов, З.Т. Крохіна, В.З. Шестаков, Р.В. Сакач, О.І. Старіков, В.Я. Зачеса, М.М. Зінковський, В.Г. Воробйов, А.Г. Ляхов, Ю.М. Малєєв, А.Ю. Піджаков, С.Т. Гончарук, Н.В. Дараганова, І.В. Вайсберг, Є.А. Куклєв, В.М. Рухлінський, А.В. Ліньков, М.В. Кармизов, А.С. Бичков, А.В. Філіпов, М.С. Кулик, А.О. Собакарь, А.І. Харук тощо), закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень і без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Водночас саме зарубіжний досвід має багато позитивних прикладів, вміле використання яких може оптимізувати практику публічного адміністрування авіаційно-транспортної сфери в Україні.

© Я. Й. Баган, 2017

Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення функціонування авіаційного транспорту для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на проголошення світової доктрини про лібералізацію повітряного транспорту, більшість держав спрямовує свої зусилля на захист національних авіатранспортних монополій. Втілюючи в життя свою авіатранспортну політику, більшість країн використовує механізм, який поєднує в собі елементи національного та міжнародного регулювання.

Перше містить систему авіаційного законодавства та органи контролю за їх виконанням. Наприклад, діяльність повітряного транспорту США регулюється Федеральним авіаційним законом, законом про дерегулювання авіаційного транспорту, законом про конкуренцію на повітряному транспорті і так далі. Цими законами регулюється також діяльність міжнародного повітряного транспорту на території США, діяльність американських авіакомпаній на міжнародних авіалініях. У Великій Британії – це акт про цивільну авіацію, у Нідерландах – Голландський авіаційний акт, одна із статей якого вимагає отримання спеціальної економічної ліцензії для авіакомпаній, які бажають здійснювати повітряні перевезення в Нідерланди, із Нідерландів або через них.

Міжнародне регулювання передбачає двосторонні та багатосторонні документи. Двосторонні угоди регулюють, як правило, регулярні повітряні сполучення між державами. У них містяться обов'язкові положення, які стосуються правил польотів та збереження літаків і персоналу. Деякі країни вимагають включення у двосторонні угоди положення про відповідність вимогам міжнародних конвенцій із боротьби з незаконним втручанням у діяльність повітряного транспорту і забезпечення його безпеки. Згідно з двосторонньою угодою кожна сторона призначає авіакомпанії для експлуатації договірних авіаліній. При цьому призначається або один перевізник від країни, або єдиний перевізник на кожний маршрут (якщо між країнами експлуатується декілька авіаліній), або декілька перевізників на договірні лінії. У двосторонніх угодах визначаються також комерційні права, що надаються кожній стороні, а також обмеження щодо частоти польотів і перевізних обсягів. Серед багатосторонніх документів, якими керуються країни, треба вказати міжнародні конвенції та угоди. Однак пріоритетне значення мають все ж таки двосторонні угоди. У більшості з них містяться посилання на багатосторонні угоди та конвенції, які зобов'язуються виконувати країни, що домовляються.

Отож державами вироблений політико-правовий механізм, за допомогою якого здійснюється регулювання міжнародних повітряних сполучень, так само як і втілення в життя авіатранспортної політики. Важливим складником цього механізму є відповідні державні органи. Вони здійснюють функції щодо управління внутрішньою системою цивільної авіації своєї країни та регулювання міжнародних відносин у сфері повітряного транспорту. Природно, що основним завданням механізму державного регулювання міжнародно-економічних відносин у сфері повітряного транспорту є втілення в життя авіатранспортної політики держав, спрямованої на захист інтересів національних авіатранспортних компаній на ринках перевезень.

Нині у світовій практиці є три основні організаційно-правові форми систем управління повітряним рухом, що забезпечують координацію між цивільними та військовими аеронавігаційними службами (органами). Перша передбачає створення державою єдиної системи (служби, організації), забезпечує аеронавігаційне обслуговування повітряних суден незалежно від їхньої належності до видів авіації (цивільної, державної, експериментальної). Найбільш типовими прикладами таких єдиних аеронавігаційних систем є служби та організації США, Німеччини та Російської Федерації [3, с. 53–54].

США притаманна модель окремої авіаційної влади FAA (Federal Aviation Administration of the United States), тобто Федеральної авіаційної адміністрації США. Американська модель державної авіаційної влади має свої особливості. Це відомство підпорядковується структурі Міністерства транспорту, але формально. В усіх питаннях регулювання авіаційної діяльності вона має статус найвищого ступеня в складній ієрархії виконавчої влади в США. Всі функції, права та обов'язки надаються їй безпосередньо вищим законодавчим органом держави. Керівник FAA призначається лише Президентом країни та затверджується Конгресом США. Тож FAA виконує лише ті вимоги транспортного Міністерства, які стосуються всіх видів транспорту в державних, а не регіональних масштабах. У США питання регулювання діяльності цивільної авіації вирішуються самостійними окремими департаментами [4; 5, с. 93–94].

Наприклад, Державний департамент зовнішньої політики повітряних перевезень розробляє зовнішню політику та особливості вирішення питань цивільної авіації. Також він визначає політику в International Civil Aviation Organization (ІКАО), підписуючи і ратифікуючи погодження повітряних перевезень, двосторонні договори та домовленості стосовно сертифікації перевезень і повітряних можливостей. Департамент торгівлі підтримує розвиток торгівлі, пов'язаної з цивільною авіацією, видаючи ліцензії, без яких стає неможливим будь-який експорт. Департамент транспорту керує процесом двосторонніх угод стосовно повітряних перевезень, займаючись управлінською та координаційною діяльністю з питань закупівлі устаткування FAA. Йому підпорядковуються державна авіаційна система влади США – власне, FAA, тобто Федеральна авіаційна адміністрація. На неї безпосередньо покладено функції керування повітряним рухом, управління та контролю за виконанням вимог безпеки авіації. Крім того, FAA має право на офіційні дії щодо сертифікації та видачі сертифікатів аеропортам, експлуатантам та іншим особам – як фізичним, так і юридичним,

якщо їхня діяльність пов'язана з цивільною авіацією. Також адміністрація займається реєстрацією повітряних апаратів, видачею посвідчень авіаційному персоналу та технічному складу. Федеральна авіаційна адміністрація діє в структурі Міністерства транспорту формально, а її керівництво призначається Президентом і затверджується Конгресом США [5, с. 93–94].

В основу системи регулювання авіаційної діяльності в США покладено такі принципи: – вищий орган держави забезпечує захист як своїх прав, так і прав підлеглих; у рішеннях питань управління авіації має незалежні повноваження; несе відповідальність є лише перед вищим органом влади; фінансова і функціональна діяльність є прозорою та відкритою; планування відбувається на основі аналізу та прогнозів; авіаційне управління публічно звітується перед платниками податків; нагорода відбувається залежно від кінцевих результатів діяльності [5, с. 93–94].

У Великій Британії владними повноваженнями у сфері функціонування авіаційного транспорту наділено Міністерство транспорту та економічно самостійне Управління цивільної авіації (CAA), яке не входить до складу відповідного міністерства. До речі, однією з основних функцій Міністерства транспорту Великої Британії є розроблення спільної політики з іншими зацікавленими відомствами щодо діяльності англійських авіакомпаній, аеропортів країни і самого Управління цивільної авіації (CAA), а також прийняття необхідних нормативних актів у галузі цивільної авіації, включно з нормами з безпеки польотів, ліцензування льотного складу та аеродромів, а також сертифікація авіакомпаній і повітряних суден [6, с. 114].

У Канаді система управління авіаційно-транспортною галуззю так само, насамперед, представлена Міністерством транспорту Канади, проте є також певні відмінності, що полягають, по-перше, у наявності двох самостійних блоків авіаційних служб: щодо системи повітряного руху та аеропортів, а по-друге – в інших функціональних блоках Мінтрансу, зокрема в юридичній службі, є відділи, які займаються повітряним транспортом [6, с. 114].

Наявна сьогодні тенденція лібералізації способів державного регулювання, відмови від жорсткої системи управління, яка свого часу зробила досить сприятливий вплив на розвиток авіації деяких країн, зокрема Японії. Завдяки суттєвому обмеженню допуску іноземного капіталу у сферу авіаційного транспорту Японія забезпечила пріоритетний розвиток власних виробництв, компаній, посиливши вже наявну нормативну базу прийняттям багатьох концептуальних законодавчих актів, що регулюють державний вплив на конкурентну боротьбу в галузі авіації. Залишається фактом те, що послаблення державної регламентації призвело до посилення конкуренції та підвищення ефективності функціонування діяльності авіакомпаній. Згодом зміна державної політики в бік розкріпачення господарської ініціативи призвела до повної або часткової «приватизації» певних господарських функцій державних органів. Це чітко виявилося в ряді країн, особливо в Японії, де за допомогою методів податкового і кредитного регулювання держава визначає найважливіші напрями розвитку інфраструктури цивільної авіації [6, с. 114].

Для України питання прямого державного втручання в авіаційну галузь залишаються актуальними і життєво необхідними. Це стосується, перш за все, правової регламентації забезпечення безпечної діяльності цивільної авіації та використання повітряного простору, а також правового забезпечення економічного складника цієї діяльності.

У Федеративній Республіці Німеччині аеронавігаційне обслуговування від імені держави забезпечує комерційна організація DFS (Deutsche Flugsicherung Gmbh), підвідомча Міністерству транспорту, будівництва і міського розвитку ФРН. Ця організація фінансується переважно за кошти, одержувані як плата за аеронавігаційне обслуговування польотів повітряних суден (німецьких і закордонних) відповідно до ст. 15 Чиказької конвенції 1944 р.

У Російській Федерації аеронавігаційне обслуговування від імені держави здійснює Державна корпорація з організації повітряного руху, що має організаційно-правовий статус комерційної організації – федеральне державне унітарне підприємство. Ця корпорація має 15 філій, що являють собою один головний центр, сім зональних, шістдесят районних і двадцять дев'ять допоміжних центрів управління повітряним рухом.

Вищенаведені приклади не є вичерпними, проте вони ілюструють деякі з форм, що прийняті в різних державах, а в рамках єдиних національних кордонів можуть існувати кілька систем [3, с. 55].

Аналіз чинного законодавства Франції у сфері державного регулювання діяльності цивільної авіації та організаційно-правових форм підприємств показує, що аеропорти у Франції є економічно незалежними підприємствами акціонерного типу, незважаючи на різницю у формах власності (тобто належність контрольного пакета акцій). У Франції аеропорти експлуатуються на основі режиму концесії або наділяються автономним статусом і підпорядковуються Міністерству цивільної авіації. Державне регулювання діяльності аеропортів здійснюється у Франції Генеральною дирекцією цивільної авіації, що входить до складу Міністерства транспорту. Зв'язок аеропортів із Генеральною дирекцією здійснюється через її регіональні відділення (ст. 86 Кодексу цивільної та комерційної авіації). За прийнятою у Франції класифікацією всі аеропорти поділяються на 3 групи: аеропорти Парижа, великі аеропорти в провінції та на заморських територіях, малі провінційні аеропорти та аеродроми. Загальна кількість комерційних аеропортів становить сьогодні 87, а кількість обслугованих пасажирів перевищила 70 млн чол.

Кодексом цивільної та комерційної авіації Франції регламентовано кілька юридичних статусів управління аеропортами: – для аеропорту, що належить державі, – управління під час прямого володіння майном держави, під час здачі в концесію облад-

нання аеропорту та комунікацій; – для аеропорту, що належить іншим особам, ніж держава, – це управління власника за договором (або без договору, що пов'язує його з державою); – управління з викупу.

Використовуються, як правило, дві форми правління: корпоративна і концесія [3, с. 56].

Помітна останніми роками лібералізація в міжнародній авіатранспортній політиці, що виявляється в різних варіантах «дерегулювання», зовсім не означає, що держави, які слідують курсом певного послаблення свого втручання в діяльність авіакомпаній, відмовляються від регулювання діяльності повітряного транспорту. Інакше кажучи, у міжнародній практиці прослідковуються два протилежних напрями авіатранспортної політики держав. Прихильники першого віддають перевагу методам прямого державного втручання в діяльність повітряного транспорту. Цей напрям увійшов у практику тих урядів європейських країн, які не вірять в ефективність «вільної конкуренції», покладеної США в основу політики «дерегулювання». Такі країни (насамперед – Франція, скандинавські країни, Італія та інші) надають перевагу державному регулюванню авіаційних тарифів, маршрутів, частоти польотів тощо.

Протилежну позицію займають США, де активно реалізується політика «відкритого неба», «вільної конкуренції» на ринку авіаційних перевезень і «дерегулювання» відповідних відносин. Водночас Велика Британія перебуває на межі між означеними напрямами – від державного до ліберального спрямування.

З іншого боку, італійська сторона вважає, що політика необмеженої конкуренції неминуче призведе до відповідної міри – державного захисту національних авіакомпаній, що пов'язано з необхідністю запобігання банкрутству авіаперевізників шляхом їх субсидіювання. Італія підтримує концепцію багатостороннього регулювання в межах Міжнародної асоціації повітряного транспорту (IATA).

Взаємодія цивільної та державної авіації в багатьох розвинених країнах відбувається на основі визначеного ІКАО принципу цивільно-військового співробітництва та координації за організації аеронавігаційного обслуговування в рамках концепції гнучкого використання повітряного простору, не проводячи поділу між користувачами повітряного простору, а також у сфері спільного використання аеродромів [7, с. 65–66].

Найбільш ефективним інструментом інтеграції національних авіамереж є створення авіаційної системи на основі принципу "Hub & Spoke". Модель "Hub & Spoke" являє собою систему, центром якої є головний аеропорт, а крізь нього проходять напрями руху до інших аеропортів. Принцип був розроблений як один із результатів дерегуляції ринку авіаперевезень США. До створення цієї системи авіакомпанії працювали за принципом маршруту «пункт – пункт» (з одного пункту призначення в інший), що характеризувався низьким рівнем координації та концентрації рейсів. Новітня концепція системи "Hub & Spoke" полягала в зосередженні трафіка на одному хабі від основних менших національних аеропортів, а потім група пасажирів доставлялася з одного хаба в інший [8, с. 124; 9]. Розвиток цієї новаторської системи дав змогу пасажирам інтегруватися із системою подорожі загалом. Однак водночас частота рейсів багатьох невеликих аеропортів скоротилася внаслідок того, що великі авіакомпанії залишили ці вузли авіамереж із метою продовження функціонування на більш прибуткових маршрутах авіахаба [9; 10, с. 73].

**Висновки.** Підбиваючи підсумок аналізу зарубіжного досвіду публічно-правового забезпечення функціонування авіаційного транспорту, варто акцентувати увагу на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема в частині:

– розроблення стратегії інтеграції авіаційно-транспортної системи України до єдиної транспортної системи ЄС, що враховує правові, економічні, технічні, соціальні аспекти інтеграції, а також детермінанти, які визначають безпечність розвитку авіаційних перевезень. На відміну від водних і залізничних транспортних мереж, авіамережі України не потребують повної реконструкції відповідно до стандартів ЄС, а отже – значного обсягу інвестицій;

– використання можливостей фінансового авіалізингу;

– переходу від концепції єдиної транспортної системи до ідеї створення мультимодальних коридорів і регіональних транспортно-логістичних систем на основі важливих вантажних напрямків, наявної регіональної транспортної інфраструктури: шляхів сполучення, транспортних підприємств, оптових торгових баз, складських приміщень, а також товарних бірж, банків, телекомунікаційних систем та інформаційних центрів;

– створення державної системи управління діяльністю авіації загального призначення з обов'язковим включенням до неї представників громадських авіаційних організацій (такий підхід поширений у США, Канаді і країнах ЄС та дає змогу державі ефективно регулювати діяльність авіації загального призначення з урахуванням думки авіаційного бізнесу);

– регуляторного, законодавчого та фінансового забезпечення розвитку авіаційної медицини;

– забезпечення належного нормативно-правового регулювання інших, окрім цивільної та державної, видів авіаційної діяльності;

– забезпечення достатньої незалежності Державної авіаційної служби України від Міністерства інфраструктури України;

– формування ефективної системи екологічного менеджменту авіапідприємств і запровадження гнучкої екологічної політики «зелених технологій» на авіаційному транспорті України;

– імплементації міжнародних стандартів щодо охорони навколишнього природного середовища від шумових впливів та емісії авіаційних двигунів;

– правової підтримки розвитку напряму використання електричних літаків;

– інформаційного забезпечення авіаційної діяльності, зокрема формування в Повітряному кодексі України окремого розділу.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Антощишина Н.І. Система державного регулювання авіаційних перевезень в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 23. С. 31–34.

2. Забелина Д.В. Транспорт как сфера правового регулирования в России и США. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/transport-kak-sfera-pravovogo-regulirovaniya-v-rossii-i-ssha/

3. Лебедева М.Ю. Правовой статус и управление аэропортами в странах-членах ІКАО. Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации. 2015. № 216. С. 52–57.

4. Балашов Б.С. Оргструктуры и функции ведомств гражданской авиации. Современные условия на мировом воздушном транспорте и гражданская авиация стран Восточной Европы: симпозиум ІСАО (29–31 октября 1991 г.). Санкт-Петербург, 1992. С. 52–53.

5. Демченко Д.О. Особливості державного регулювання авіаційної галузі США: досвід для України. Економіка та держава. 2012. № 10. С. 93–95.

6. Соловьева Т.Л. К вопросу государственного регулирования на воздушном транспорте. Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации. 2011. № 170. С. 113–116.

7. Коштей Е. Регулирование гражданской авиации в мире: от истории к настоящему. Право и государство. 2014. № 3. С. 64–68.

8. Гинзбург Е.С. Калининградский авиахаб и его роль в российских пассажирских перевозках. Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. 2009. Вып. 1. С. 122–126.

9. Чернега О.Б., Дорофєєва Х.М. Стратегія інтеграції авіаційної мережі України до єдиного повітряного простору Європейського Союзу. Економіка. Управління. Інновації. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2015_1_41.

10. Иванов В.В. Кузнецов А.В. Стратегии формирования московского хаба на основе международных технологий создания крупных авиаузлов. Российский внешнеэкономический вестник. 2013. №. 2. С. 71–82.

УДК 342.9

**Білоус О. В.,**
*здобувач кафедри адміністративного та господарського права*
*Запорізького національного університету*

# ОСОБЛИВОСТІ ТЛУМАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ ПОНЯТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПРИКЛАДІ ПОНЯТТЯ «СУД, ВСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОМ»

# FEATURES OF THE INTERPRETATION BY THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS OF THE CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE ON THE EXAMPLE OF THE CONCEPT OF "A COURT ESTABLISHED BY LAW"

Досліджується підхід Європейського суду з прав людини до тлумачення поняття «суд, встановлений законом». Зроблено висновок про послідовність ЄСПЛ у застосуванні еволюційного тлумачення для розширення змісту зазначеного поняття, а також про посилання ЄСПЛ на загальні принципи тлумачення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод під час визначення змісту певних понять. Вказано на логічну помилку, що була допущена ЄСПЛ під час визначення змісту поняття «суд, встановлений законом» у справі «Сокуренко і Стригун проти України», а також на те, що відсутність належного мотивування ЄСПЛ свого рішення не дає зрозуміти логіку, яка була використана судом під час вирішення зазначеної справи.

***Ключові слова:*** *ЄСПЛ, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, тлумачення понять адміністративного судочинства, суд, встановлений законом.*

Исследуется подход Европейского суда по правам человека к толкованию понятия «суд, установленный законом». Сделан вывод о последовательности ЕСПЧ в применении эволюционного толкования для расширения содержания этого понятия, а также о ссылке ЕСПЧ на общие принципы толкования Конвенции при определении содержания определенных понятий. Указано на логическую ошибку, которая была допущена ЕСПЧ при определении содержания понятия «суд, установленный законом» в деле «Сокуренко и Стригун против Украины», а также на то, что отсутствие надлежащего мотивирования ЕСПЧ своего решения не позволяет понять логику, которая была использована судом при решении указанного дела.

***Ключевые слова:*** *ЕСПЧ, Конвенция по защите прав человека и основных свобод, толкование понятий административного судопроизводства, суд, установленный законом.*

Having discovered the ECHR's approach to the determination of the meaning of the legal concept "court established by law", it is concluded, that ECHR is consistent with its doctrine of evolutional development of the meaning of this concept during its practice and is basing its interpretation on the general principals of the Convention interpretation, while establishing a meaning of particular concepts. Furthermore, author states that the ECHR has committed an error in its judgment in the "Sokurenko and Strygun v. Ukraine" case, adducing inexplicable reasoning in support for its decision, which considerably obstructs clear understanding of the ECHR logic applied in this case.

***Key words:*** *ECHR, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, interpretation of concepts of administrative legal proceedings, court established by law.*

Наближення України до європейського правового співтовариства пов'язане, перш за все, із утвердженням стандартів прав людини. Водночас адміністративне судочинство є тією специфічною складовою частиною національного правосуддя, яка спрямована на утвердження прав людини у правовідносинах із державою. Саме тому утвердження стандартів прав людини в адміністративному судочинстві є найбільш дієвим обмеженням втручання держави в права людини, і саме адміністративним судам належить застосовувати практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), перш за все, зобов'язуючи таким способом державу дотримуватись своїх міжнародних зобов'язань.

Водночас застосування практики ЄСПЛ не може здійснюватися без розуміння логіки, яку застосовує ЄСПЛ під час тлумачення Конвенції. Наприклад, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав та основоположних свобод (далі – Конвенція) та практику Європейського суду з прав людини як джерело права [1]. При цьому законодавство не обмежує сферу застосування гарантій Конвенції виключно тими з них, що мають матеріальний зміст.

Зазначені положення зобов'язують суди як розуміти зміст правил, відповідно до яких ЄСПЛ тлумачить Конвенцію, так і застосовувати такі правила.

Ба більше, за змістом ч. ч. 1, 2 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [2]. Із зазначеного випливає те, що законодавець поклав на суди обов'язок щодо врахування практики Європейського суду з прав людини під час вирішення судових справ і застосування законодавства України, зокрема під час визначення змісту певних правових положень.



© О. В. Білоус, 2017

Водночас відповідно до п. 5 ст. 7 КАС України якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України [2].

Осмисливши вищевикладене, схиляємось до думки про те, що зазначене положення має фундаментальний зміст для визначення судами змісту певних процесуальних понять. Наприклад, деякі поняття адміністративного судочинства (зокрема, поважні причини пропуску процесуальних строків, забезпечення права на справедливий суд, рівність учасників процесу тощо) є оціночними, тобто передбачають широкий розсуд судді під час прийняття рішення.

Водночас Конституція України та принцип верховенства права вимагають від суду дотримання вимоги передбачуваності законодавства, зокрема процесуального, для того, щоб учасники судового процесу могли знати наперед про правові наслідки своєї поведінки та належним чином захистити свої права.

Зазначене дає можливість стверджувати про суперечність між необхідністю суду визначити зміст правових положень відповідно до конкретних обставин справи і наповнити їх конкретним змістом, з одного боку, та вимогою до суду дотримуватись правової визначеності, яка охоплює передбачуваність застосування законодавства, – з іншого.

У цьому контексті вважаємо за необхідне зазначити, що під час тлумачення визначених у законодавстві України понять судам, за загальним правилом, треба дотримуватись визначення понять, наданого законодавцем. У цьому зв'язку треба мати на увазі, що хоча Конвенція є міжнародним договором і має вищу юридичну силу, за КАС України, поняття, які застосовуються в Конвенції та, відповідно, їхні визначення, вироблені Європейським судом із прав людини, є автономними, тобто можуть мати відмінне значення від такого самого поняття, вживаного в положеннях вітчизняного законодавства.

З цього приводу Л.А. Цвігун зазначає, що пошук ЄСПЛ загальноєвропейського стандарту тлумачення окремих правових понять забезпечується своєрідним принципом формування власного – автономного – їх розуміння, і застосовується цей принцип для з'ясування змісту не лише юридичних термінів Конвенції, але й застережень, зроблених державами відповідно до ст. 64 Конвенції. З огляду на багатоманітність правових систем держав-членів Ради Європи ЄСПЛ нерідко доводиться мати справу з великою кількістю правових понять, що не мають єдиного визначення в різних європейських країнах. Це практично унеможливлює тлумачення деяких термінів Конвенції відповідно до їхнього буквального значення. За цих умов Суд пішов шляхом пошуку спільного знаменника у розумінні відповідних понять. Причому наявність законодавчого визначення того чи іншого терміна в національному праві держави, що виступає відповідачем у справі, ще не означає, що результат розгляду справи є заздалегідь визначеним [3, с. 533–534].

Зазначена позиція була неодноразово відображена ЄСПЛ в його рішеннях і прослідковується в межах практики суду.

Водночас підхід ЄСПЛ має дві особливості, які треба мати на увазі:

– ЄСПЛ не зв'язаний понятійним апаратом національного законодавства, тобто може надавати поняттям Конвенції зміст, який суперечить змісту цих понять у національному законодавстві;

– національне законодавство, яке має власний самостійний понятійний апарат, що логічно складається в певну систему, може зазнати некоректного тлумачення у разі застосування визначення поняття, яке застосовувалось ЄСПЛ в межах іншої системи норм.

Водночас Л.А. Цвігун влучно зазначає, що національні суди мають право тлумачити, зокрема, поняття, які вживаються в Конвенції в межах її (Конвенції) контексту і мають у цьому сенсі певну гнучкість [3, с. 534].

Зазначені вище особливості дають змогу зробити такі проміжні висновки:

а) поняття, які вживаються в Конвенції, тлумачаться ЄСПЛ в межах контексту Конвенції незалежно від національного законодавства;

б) ЄСПЛ допускає тлумачення національними судами понять Конвенції, зокрема, з урахуванням локальних особливостей, проте в контексті (або в межах загальних правил) Конвенції.

Подальше дослідження спрямуємо на розгляд конкретного поняття адміністративно-процесуального права, які були витлумачені ЄСПЛ, та на підставі аналізу підходу суду до тлумачення змісту відповідного поняття зробимо загальний висновок про особливості механізму тлумачення, що використовується ЄСПЛ.

Аналіз практики ЄСПЛ вказує на те, що одним із найбільш складних в аспекті тлумачення процесуально-правових понять із числа тих, що відображаються в положеннях вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство, є поняття «суд, встановлений законом».

Треба зазначити, що в п. 24 рішення ЄСПЛ у справі «Сокуренко і Стригун проти України» сформовано позицію, яка зводиться до того, що формулювання «суд, встановлений законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. У рішенні у справі «Цанд проти Австрії», що згадувалось раніше, Комісія висловила думку, що термін «суд, встановлений законом» у п. 1 ст. 6 передбачає всю організаційну структуру судів, включно з <...> питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів» [4].

Таке застосування поняття «суд, встановлений законом» є однозначно розширеним тлумаченням, оскільки передбачає постановку однієї з ознак установи (порядку її створення) в залежність від законності її діяльності. У зв'язку із цим належить дослідити рішення Європейської комісії з прав людини (далі – Комісія) у справі «Цанд проти Австрії» для

визначення того, чим керувалась Комісія, обґрунтовуючи свій підхід до тлумачення цього поняття.

Оглянувши матеріали справи «Цанд проти Австрії»? констатуємо те, що у її рамках поняття «суд, встановлений законом» досліджувалось не в контексті процесуальних повноважень суду, а в контексті територіальної юрисдикції суду і належного способу її визначення Міністром юстиції Австрії. Наприклад, Комісія зазначила, що «думки сторін розходяться в питанні, що стосується фактичних меж розсуду Міністра. Як випливає з доводів заявника, він вважає, що розсуд Міністра охоплює не лише визначення місцезнаходження й округу окремого суду з розгляду трудових спорів, але й вирішення того, чи взагалі повинен існувати суд із розгляду трудових спорів у такій місцевості, як, наприклад, Зальцбург. Незважаючи на те, що сьогодні суди з розгляду трудових спорів є на всій території Федерації (див. речення на початку п. 1 Постанови про виконання), робиться припущення, що все ж є можливість розформування цих судів Міністром на окремих територіях. Якби це було дійсно так, це означало б, що орган виконавчої влади зберігає повноваження вирішувати питання про те, чи підсудні трудові спори в будь-якій місцевості Австрії судам із розгляду трудових спорів або судам загальної юрисдикції» [5].

Отже, у справі, на яку далі посилається ЄСПЛ у своїх рішеннях (зокрема, у справі «Сокуренко і Стригун проти України»), Комісія висловила свою думку у світлі інших питань, а саме повноважень Міністра юстиції Австрії створити та/або ліквідувати суд і таким способом змінити його юрисдикцію. На підтвердження зазначеної думки треба зазначити, що в п. п. 68–69 свого рішення Комісія зазначила, що вислів «суд, встановлений законом», який використовується в п. 1 ст. 6, означає всю організаційну структуру судів, охоплюючи не лише питання, що належать до юрисдикції певних категорій судів, але й створення окремих судів і визначення їхньої місцевої юрисдикції. Тому створення суду з розгляду трудових спорів м. Зальцбург і закріплення за ним певної території на місцевому рівні є тим питанням, що має врегульовуватися законом. Завданням і метою положень п. 1 ст. 6, що вимагає, щоб суди були «встановлені законом», є забезпечення того, щоб судова гілка влади в демократичному суспільстві не залежала від розсуду органів виконавчої влади, а регулювалася законом, що приймається Парламентом. Проте це не означає, що делеговане законодавство є як таке неприйнятним у справах, які стосуються судової гілки влади. П. 1 ст. 6 не вимагає від законодавчого органу врегульовувати кожну деталь у цій сфері шляхом прийняття офіційного акта Парламенту, якщо законодавчий орган встановить хоча б організаційну структуру судової влади [5].

Тобто, вирішуючи справу «Цанд проти Австрії», Комісія не вказувала на необхідність діяльності суду в межах процесуальних положень законодавства та не визначала, що суд не може вважатись «судом, встановленим законом» у зв'язку з певними його конкретними рішеннями або в межах конкретних проваджень.

Водночас у справі «Сокуренко і Стригун проти України» ЄСПЛ застосував кардинально інший підхід, пославшись на справу «Коем та інші проти Бельгії», у якій порушувалось питання про діяльність Касаційного кримінального суду Бельгії, який у зв'язку із відсутністю законодавства, яке б регулювало його діяльність, фактично самостійно визначив власні повноваження. Наприклад, у п. 98 рішення ЄСПЛ у справі «Коем та інші проти Бельгії» зазначено, що в країнах, у яких законодавство кодифіковане, організація судової системи не може бути віддана на вирішення судової влади, що водночас не означає позбавлення судів певної гнучкості в частині тлумачення національного законодавства [6].

Тобто ЄСПЛ вказав, що питання повноважень конкретного суду щодо розгляду певної справи та визначення порядку її (справи) розгляду є скоріше питанням організації судової системи, ніж питанням процесуальної діяльності національних судових органів.

Водночас Конвенція не містить положень, які б прямо вказували на можливість такого розширювального тлумачення або взагалі певним чином обмежували б дискреційні повноваження національних судів, тим більше касаційної інстанції, щодо визначення їхньої юрисдикції. У зв'язку із цим належить визначити міркування, на яких ґрунтується рішення суддів ЄСПЛ змінити тлумачення поняття «суд, встановлений законом» від «суд, який створений відповідно до закону» до «суд, який функціонує відповідно до закону».

Відповідь на зазначене питання можна відшукати у рішенні ЄСПЛ у справі «Коем та інші проти Бельгії». Обґрунтовуючи більш широкий підхід до тлумачення положень Конвенції про суд, встановлений законом, ЄСПЛ керувався такими аргументами та звертав увагу на такі обставини:

а) Конвенція, перш за все, має на меті гарантування не теоретичних або ілюзорних прав, а ефективних і практичних механізмів їхнього захисту; це положення, зокрема, застосовується до права на захист у контексті визначного місця, яке займає право на справедливий суд у демократичному суспільстві (п. 98);

б) суд характеризується, перш за все, відповідно до своєї судової функції, яка полягає у вирішенні певних питань у межах його компетенції згідно із законом і відповідно до процесуальної діяльності у встановленому порядку (п. 99);

в) основною метою процедурних прав є забезпечення захисту підсудного від будь-якого зловживання з боку влади, та у зв'язку із цим у разі відступлення від процедури з найбільшою ймовірністю саме сторона захисту постраждає від відсутності достатньої ясності в процедурних правилах (п. 102);

г) відсутні будь-які сумніви щодо того, що касаційний суд, який відповідно до законодавства Бельгії, був єдиним судом, що мав юрисдикцію щодо пана Коема, був «судом, встановленим законом» (п. 99) [6].

Водночас у п. п. 26–28 рішення ЄСПЛ у справі «Сокуренко і Стригун проти України» викладено більш категоричний і глобальний висновок. Було вказано на те, що згідно зі ст. 111-18 Господарського

процесуального кодексу Верховний Суд, скасувавши постанову Вищого господарського суду, міг або повернути справу на новий розгляд до нижчого суду, або припинити провадження у справі. Натомість він залишив у силі постанову Апеляційного суду, і такі дії не були передбачені Господарським процесуальним кодексом. Не було жодної іншої правової норми, яка б надавала повноваження Верховному Суду ухвалювати такого роду рішення. При цьому, за позицією ЄСПЛ, загальні положення Конституції України, на які посилався Уряд, не могли слугувати достатньою правовою підставою для такої специфічної компетенції, яка не надавалась відповідним законодавством. ЄСПЛ наголосив на тому, що в деяких випадках він визнавав, що найвищий судовий орган, уповноважений тлумачити закон, міг ухвалювати рішення, яке не було чітко визначено законом. Таке застосування закону, однак, мало винятковий характер, і зазначений суд надав чіткі й вірогідні підстави для такого виняткового відступу від застосування своїх визначених повноважень. Проте у цій справі, за твердженням ЄСПЛ, Верховний Суд не надав жодних аргументів щодо прийняття такої постанови, виходячи за межі своїх повноважень шляхом свідомого порушення Господарського процесуального кодексу та ухвалення такого роду рішень, що, як указувалось Урядом, стало звичайною практикою Верховного Суду України. На думку ЄСПЛ, перевищивши свої повноваження, які були чітко викладені в Господарському процесуальному кодексі, Верховний Суд не може вважатися «судом, встановленим законом» у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції щодо оскаржуваного провадження [4].

Аналіз вищевикладених міркувань ЄСПЛ показав, що було додано додатковий критерій до визначення поняття «суд, встановлений законом», а саме – наявність чітких і вірогідних підстав для відступлення судом від меж повноважень, визначених законом. Вважаємо, що ЄСПЛ фактично вказав на те, що суд є встановленим законом у разі відступлення ним від положень законодавства виключно у разі наявності поважних причин щодо прийняття судом такого рішення. Оскільки ЄСПЛ не навів мотивів щодо такого розширення змісту поняття «суд, встановлений законом», то складно визначити, наскільки виправданим було таке розширення.

Водночас відсутність мотивів для розширення тлумачення поняття призводить до того, що під час послідовного аналізу практики ЄСПЛ щодо тлумачення поняття «суд, встановлений законом» підхід суду є зрозумілим у рішеннях «Цанд проти Австрії» та «Коем та інші проти Бельгії», оскільки ЄСПЛ застосовував фактично один і той самий підхід, дотримувався єдиної логіки і застосовував єдині критерії. Водночас логіка суду в рішенні «Сокуренко і Стригун проти України» є значно менш зрозумілою і дотримується іншого підходу, ніж той, що застосовано ЄСПЛ у справах, на які він послався.

Завершуючи дослідження особливостей тлумачення Європейським судом із прав людини понять адміністративного судочинства на прикладі поняття «суд, встановлений законом», зазначимо таке:

1. Під час тлумачення поняття «суд, встановлений законом» ЄСПЛ відштовхувався не від лінгвістичного значення термінів і не від значення, яке було або могло бути закладене в досліджуване поняття під час прийняття Конвенції.

2. Натомість ЄСПЛ, здійснюючи тлумачення поняття «суд, встановлений законом», прагнув того, щоб таке тлумачення забезпечувало ефективне застосування Конвенції у світлі обставин конкретної справи, користуючись доктриною еволюційного тлумачення та відштовхуючись від змісту діяльності суду, замість звернення до формальних ознак. Тобто ЄСПЛ зазначив, що судом, встановленим законом, є установа, уповноважена вирішувати юридичні спори. Водночас у рішеннях у справах «Цанд проти Австрії» та «Коем та інші проти Бельгії» йшлося лише про наявність у суду права розглядати конкретний спір для того, щоб визнати такий суд «судом, встановленим законом». У рішенні у справі «Сокуренко і Стригун проти України» ЄСПЛ розширив обсяг вимог до «суду», вказавши, що суд є «встановленим законом» не тільки за наявності в нього повноважень розглядати справу, але й виключно за умови наявності у нього повноважень прийняти конкретне рішення у справі, не навівши посилання на правила тлумачення, які призвели до такого висновку.

3. Відсутність ясності щодо причини зміни підходу до тлумачення поняття «суд, встановлений законом», яку здійснив ЄСПЛ у справі «Сокуренко і Стригун проти України», вказує на те, що у разі визначення змісту певного поняття суду належить чітко виокремити, який зміст поняття застосовувався ним раніше, чому суд вважає такий підхід неприйнятним та яким саме чином належить у майбутньому розуміти досліджуване поняття.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Дата оновлення: 16 жовтня 2018 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3477-15.

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 7 червня 2018 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/paran9579#n9579.

3. Л.А. Цвігун: Принципи тлумачення права Європейським судом з прав людини // Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 62. С. 529-536.

4. Сокуренко і Стригун проти України, заяви № 29458/04 та 29465/04, Рішення Європейського суду з прав людини від 20 липня 2006 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_115.

5. Лео Цанд проти Австрії, заява № 7360/76, Доповідь Європейської комісії з прав людини від 12 жовтня 1978 року. URL: http://minust.myapp.com.ua/storage/articles/ZAND%20v.%20AUSTRIA%20-%20[Ukrainian%20Translation]%20by%20OSCE%20Ukraine.pdf.

6. Коем та інші проти Бельгії, заяви № 32492/96, 32547/96, 32548/96,33209/96, 33210/96, Рішення Європейського суду з прав людини за від 22 червня 2000 року. URL: http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=255.

УДК 342.9

**Богданюк І. В.,**
*кандидат юридичних наук,*
*завідувач лабораторії інженерно-технічних, екологічних та військових досліджень*
*Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз*
*імені заслуженого професора М. С. Бокаріуса*

# ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

# TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF CONTROL POWERS OF THE STATE FINANCIAL INSPECTION OF UKRAINE

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України визначено можливі шляхи вдосконалення правового регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України. Запропоновано внести низку змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наголошено, що запропоновані зміни до законодавства дадуть можливість якісно покращити правове регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

***Ключові слова:*** *удосконалення, правове регулювання, законодавство, контроль, повноваження, Державна фінансова інспекція України.*

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины определены возможные пути усовершенствования правового регулирования контрольных полномочий Государственной финансовой инспекции Украины. Предложено внести ряд изменений в Закон Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине» и Кодекс Украины об административных правонарушениях. Отмечено, что предложенные изменения в законодательство позволят качественно улучшить правовое регулирование контрольных полномочий Государственной финансовой инспекции Украины.

***Ключевые слова:*** *совершенствование, правовое регулирование, законодательство, контроль, полномочия, Государственная финансовая инспекция Украины.*

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, possible ways of improving the legal regulation of the control powers of the State Financial Intelligence of Ukraine are identified. It is proposed to make a number of changes to the Law of Ukraine "On the Basic Principles of Implementation of State Financial Control in Ukraine" and the Code of Ukraine on Administrative Offenses. It is stressed that the proposed changes to the legislation will make it possible to improve the legal regulation of the control powers of the State Financial Inspection of Ukraine qualitatively.

***Key words:*** *improvement, legal regulation, legislation, control, powers, State Financial Inspection of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Завдання та функції Державної фінансової інспекції (далі – ДФІ) України є тими вихідними положеннями, що окреслюють спрямування діяльності та роль цього органу фінансового контролю у відповідній системі. Однак без законодавчого закріплення повноважень про втілення ані завдань, ані функцій ДФІ України стверджувати неможливо. Одразу акцентуємо увагу на тому, що плюралізм статусів особи в державі створює накопичення в кожного працівника ДФІ України кількох сукупностей прав та обов'язків, з яких всі впливають один на одного. Коли йдеться про правовий статус осіб, то такий вплив проявляється в обмеженнях, заборонах, додаткових правах. Як констатує Ю.М. Старілов, «окрім прав і основних обов'язків державний службовець, вступаючи на державну службу, добровільно приймає і ряд встановлених законодавством обмежень та заборон. Правообмеження для державного службовця зумовлені специфікою виконуваних державних функцій та службових повноважень і полягають переважно в ряді заборон для державного службовця» [1, с. 335]. І це не дивно, адже серед прав працівників ДФІ України наявні такі, що втілюють державно-владні повноваження відповідного органу фінансового контролю. Зокрема, всі органи державної влади як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями [2, с. 31]. Такі повноваження реалізуються державними службовцями ДФІ України, охоплюючи завдання, які передбачені конкретною посадою, основні функції служби, службові права та обов'язки, правові форми діяльності службовця, порядок взаємовідношень за посадою [3, с. 123].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі проблемні аспекти контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України розглядались лише в контексті споріднених проблематик. Зокрема, цій проблемі приділяли увагу такі вчені: В.М. Гаращук, О.В. Зайчук, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль, В.В. Копєйчиков, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, Ю.М. Козлов, О.М. Куракін, В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, А.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах та інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в науковій літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене вдосконаленню правового регулювання



© І. В. Богданюк, 2017

контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

**Метою статті** є визначити шляхи вдосконалення правового регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

**Виклад основного матеріалу.** Розкриваючи зміст основного питання, представленого у науковій праці, перш за все, зазначимо, що в п. 10 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4] закріплено право суб'єкта державного фінансового контролю звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів. Закріплення цього права, безумовно, необхідне для здійснення завдань, поставлених перед органом фінансового контролю в Україні. Адже, як стверджує О.В. Константий, суд діє у визначеній законом адміністративно-судовій процесуальній формі, здійснюючи незалежний контроль за діяльністю апарату публічної влади в усіх сферах правозастосування і виконання владних функцій (управління, охорона права тощо) [5, с. 33]. Як уважає О.Л. Соколенко, головні переваги судового оскарження виявляються, по-перше, у більшій кваліфікованості суддів, а по-друге, в більшій незалежності й незацікавленості суддів [6, с. 83].

Як указує В.Ф. Піхоцький, не може бути ефективним державний фінансовий контроль також у тому разі, якщо він не забезпечує невідворотності покарання порушників фінансової дисципліни, поновлення порушених прав особи, держави чи суспільства, відшкодування заподіяних їм збитків і, насамкінець, – запобігання порушенням надалі. Фактично ж в органів ДФІ України відсутнє право на безспірне списання з рахунку порушника коштів у сумі їх нецільового використання. І хоча право на стягнення в примусовому порядку (через суд) відшкодування збитків, спричинених державі, якщо підконтрольний суб'єкт самостійно не усуває наслідки допущених порушень [7], сьогодні наявне серед повноважень вказаного органу фінансового контролю, то питання про право на списання з рахунку порушника коштів у сумі їх нецільового використання все ж таки повинно бути розглянуте.

У п. 13 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4] вказується під час виявлення збитків, завданих державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється, визначати їхній розмір у встановленому законодавством порядку. Знову ж таки вважаємо, що треба поширити це положення стосовно всіх об'єктів контролю. Описані контрольні повноваження є частиною компетенції ДФІ України, в якій виявляється спеціальна правосуб'єктність цього державного органу як колективного суб'єкта правовідносин. Як констатує О.Ф. Скакун, встановлюючи компетенцію кожного з органів, держава здійснює не тільки «поділ праці» між ними, але й поділ державно-владних повноважень. Компетенція державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, міліції, прокуратури та інших) − це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності та предмета відання [8, с. 393].

Якщо підрахувати, то число наведених у ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4] прав органу фінансового контролю дорівнює 15. Натомість у Положенні про ДФІ України таких прав аж 21. На перший погляд здається, що різниця полягає у 7 додаткових правах, але це не так, оскільки деякі з прав у законі згруповані (на наш погляд, недоцільно, про що йшлося вище). Порівняльний же аналіз норм Положення і Закону дає підстави для виділення лише 4 прав, що відрізняються. Зокрема, у Положенні про ДФІ України [9] наведений у вищевказаному законі перелік прав доповнено такими, як право скликати наради, створювати комісії та робочі групи (підп. 3 п. 6); користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами (підп. 4 п. 6); здійснювати державний фінансовий контроль (підп. 5 п. 6); звертатися в установленому порядку за наявності відповідних міжнародних договорів до контролюючих чи правоохоронних органів інших держав за додатковою інформацією про порушення фінансової дисципліни на підприємствах, в установах та організаціях (підп. 12 п. 6).

Аналіз зазначених додаткових, порівняно із законом, можливостей ДФІ України вказує на те, що одне з прав цілком «вписується» в рамки закону, інші ж три неможна вважати конкретизацію. Вони є розширенням повноважень органу фінансового контролю. Зокрема, право на здійснення державного контролю у визначених формах цілком логічно закріплене в переліку прав ДФІ України. А от що стосується прав на наради, на створення робочих груп і комісій, звернення за додаткової інформацією, користування базами даних, то без їх закріплення в законі треба чекати відмов, протидії, судових оскаржень дій працівників ДФІ України. Хоча з погляду досягнення цілей фінансового контролю, практики його здійснення такі права цілком виправдано закріплені в Положенні про ДФІ України [9].

Недоліком, що наявний під час закріплення прав державного органу фінансового контролю в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4], є вказівка про певні установи, організації та підприємства замість усіх об'єктів контролю, як і в Положенні про ДФІ України [9]. Наприклад, підп. 13 п. 6 Положення про ДФІ України [9] щодо зустрічних звірок доцільно, на наш погляд, змінити. Говорити треба про об'єкти контролю (за умови закріплення їх переліку в окремому пункті

вказаного нормативно-правового акта) задля усунення можливих непорозумінь із приводу законності зустрічної звірки на певному об'єкті. Зокрема, вважаємо, що підп. 13 варто змінити так: «… проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки з метою <…> відображення в обліку об'єкта контролю».

У цьому контексті хочеться зупинитись також на іншому проблемному питанні правового регулювання фінансового контролю ДФІ України, яким, на наш погляд, є відсутність прямої вказівки на орган фінансового контролю в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) під час встановлення суб'єктів, що мають право складати проколи, виявивши склад таких адміністративних проступків, як порушення законодавства з фінансових питань і порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця. Зокрема, у ст. 255 КУпАП визначено осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. При цьому в ч. 1 вказаної статті встановлено, що у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються адміністративними комісіями, виконавчими комітетами сільських, селищних міських рад, районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю на підставі ст. ст. 163-12, 164-12, 164-14. Однак посадові особи ДФІ України також складають протоколи на підставі ст. ст. 164-2, 166-6 КУпАП, що викликає заперечення з боку суб'єктів контролю через відсутність прямої вказівки на це в законі.

Треба враховувати, що ч. 2 ст. 255 КУпАП встановлено у випадках, прямо передбачених законом, право складання протоколів про адміністративні правопорушення посадовими особами інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представниками органів самоорганізації населення. Одразу зазначимо, що у нормах Порядку оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 27 грудня 2013 р. за № 2226/24758 [10], чітко визначено, що цей Порядок розроблено відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та інших актів законодавства з метою визначення процедури складання ДФІ України протоколів про адміністративні правопорушення за ст. ст. 163-12, 164-2, 164-12, 164-14 та ч. ч. 3–7 ст. 166-6 КУпАП. Однак порядок не є законом, і цю прогалину треба заповнити, аби на практиці не виникало питань щодо законності складання протоколів на підставі ст. ст. 164-2, 166-6 КУпАП посадовими особами ДФІ України зокрема та складання ними протоколів про адміністративне правопорушення, формування відповідних справ і ведення діловодства, розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також забезпечення належного розгляду скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення.

Відповідні права, на наш погляд, повинні бути в загальному вигляді закріплені в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4], конкретизовані у Положенні про ДФІ України [9]. А саме: право складати протоколи про адміністративні правопорушення, ведення діловодства за такими справами, розгляду справ. Щодо права розгляду скарг на постанови зі справ про адміністративні правопорушення, то відповідна функція передбачена ч. 2 ст. 8 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4]. І хоча серед прав, закріплених у ст. 10 вказаного Закону, для виконання вказаної функції повноважень не передбачено, все ж таки у ст. 13 розд. III вказано, що орган державного фінансового контролю забезпечує розгляд скарг на дії або бездіяльність своїх посадових осіб в адміністративному порядку не пізніше як у місячний строк із моменту їх надходження. Незрозуміло тільки, яким чином, коли відповідних прав у ст. 10 не закріплено, що повинно бути виправлене.

**Висновки.** Завершуючи наукове дослідження, зазначимо, що правове регулювання контрольних повноважень ДФІ України має велику кількість проблемних питань, вирішення яких можливе шляхом удосконалення відповідного законодавства, зокрема:

- треба закріпити в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII такі права органу фінансового контролю, як право складати протоколи про адміністративне правопорушення, формувати відповідні справи і вести діловодство з цих питань, розглядати справи про адміністративні правопорушення, розглядати скарги на постанови зі справ про адміністративні правопорушення; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами; звертатися в установленому порядку за наявності відповідних міжнародних договорів до контролюючих чи правоохоронних органів інших держав за додатковою інформацією про порушення фінансової дисципліни на підприємствах, в установах та організаціях;

- треба визначити умови і порядок реалізації права на списання з рахунку порушника коштів у сумі їх нецільового використання задля подальшого його закріплення серед повноважень органу фінансового контролю;

- п. 4 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII треба змінити шляхом виділення права вилучення в окремий з розширенням числа форм застосування останнього (окрім ревізії, додати аудит і перевірку дер-

жавних закупівель). Таке ж розширення треба здійснити в ч. 2 ст. 12 вказаного Закону, де вказати про зобов'язання у разі виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передачі матеріалів не тільки ревізії, але й аудиту та перевірок державних закупівель;

- треба встановити у ст. 12 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII обов'язок суб'єктк державного фінансового контролю порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у допущених порушеннях;

- у ст. 255 КУпАП встановити, що у справах про адміністративні правопорушення, які розглядаються адміністративними комісіями, виконавчими комітетами сільських, селищних міських рад, районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю на підставі ст. ст. 163-12, 164-2, 164-12, 164-14 та ч. ч. 3–7 ст. 166-6 КУпАП.

Запропоновані вище зміни, як убачається, дадуть можливість якісно покращити правове регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: Изд-во «БЕК», 1996. 693 с.

2. Державне управління: навч. посібник / За ред. А.Ф. Мельник. – К.: «Знання-Прес», 2003. С. 30.

3. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: «Юридическая литература», 1966. 196 с.

4. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.

5. Константий О.В. Судова форма як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах. Вісник Вищої ради юстиції. 2012. № 1 (9). С. 33–43.

6. Соколенко О.Л. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Науковий вісник Чернівецького університету. 2012. Вип. 636. Правознавство. С. 83–87.

7. Піхоцький В.Ф. Функціонування системи державного фінансового контролю та її удосконалення. Демократичне врядування. 2012. Вип. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_10_25.pdf.

8. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: «Консум»; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

9. Положення про державну фінансову інспекцію України: від 23 квітня 2011 р. № 499/ 2011. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499/2011.

10. Про затвердження Порядку оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення № 1045 від 9 грудня 2013 р.;реєстрація Мін'юст України № 2226/24758 від 27 грудня 2013 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z2226-13.

УДК 342.56:342.3

**Галунько А. В.,**
*здобувач Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

# УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ В УКРАЇНІ

# IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF THE SERVICE OF DISTRICT OFFICERS IN UKRAINE

У статті проаналізовано недоліки та прогалини в чинному законодавстві України у сфері адміністративно-правового регулювання служби дільничних офіцерів поліції. Зроблено пропозиції щодо можливих шляхів їх вирішення та вдосконалення законодавства, що стосується поліпшення адміністративної діяльності поліції, зокрема служби дільничних офіцерів поліції.

***Ключові слова:*** *адміністративна діяльність, адміністративно-правове регулювання, вдосконалення адміністративного законодавства, дільничний офіцер поліції, Національна поліція, норми адміністративного права.*

В статье проанализированы недостатки и пробелы в действующем законодательстве Украины в сфере административно-правового регулирования службы участковых офицеров полиции. Сделаны предложения о возможных путях их решения и усовершенствования законодательства, касающегося улучшения административной деятельности полиции, в том числе службы участковых офицеров полиции.

***Ключевые слова:*** *административная деятельность, административно-правовое регулирование, совершенствование административного законодательства, участковый офицер полиции, Национальная полиция, нормы административного права.*

The article analyzes the shortcomings and gaps in the current legislation of Ukraine in the field of administrative and legal regulation of the service of district police officers. Proposals have been made on possible ways of their solution and improvement of legislation concerning improvement of administrative activity of the police, including the services of district police officers.

***Key words:*** *administrative activity, administrative and legal regulation, improvement of administrative legislation, district police officer, National Police, norms of administrative law.*

**Постановка проблеми.** Україна перебуває на шляху становлення як правова, демократична та європейська держава, що й зумовило необхідність проведення реформ у різноманітних сферах життєдіяльності країни. Особливу роль у ній відіграють органи правопорядку, до яких входить служба дільничних офіцерів поліції, оскільки їхня діяльність спрямована на забезпечення прав, свобод людини і громадянина, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг відповідно до закону. Ефективність функціонування служби дільничних офіцерів поліції залежить від якості адміністративно-правового регулювання. Актуальність теми дослідження зумовлена впровадженням у чинне законодавство, яке регулює адміністративну діяльність поліцейських, нових поглядів і пропозицій щодо його вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять роботи О.М. Бандурки, М.М. Бурбики, І.П. Голосніченка, А.П. Кармолицького, Ю.В. Корнєєва, М.Ф. Криштановича, В.В. Малікова, А.Ф. Мельника, О.Ю. Оболенського, В.В. Пахомова, А.М. Подоляки, О.Ю. Салманової, О.Ю. Синявської, А.А. Стародубцева, С.І. Чернова, М.Д. Шаргородського та інших науковців. Однак ці вчені торкались цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші, більш загальні чи спеціальні проблеми, тому наукові дослідження щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання служби дільничних офіцерів поліції майже відсутні.

**Мета статті** – на основі теорії сучасного адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел проаналізувати чинне законодавство у сфері адміністративно-правового регулювання служби дільничних офіцерів поліції.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність забезпечення службою дільничних офіцерів поліції прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, а також публічної безпеки й порядку залежить від стану адміністративно-правового регулювання в цій сфері.

Питання вдосконалення адміністративного законодавства у сфері регулювання діяльності органів внутрішніх справ неодноразово ставали предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Наприклад, О.М. Капля справедливо зазначав, що для досягнення цілей, які стоять перед органами внутрішніх справ України, необхідне виконання таких умов: 1) створення правової бази, яка виражає волю суспільства щодо міліції; 2) організація управління з боку вищої центральної влади, а також органів місцевого самоврядування; 3) соціальна довіра; 4) укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних завданням, що вирішуються; 5) достатнє фінансування і забезпечення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки тощо. Всі ці зауваження можна вважати цілком справедливими й актуальними сьогодні [1].



© А. В. Галунько, 2017

Отже, у дослідженні ми спробуємо визначити основні недоліки та прогалини в законодавстві щодо регулювання адміністративної діяльності служби дільничних офіцерів поліції.

По-перше, у наказі МВС № 650 від 28 липня 2017 року «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» не визначено поняття «дільничного офіцера поліції», тому ми пропонуємо дати таке визначення: «Дільничний офіцер поліції – це громадянин, який має відповідну освіту, відповідає вимогам статті 17 Закону України «Про Національну поліцію», закріплений наказом керівника територіального підрозділу поліції за поліцейською дільницею і наділений повноваженнями відповідно до чинного законодавства».

По-друге, до основних завдань дільничних офіцерів поліції, які визначені у вищевказаній Інструкції, необхідно внести такі доповнення:

1) у пункті 5 Інструкції зазначено, що дільничні офіцери поліції співпрацюють із групами реагування патрульної поліції щодо застосування превентивних заходів стосовно осіб, які схильні до вчинення правопорушень і перебувають на превентивних обліках поліції, але вказані групи діють виключно у районних центрах, а в обслуговування ДОП входять також обласні центри, на території яких діють працівники патрульної поліції, однак у вказаний пункт працівники цієї служби не включені, хоча вони безпосередньо несуть службу на території обласних центрів. Тому ми пропонуємо до вказаного пункту додати також пункт про співпрацю з працівниками патрульної поліції на території обласних центрів.

2) у пункті 6 зазначено, що дільничний офіцер поліції інформує чергову частину органу (підрозділу) поліції у разі отримання від населення відомостей про осіб, які мають наміри вчинити кримінальні правопорушення або їх учинили, розшукуваних злочинців, осіб, які зникли безвісти, але вказані дії розкриті не в повному обсязі та потребують уточнення, оскільки під час отримання інформації про безпосередню загрозу життю та здоров'ю громадян є випадки, коли зволікання може призвести до тяжких наслідків. Ми вважаємо, що дільничний офіцер поліції повинен негайно вжити всіх заходів щодо захисту прав, життя і здоров'я громадян, а тільки потім повідомляти про подію, яка сталася, до чергової частини.

По-третє, відповідно до статті 18 Закону України «Про Національну поліцію» визначені основні обов'язки поліцейського, але відповідно до Інструкції, затвердженої наказом МВС № 650 від 28 липня 2017 року, випливає, що дільничний офіцер поліції зобов'язаний виконувати службові функції на закріпленій за ним поліцейській дільниці в однострої з табельною вогнепальною зброєю, засобами зв'язку та спецзасобами, а визначені обов'язки в Інструкції відсутні. Отже, ми пропонуємо додати до Інструкції додаткові обов'язки дільничного офіцера поліції, які викласти в такій формі: «Дільничний офіцер поліції повинен знати територію поліцейської дільниці та повинен володіти інформацією, яка перебуває в контрольно-наглядовій справі поліцейської дільниці; постійно проводити роботу, спрямовану на збільшення рівня довіри населення, одночасно з цим дільничний офіцер поліції повинен знати осіб, які перебувають на превентивному обліку та проживають на території, що за ним закріплена, та систематично здійснювати їх перевірку з метою запобігання вчиненню цими громадянами повторних правопорушень. А також дільничний офіцер поліції виконує інші обов'язки відповідно до норм чинного законодавства, що регулює діяльність Національної поліції України.

По-четверте, аналізуючи функції (напрями) діяльності дільничних офіцерів поліції, які визначені в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, зауважимо, що:

1) у пункті 8 зазначено, що дільничний офіцер поліції вживає заходів для запобігання вчиненню насильства в сім'ї та його припинення, але 7 грудня 2017 року був прийнятий Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» № 2229-VIII, у зв'язку з чим визначення «насильство у сім'ї» було змінено на «домашнє насильство», тому вважаємо, що до вищезазначеної Інструкції необхідно внести зміни або зробити посилання на зазначений Закон.

По-п'яте, вважаємо, що до прав дільничних офіцерів, які визначені наказом МВС № 650 від 28 липня 2017 року «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», необхідно внести таке доповнення, а саме – до пункту 3 розділу 2 Інструкції додати права щодо здійснення превентивних поліцейських заходів, спрямованих на перевірку та контроль за особами, які вчиняли домашнє насилля, та осіб, щодо яких судом обрано запобіжний захід у вигляді домашнього арешту.

По-шосте, засоби діяльності дільничних офіцерів поліції також потребують удосконалення, до яких зараховуємо їх матеріально-технічне забезпечення, надання службового житла на території поліцейської дільниці, надання службового транспорту та вирішення питання щодо достатнього грошового забезпечення. Пріоритетним шляхом розкриття проблеми матеріально-технічного забезпечення діяльності дільничних офіцерів поліції в Україні є те, що здебільшого дільничні офіцери поліції під час здійснення своїх службових повноважень за власні кошти купують канцелярські приладдя, офісний папір і користуються власною оргтехнікою, що може призводити до корупційних правопорушень із боку поліцейських. А також відповідно до розділу 7 Інструкції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ № 650 від 28 липня 2017 року, визначено, що у разі необхідності дільничним офіцерам поліції для належного виконання службових обов'язків надаються службові приміщення (поліцейська станція) в межах визначеної поліцейської дільниці, яка забезпечується необхідною оргтехнікою та витратними матеріалами до неї, можливістю формувати та користуватися базами даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх

справ, мережею Інтернет, сейфом для зберігання службової документації, стаціонарними засобами зв'язку та спеціальними засобами індивідуального захисту. Але у вказаній Інструкції відсутнє врегулювання питання щодо забезпечення матеріально-технічними засобами дільничних офіцерів поліції, які несуть службу на території поліцейських дільниць, де відсутні поліцейські станції, тому пропонуємо внести відповідні доповнення до цього пункту.

Окрім того, в тому ж розділі Інструкції встановлено, що дільничні офіцери поліції повинні забезпечуватися службовим автотранспортом, однак у сучасних реаліях дільничні офіцери поліції здебільшого ним не забезпечені та для здійснення своїх службових повноважень деякі з них користуються власним автотранспортом. Особливо це спостерігається у сільській місцевості, тому вважаємо за необхідність внесення змін до вищезазначеної Інструкції щодо визначення порядку використання дільничним офіцером поліції власного автотранспорту та забезпечення його паливно-мастильними матеріалами.

Також у пункті 5 статті 96 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що керівники органів поліції мають право виплачувати компенсацію за винайм у розмірі та порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України, поліцейським, які не мають власного житла в населеному пункті, де вони проходять службу і винаймають житло на підставі договору житлового найму. Однак велика кількість поліцейських, зокрема дільничні, відповідно до норм цього Закону не може отримувати компенсацію і їхні права порушуються. Тому ми пропонуємо додати до зазначеного пункту те, що поліцейські, які проходять службу на території міст, також мають отримувати компенсацію за винайм житла.

По-сьоме, Законом України «Про Національну поліцію», прийнятого 2 липня 2015 року, визначено, що поліцейський на засадах партнерства взаємодіє з населенням, органами державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до цього ж Закону нововведенням є те, що між населенням, територіальними громадами, громадськими об'єднаннями та поліцією на партнерських засадах проходить взаємодія, яка підтримується на державному рівні. Тобто під час виконання покладених на поліцію завдань, спрямованих на забезпечення охорони прав і свобод громадян, підтримання публічної безпеки і порядку, протидії вчиненню правопорушень працівник поліції має дотримуватися стратегії, яка запозичена в США та називається "community policing". Її суть полягає у налагодженні партнерських відносин між населенням, місцевою владою та поліцією, де кожен учасник усвідомлює відповідальність за безпеку, при цьому поліція діє акцентуючи увагу на окремих потребах громадян і стає невід'ємною частиною громади, разом із нею підтримує безпечне соціальне середовище. Тому ми пропонуємо додати до статті 5 Закону України «Про Національну поліцію» та розділу 3 Інструкції, затвердженої наказом МВС № 650 від 28 липня 2017 року, пункти, де буде запроваджена в діяльність поліції вказана стратегія на законодавчому рівні.

**Висновки.** Отже, під час дослідження ми з'ясували, що є такі недоліки та прогалини адміністративно-правового регулювання служби дільничних офіцерів поліції, а саме: 1) відсутність на законодавчому рівні визначення категорії «дільничний офіцер поліції»; 2) неврегульованість окремих питань у сфері матеріально-технічного забезпечення поліцейських; 3) недосконалість деяких норм закону, що визначає основні обов'язки, функції та права дільничних офіцерів поліції; 4) відсутність у Законі України «Про Національну поліцію» та наказі Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» питання щодо стратегії "community policing". Також нами були внесено пропозиції щодо їх вирішення тощо.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.

2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

3. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17.

4. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19.

УДК 342.9(477)

**Гальонкін С. А.,**
*здобувач Університету сучасних знань*

# СУТНІСТЬ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

# THE ESSENCE AND ELEMENTS OF THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF APPEAL PROCEEDINGS IN UKRAINE

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України визначено сутність та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні. Обстоюється позиція, що правове забезпечення характеризує активну дію права щодо регулювання та упорядкування суспільних відносин за допомогою легальних засобів, методів і способів. Водночас коли йдеться про різновиди правового забезпечення, насамперед адміністративно-правовий тип, то виділити в цьому контексті якесь класичне поняття досить важко, адже здебільшого вчені окреслюють зміст цієї категорії через призму того, на що забезпечення безпосередньо спрямоване.

Наголошується, що адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні – це механізм, який виражає регламентовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів державної влади в процесі виконання ними своїх владно-розпорядчих та організаційно-управлінських повноважень, у межах якої здійснюється використання спеціальних методів, засобів, заходів, прийомів і способів, спрямованих на регулювання та упорядкування суспільних відносин у сфері апеляційного провадження. Встановлено, що механізм адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження складається з таких елементів: по-перше, об'єкта адміністративно-правового забезпечення; по-друге, суб'єктів адміністративно-правового забезпечення; по-третє, нормативно-правового фундаменту; по-четверте, спеціального правового інструментарію.

***Ключові слова:*** *механізм, елемент, адміністративно-правове регулювання, апеляційне провадження.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены сущность и элементы механизма административно-правового обеспечения апелляционного производства в Украине. Отстаивается позиция, что правовое обеспечение характеризует активное действие права по регулированию и упорядочению общественных отношений с помощью легальных средств, методов и способов. В то же время когда речь идет о разновидностях правового обеспечения, прежде всего об административно-правовом типе, то выделить в этом контексте какое-то классическое понятие довольно трудно, ведь в большинстве случаев ученые определяют содержание этой категории через призму того, на что обеспечение непосредственно направлено.

Отмечается, что административно-правовое обеспечение апелляционного производства в Украине – это механизм, который выражает регламентированную административно-правовыми нормами деятельность органов государственной власти в процессе выполнения ими своих властно-распорядительных и организационно-управленческих полномочий, в пределах которой осуществляется использование специальных методов, средств, мероприятий, приемов и способов, направленных на регулирование и упорядочение общественных отношений в сфере апелляционного производства. Установлено, что механизм административно-правового обеспечения апелляционного производства состоит из следующих элементов: во-первых, объекта административно-правового обеспечения; во-вторых, субъектов административно-правового обеспечения; в-третьих, нормативно-правового фундамента; в-четвертых, специального правового инструментария.

***Ключевые слова:*** *механизм, элемент, административно-правовое регулирование, апелляционное производство.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the essence and elements of the mechanism of administrative and legal provision of appeal proceedings in Ukraine are determined. It is advocated that the legal framework characterizes the active role of law in regulating and streamlining public relations, through legal means, methods and methods. At the same time, when it comes to the types of legal support, first of all, the administrative-legal type, it is difficult to highlight a certain classical concept in this context, since in most cases, scientists outline the content of this category through the prism of what the provision is directed directly to.

It is noted that the administrative law of the appellate proceedings in Ukraine is a mechanism that expresses the activity of state authorities regulated by administrative and legal regulations in the course of their implementation of their power and administrative and organizational and administrative powers, within which the use of special methods, means, measures, methods and methods aimed at regulating and streamlining public relations in the area of appeal proceedings. It was established that the mechanism of administrative and legal support of appeal proceedings consists of the following elements: first, the object of administrative and legal support; and secondly, the subjects of administrative and legal support; thirdly, the normative-legal foundation; fourthly, a special legal instrument.

***Key words:*** *mechanism, element, administrative-legal regulation, appeal proceedings.*

**Постановка проблеми.** У статті 55 Основного закону зазначено, що кожному гарантується право захищати свої законні права і свободи від порушень та протиправних посягань будь-яким не забороненим законом засобом [1]. Одним із таких засобів є судовий розгляд, тобто вирішення того чи іншого питання або спору у відповідній судовій інстанції. Водночас не завжди використання конкретного методу захисту порушених прав приводить до бажаного результату. Виникають випадки, коли той чи інший громадянин не згоден із рішенням судової інстанції та ініціює перегляд рішення останньої у межах апеляційного провадження. У процесі аналізу будь-якого явища ключовим аспектом виступає побудова вихідної теоретичної моделі, яка відображає його основні, найбільш характерні моменти. Беручи цю тезу за основу, цілком обґрунтованим стане розгляд проблеми змісту механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання правового регулювання інституту адміні-

© С. А. Гальонкін, 2017

стративного провадження розглядали у своїх наукових працях такі вчені: В.В. Ярков, М.М. Бурбика, К.Д. Янішевська, В.Л. Грохольський, Т.Н. Радько, С.В. Шевчук, М.О. Горєлов, Є.Д. Лук'янчиков, Г.С. Римарчук, О.М. Гумін, Є.В. Пряхін, О.М. Музичук, О.В. Надьон, В.М. Редкоус, В.В. Конопльов, Я.О. Мотовиловкер та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових пошуків, вченими недостатня увага приділялась питанню механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні.

**Метою статті** є визначення сутності та елементів механізму адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що правове забезпечення характеризує активну дію права щодо регулювання та упорядкування суспільних відносин за допомогою легальних засобів, методів і способів. Водночас коли йдеться про різновиди правового забезпечення, насамперед адміністративно-правовий тип, то виділити в цьому контексті якесь класичне поняття досить важко, адже здебільшого вчені окреслюють зміст цієї категорії через призму того, на що забезпечення безпосередньо спрямоване. З приводу цього моменту Є.Д. Лук'янчиков має власний науковий погляд, який доречно процитувати: «З погляду логіки згідно з її правилами визначення і класифікацією різновидів понять, термінів забезпечення належить до загального (абстрактного) поняття, тобто такого, що має нульовий об'єм і розмитий зміст. Це поняття збірне, загальне. Використовуючи такі поняття, треба визначати, який об'єм предметів, процесів, явищ охоплюється цим збірним поняттям. Зважаючи на це, треба з'ясовувати його охоплюючи ознаки, його призначення щодо об'єму і, відповідно, практичного застосування. Якщо спиратись на ці вимоги до терміна забезпечення як загального поняття, беручи до уваги правила логіки щодо використання збірних понять за суттєвими, утворюючими ознаками, то воно потребує конкретизації у функціональному значенні щодо тих об'єктів, про які йдеться в практичному застосуванні цього поняття» [1, с. 41].

Аналіз наукових джерел показав, що адміністративно-правове забезпечення має велику кількість трактувань на кшталт таких: «сукупність правових норм», «система дій», «юридичний вплив», «діяльність уповноважених суб'єктів», «забезпечувальний, упорядковувальний вплив», «система адміністративно-правових засобів і заходів» і таке інше. Формуючи власний теоретичний підхід, ми дійшли висновку, що адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні – це механізм, який виражає регламентовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів державної влади в процесі виконання ними своїх владно-розпорядчих та організаційно-управлінських повноважень, в рамках якої здійснюється використання спеціальних методів, засобів, заходів, прийомів і способів, спрямованих на регулювання та упорядкування суспільних відносин у сфері апеляційного провадження.

До того ж автор свідомо наголосив на тому, що ця категорія є механізмом, адже саме цей аспект показує особливий тип його структури. Відповідно до словникових положень термін «механізм» тлумачиться так: «Пристрій, що передає або перетворює рух; внутрішня будова, система чого-небудь, устрій; сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище» [2, с. 179]. Схожі тлумачення надано у «Великому економічному словнику» та «Сучасному словнику іноземних слів», де вказано, що термін «механізм» – «це пристрій для передачі і перетворення рухів, що є системою тіл (ланок), в якій рух одного або декількох тіл (тих, що ведуть) викликає цілком певний рух решти тіл системи; сукупність станів і процесів, з яких складається яке-небудь явище; внутрішній устрій, система чого-небудь, наприклад державний механізм» [3, с. 332]. Окреме визначення терміна окреслювали автори навчального посібника «Земельний менеджмент» В.В. Горлачук, І.М. Песчанська, В.А. Скороходова, які вважають, що «механізм – це система, яка визначає порядок якої-небудь діяльності» [4, с. 14]. Деякі автори розглядають механізм як «системну сукупність правових засобів – повноважень, форм і методів у дії» [5, с. 30]. Методи і засоби, безумовно, також характеризують механізм, проте не вичерпують його змісту, а є похідними від процесу, оскільки в це поняття звичайно вкладається не тільки стадійність якої-небудь діяльності, але і те, як вона повинна здійснюватися взагалі [6, с. 13]. В інтерпретації Я.О. Мотовиловкера поняття «механізм» треба розкривати як систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється захист окремого типу правовідносин [7, с. 54].

Висловлюється також думка, що «механізм» – «це взаємодія деяких елементів, суб'єктів і об'єктів будь-якої діяльності» [8, с.76]. Відповідно до нього механізм у завуальованій формі зводиться до відносин в якій-небудь сфері, наприклад механізм управління – до управлінських відносин, а у сфері протидії злочинності – до відносин між відповідними суб'єктами. М.І. Мельник на прикладі протидії корупції розглядає категорію «механізм діяльності» в контексті різних варіантів взаємодії учасників корупційних відносин [9]. О.М. Литвинов зі свого боку висловлює власну позицію з цього питання: «Варто зазначити, що дослідники, маючи іноді значні розбіжності в поглядах на сутність «механізму», одностайні в тому, що це поняття необхідно розглядати як сукупність взаємозв'язаних компонентів. Аналіз трактувань цієї категорії, що є в юридичній літературі, свідчить про те, що основний акцент під час виділення елементів механізму робиться на суб'єкти управління і меншою мірою – на процес їхнього впливу» [10].

Водночас необхідно звернути увагу на те, що адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні, перш за все, виражає діяльність органів державної влади, тобто це – владна, координаційна, управлінська та організаційна діяльність. Зважаючи на це, можна припустити, що в цьому випадку йдеться про механізм управління в рамках

державного впливу на певну групу суспільних відносин, тобто мається на увазі механізм державного управління. Для підтвердження цього теоретичного погляду наведемо наукові думки вчених із приводу визначення змісту останнього.

Зокрема, Л.П. Юзьков визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління. Він вирізняє два підходи до визначення поняття «механізм»: структурно-організаційний, за яким механізм державного управління – це сукупність певних складових елементів, що становлять організаційну основу певних явищ і процесів; тобто механізм – це сукупність органів, за допомогою яких здійснюється управління; і структурно-функціональний підхід, в якому механізм державного управління містить об'єкти управління, суб'єкти управління, взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління [11]. Механізми державного управління, за визначенням В.Я. Малиновського, це – сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [12, с. 108].

Л.Л. Приходченко зазначає, що механізм державного управління являє собою єдину систему, яка складається з конкретних управлінських механізмів: реалізації принципів, функцій державного управління (планування, організації, мотивації, обліку та контролю, координації із застосування економічних, соціальних та інших методів управління) [13, с. 65]. Науковець О.В. Сюта визначає термін «механізм державного управління» як систему засобів впливу суб'єктів державного управління на об'єкт та їх взаємодії, додаючи, що складниками механізму державного управління є структурна (система державних органів управління) та нормативно-правова (сукупність відповідних правових норм) компоненти [14, с. 272].

Отже, консолідуючи всі наведені наукові позиції, нами було синтезовано власний теоретичний погляд, відповідно до якого механізм – це кваліфікована сукупність певних елементів, головною особливістю яких є чіткий взаємозв'язок, взаємодоповнюваність і, що найбільш важливо, постійна динаміка. Тобто всі складники такої структури є насправді та невпинно функціонують. Водночас треба звернути увагу на те, що всім механізмам, особливо правовим, не притаманна якась загальна структура, адже вона цілком обумовлюється типом останнього та сферою його застосування, як, наприклад, механізм адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження. Зокрема, цей аспект яскраво виражається на теоретичному рівні.

Зазначимо, що сьогодні серед науковців є різні погляди на структуру механізму адміністративно-правового забезпечення того чи іншого явища, категорії чи діяльності. Наприклад, В.С. Селюков, О.М. Гумін, Є.В. Пряхін та інші науковці підтримують теоретичну думку, відповідно до якої будь-який механізм адміністративно-правового забезпечення складається з таких елементів, а саме: об'єкта забезпечення, суб'єкта, адміністративних норм права, адміністративно-правових відносин та їхнього змісту, гарантій, заходів, засобів і методів адміністративно-правового регулювання [15, с. 48].

Схожим є погляд І.П. Голосніченка та З.С. Гладуна, відповідно до якого механізм адміністративно-правового забезпечення характеризується такими основними елементами, як норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [16, с. 20]. С.Ф. Константінов стверджує, що механізм забезпечення адміністративно-правового статусу іноземців в Україні складається з таких основних компонентів: 1) організаційно-структурних утворень, 2) адміністративно-правових заходів, 3) нормативного забезпечення [17, с. 14]. Відповідно до теоретичних уявлень П.П. Білика, механізму адміністративно-правового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів притаманні такі елементи: 1) мета, яку бажано досягти в процесі розвитку; 2) правові норми, що регламентують всі положення щодо розвитку регіону від нормативного забезпечення мети до тих стосунків, які виникають між органами управління регіональним розвитком; 3) система тих органів, які за своїм призначенням є органами управління регіональним розвитком, 4) система відносин між органами управління регіональним розвитком [18, с. 11].

До елементів правового механізму реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин Я.В. Греца зараховує такі: 1) правові норми, що закріплюють права; 2) самі права як міра можливої поведінки, їхній зміст, структура та гарантії здійснення; 3) юридичні обов'язки як міра необхідної поведінки; 4) юридична діяльність суб'єктів правовідносин; 5) правосвідомість суб'єктів [19, с. 9–10]. О.В. Негодченко зазначає, що юридичними елементами механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини є правові норми та нормативно-правові акти як форми їх вираження, а також індивідуально-правові документи; в) юридичні факти, правові відносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки, форми й методи організації здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [20, с. 17].

**Висновки.** Отже, як бачимо, питання структури механізму адміністративно-правового забезпечення є багатоаспектним і по-різному сприймається у наукових колах. Водночас наведені теоретичні підходи мають деякі спільні риси, на основі котрих було сформовано власну думку з цього приводу. Отже, підсумовуючи проведений у роботі аналіз, доцільно зробити висновок, що механізм адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження складається з таких елементів:

– по-перше, об'єкта адміністративно-правового забезпечення, яким виступає та загальна сфера (категорія), на яку спрямована діяльність відповід-

них органів державної влади, тобто апеляційне провадження безпосередньо;

– по-друге, суб'єктів адміністративно-правового забезпечення – компетентних органів державної влади, які відповідно до свого правового статусу уповноважені реалізовувати механізм адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження, інакше кажучи, мають права щодо проведення організаційних, управлінських, координаційних і реординаційних дій у цій сфері;

– по-третє, нормативно-правового фундаменту, що становить сукупність правових норм адміністративної галузі права, закріплених у відповідних законодавчих чи підзаконних нормативно-правових актах, якими механізм адміністративно-правового забезпечення регламентується та відповідно до яких він є легальним і законним;

– по-четверте, спеціального правового інструментарію – допустимої та регульованої нормами адміністративного права сукупності методів, засобів, заходів і способів, за допомогою якої суб'єкти адміністративно-правового забезпечення апеляційного провадження реалізують правовий вплив на суспільні відносини у сфері апеляційного провадження.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Свинцов В.И. Логика. М.: «Высшая школа», 1987. 287 с.

2. Яременко В.В., Сліпушко О.М. Новий тлумачний словник української мови: 200 000 слів. Київ: Вид-во «Аконіт», 1996. 884 с.

3. Азраилян А.Н. Большой экономический словарь. 2-е изд. доп. и перераб. М.: Институт новой экономики, 1997. 864 с.

4. Горлачук В.В., Песчанська І.М., Скороходова В.А. Земельний менеджмент: навч. посібник. К.: «Професіонал», 2006. 192 с.

5. Емельянов С.А. Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры. М.: «Юридическая литература», 1980. 120 с.

6. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: автореферат. Харків, 2006. 32 с.

7. Мотовиловкер Я.О. Теория регулятивного и охранительного права. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. 160 с.

8. Клюєв О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: монографія. Харків: «Основа», 2005. 380 с.

9. Мельник М.І. Механізм корумпованих відносин. Право України. 2001. № 4. С. 105–109.

10. Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма. Правоведение. 1988. № 1. С. 15–23.

11. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. К., 1983. С. 57–59.

12. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: «Атіка», 2005. 240 с.

13. Приходченко Л.Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). С. 61–68.

14. Сюта О.В. Про деякі напрями вдосконалення механізмів державного управління сферою етнонаціональних стосунків. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Львів, 4 квітня 2008 р.): у 2 ч. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Ч. 2. С. 272–276.

15. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46–50.

16. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник. К.: ГАН, 2005. 232 с.

17. Константінов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореферат; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. 18 с.

18. Білик П.П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону: автореферат; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 21 с.

19. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин / Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2006. 20 с.

20. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореферат / Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2004. 39 с.

УДК 342.9

**Гриців Н. В.,**
*здобувач*
*Науково-дослідного інституту публічного права*

# НЕОБХІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО РОЗШИРЕННЯ СИСТЕМИ ФОРМ КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

# THE NEED FOR LEGISLATIVE EXPANSION OF THE SYSTEM OF FORMS OF CONTROL OVER NOTARIAL ACTIVITIES

Аналізується законодавче регулювання підстав і порядку здійснення таких форм контролю за нотаріальною діяльністю, як перевірка, ревізія, розгляд (заслуховування) звітів, огляд, обстеження, сертифікація, інспектування та спостереження; і на основі проведеного дослідження формулюються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства і практичної діяльності суб'єктів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері здійснення нотаріальної діяльності.

***Ключові слова:*** *інспектування, нотаріальна діяльність, нотаріат, обстеження, огляд, перевірка, ревізія, розгляд (заслуховування) звітів, сертифікація, спостереження, суб'єкти, наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, форма контролю за нотаріальною діяльністю.*

Анализируется законодательное регулирование оснований и порядка осуществления таких форм контроля за нотариальной деятельностью, как проверка, ревизия, рассмотрение (заслушивание) отчетов, осмотр, обследование, сертификация, инспектирование и наблюдение; и на основе проведенного исследования формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства и практической деятельности субъектов, наделенных контрольно-надзорными полномочиями в сфере осуществления нотариальной деятельности.

***Ключевые слова:*** *инспектирование, нотариальная деятельность, нотариат, обследование, осмотр, проверка, ревизия, рассмотрение (заслушивание) отчетов, сертификация, наблюдение, субъекты, наделенные контрольно-надзорными полномочиями, форма контроля за нотариальной деятельностью.*

The article analyzes the legislative regulation of the grounds and procedure for the implementation of such forms of control over notarial activities, such as inspection, audit, consideration (hearing) of reports, inspection, inspection, certification, inspection and supervision; and on the basis of the conducted research, proposals are formulated to improve the current legislation and practical activities of the subjects with control and supervisory powers in the field of carrying out notarial activities.

***Key words:*** *inspection, notarial activity, notary, examination, review, review, audit, review (listening) of reports, certification, supervision, subjects, with control and supervisory powers, form of control over notarial activities.*

**Постановка проблеми.** Аналізуючи систему форм контролю у сфері нотаріату, перш за все, варто звернути увагу на відсутність єдності наукових поглядів щодо доцільності зарахування того чи іншого аспекту управлінської діяльності до організаційно-правової форми. Наприклад, деякі науковці виділяють лише дві форми контролю – ревізію та перевірку. Однак більшість науковців розширює цей перелік завдяки включенню до нього, окрім названих вище, ще цілої низки організаційно-правових форм контролю, як-от нагляд, спостереження, обстеження, аналіз, перевірка виконання, інспектування, експертиза, огляд, рейд, запити, розслідування, слідство, господарський спір, моніторинг, витребування звітів, інформованість, постійний аналіз даних, які надходять, облік, здійснення безпосереднього контролю, координація та ще багато інших.

Отже, контроль як одна з основних функцій державного управління може мати найрізноманітніші форми вираження. Водночас вимушені констатувати, що більшість із них не може бути покладена в основу дослідження форм контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності, і ось чому:

– по-перше, деякі із названих вище форм властиві лише контролю за специфічними сферами управлінської діяльності та за своєю сутністю, призначенням і спрямованістю не характерні для сфери функціонування нотаріату. Це стосується, наприклад, таких специфічних форм, як облік платників податків, ревізія, співставлення способу життя платника податків із його доходами, проведення експертизи тощо;

– по-друге, недоцільним є розгляд як однієї з форм контролю такої правової категорії, як «нагляд». Ми відстоюємо позицію, що контроль і нагляд є рівнозначними функціями управління. На жаль, обмежений обсяг статті не дає нам змоги більш детально зупинитись на розмежуванні цих понять. Однак ця теза отримала своє належне обґрунтування в цілій низці робіт, зокрема тих, що безпосередньо торкаються сфери здійснення нотаріальної діяльності;

– по-третє, окрім «нагляду», науковці, на нашу думку, безпідставно зараховують до форм контролю ще цілу низку правових категорій. Зокрема, йдеться про «розслідування» «слідство», «застосування засобів державного примусу», «координацію», «господарський спір» тощо. Ми вважаємо, що в першому та другому випадках має йтися не про форми контролю, а про стадії провадження, в третьому – про методи контролю, в четвертому – про функцію управління, а в останньому – про юридичний конфлікт між учасниками правовідносин.

То у яких же формах може здійснюватися контроль за нотаріальною діяльністю? Відповідь на це питання спробуємо дати в науковій статті.

© Н. В. Гриців, 2017

**Мета статті –** проаналізувати законодавче регулювання підстав і порядку здійснення таких форм контролю за нотаріальною діяльністю, як перевірка, ревізія, розгляд (заслуховування) звітів, огляд, обстеження, сертифікація, інспектування та спостереження, і на основі проведеного дослідження сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства і практичної діяльності суб'єктів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері здійснення нотаріальної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Проаналізувавши чинне законодавство, а також практику діяльності суб'єктів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, ми дійшли висновку, що основними формами контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності є такі:

**1. Перевірка.** На нашу думку, перевірка нині є основною та єдиною на належному рівні врегульованою формою контролю за нотаріальною діяльністю. Механізм її здійснення Мін'юстом, а також головними управліннями юстиції в АРК, областях, містах Києві та Севастополі досить детально прописаний в наказі Мін'юсту від 17 лютого 2014 р. № 357/5 [1]. Докладнішому висвітленню сутності та змісту перевірок у сфері нотаріату, їхніх видів і порядку здійснення нами буде присвячено окрему наукову статтю. Зараз лише зазначимо, що основним призначенням цієї форми контролю є перевірка роботи державної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, нотаріальної діяльності приватного нотаріуса за відповідний період.

**2. Ревізія.** Ревізія посідає важливе місце в механізмі фінансового контролю. Однак у науковій літературі й досі не досягнуто принципової єдності щодо розуміння її сутності. Наприклад, одні науковці зараховують ревізію до «методів» контролю, інші – до форм. На нашу думку, однозначної відповіді на це питання сьогодні немає, оскільки ревізія може виступати і як форма, і як метод контролю, залежно від специфіки завдань, поставлених перед контрольно-наглядовими органами. Наприклад, якщо йдеться про валютний контроль, банківський контроль, а також про контроль у багатьох інших сферах економічної діяльності, то більш доцільно говорити про ревізію як про один із основних методів контролю. В інших випадках ревізія виступає як форма контролю, яка об'єднує однорідні за своїм характером і спрямованістю дії, спрямовані на перевірку фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта.

І хоча більшість науковців і практичних працівників вважає ревізію не характерною формою контролю у сфері нотаріату, аналіз чинного законодавства та нотаріальної діяльності дає нам змогу зробити протилежний висновок. Зокрема, на нашу думку, ревізія, незважаючи на своє специфічне призначення, є однією із форм контролю у сфері нотаріату. За своєю сутністю вона являє собою комплексну перевірку законності, доцільності та ефективності фінансово-господарської діяльності, достовірності обліку і звітності нотаріусів за певний (звітний) період.

**3. Розгляд (заслуховування) звітів.** Звітування, на нашу думку, є не менш важливою формою контролю, аніж перевірки та ревізії. Саме завдяки розгляду та заслуховуванню звітів суб'єкти контролю мають змогу отримати максимально повне та об'єктивне уявлення про роботу державних нотаріальних контор і приватних нотаріусів. Ба більше, аналіз і співставлення звітів дає змогу виявити прогалини та недоліки в роботі нотаріусів, що, відповідно, є приводом для проведення додаткової чи повторної перевірки або застосування інших форм контролю.

Про звітування як про форму контролю за нотаріальною діяльністю законодавець згадує неодноразово. Однак окремого нормативно-правового акта, який би чітко визначав поняття, різновиди, форму та періодичність звітування, закріплював би зразки звітів, які мають подавати нотаріуси, сьогодні немає. На нашу думку, з метою вдосконалення організаційно-правових засад контролю за нотаріальною діяльністю необхідно прийняти єдиний уніфікований акт, у якому чітко прописати всі питання, що пов'язані зі звітуванням нотаріусів.

Що стосується різновидів звітування, то детальний аналіз чинного законодавства дав нам можливість виділити два основні види звітності: статистичну та бухгалтерську. Окрім статистичної та бухгалтерської звітності, законодавець покладає на нотаріусів обов'язок подання також інших звітів. По-перше, згідно з ч. 3 ст. 34 Закону України «Про нотаріат» (далі – Закон), нотаріуси ведуть облік і подають звіти про використання спеціальних бланків нотаріальних документів [2]. По-друге, нотаріуси ведуть облік і подають звіти про використання спеціальних бланків інформаційної системи Мінюсту, а також спеціальних бланків для видачі витягів із Реєстру прав власності на нерухоме майно. По-третє, відповідно до абз. 5 п. 9 ст. 1 Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», нотаріуси щокварталу, до 20 числа місяця, що настає за звітним кварталом, подають до органів Пенсійного фонду України за місцем розташування державної нотаріальної контори або робочого місця приватного нотаріуса звіт про укладені договори купівлі-продажу нерухомого майна, включно з інформацією про вартість такого майна та суму сплаченого збору на обов'язкове державне пенсійне страхування [3].

**4. Огляд та обстеження.** Огляд та обстеження є важливими формами реалізації контрольно-наглядових функцій у сфері здійснення нотаріальної діяльності. Водночас вимушені констатувати, що сьогодні в чинному законодавстві зазначені форми контролю не знайшли свого належного закріплення та врегулювання.

Як нам удалося з'ясувати, про огляд як про форму контролю у сфері нотаріату законодавець згадує лише в ст. 8-1 Закону (Гарантії нотаріальної діяльності), і то лише у зв'язку із необхідністю дотримання законності під час здійснення окремих слідчих (розшукових) дій. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 8-1 Закону, обшук, виїмка, *огляд робочого місця (контори) нотаріуса* можуть провадитись на підставі та в

порядку, встановлених законом; реєстри нотаріальних дій, документи чи печатка нотаріуса можуть бути надані суду за мотивованою постановою суду *тільки для огляду* і повинні бути повернуті судом негайно після огляду [2]. Отже, з викладеного вище випливає, що сьогодні законодавець розглядає огляд лише як форму «зовнішнього» контролю за нотаріальною діяльністю. Про обстеження як про форму контролю Закон узагалі не згадує.

На нашу думку, законодавець недооцінює роль і значення огляду й обстеження як організаційних форм контролю у сфері нотаріату. У свою чергу, недостатнє розуміння їхньої сутності та методики проведення є причиною їх фактичного ототожнення з перевіркою. Водночас між вказаними формами контролю є суттєва відмінність: 1) перевірка, як ми вже зазначали вище, передбачає «порівняння» певних аспектів нотаріальної діяльності за відповідний період. Обстеження й огляд фіксують наявний стан об'єкта перевірки з метою його оцінки та визначення перспектив розвитку; 2) обстеження, на відміну від перевірки, охоплює значно ширше коло питань, тобто має комплексний, всеохоплюючий характер; 3) на відміну від перевірки, яка, як правило, триває певний час і передбачає ґрунтовне дослідження того чи іншого проблемного питання, огляд і обстеження у загальному зводяться до проведення так званої експрес-діагностики об'єкта контролю з метою виявлення недоліків в його діяльності; 4) огляд і обстеження, як правило, здійснюється суб'єктами зовнішнього контролю, тоді як перевірка – це прерогатива суб'єктів, які здійснюють внутрішній контроль у сфері нотаріату; 5) огляд, на відміну від обстеження і перевірки, є однією з основних форм попереднього контролю, бо саме завдяки йому можливо оперативно оцінити реальний стан об'єкта перевірки, виявити допущені порушення і на цій основі визначити доцільність застосування інших форм контролю, зокрема обстеження та перевірки.

Отже, з викладеного вище випливає, що перевірку, огляд та обстеження необхідно розглядати як різні форми контролю за нотаріальною діяльністю, які відрізняються між собою за метою, обсягом, предметом, тривалістю проведення, суб'єктним складом учасників та іншими критеріями.

**5. Сертифікація.** Сертифікація – це специфічна форма контролю за нотаріальною діяльністю, сутність і зміст якої досить детально врегульовано наказом Мінюсту № 888/5 від 23 березня 2011 р., що затверджує «Положення про вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та здійснення контролю за організацією нотаріальної діяльності» [4]. Зокрема, згідно з п. 3 вказаного Положення, під сертифікацією робочого місця (контори) нотаріуса необхідно розуміти його перевірку на предмет відповідності умовам, передбаченим у Законі, та визнання його придатним для використання як робочого місця приватного нотаріуса з метою учинення нотаріальних дій. І хоча ключовим у наведеному визначенні є термін «перевірка», за своєю сутністю і змістом дії, які здійснюються в рамках сертифікації, є унікальними і суттєво відрізняються від перевірки в її класичному розумінні. На це, між іншим, вказується в інших пунктах Положення. Наприклад, у п. 6 зазначається, що «*проведення сертифікації приміщення*, в якому розташоване робоче місце (контора) приватного нотаріуса, *та перевірка його відповідності* вимогам Закону та цього Положення проводяться уповноваженими працівниками управлінь юстиції …» [4]. Отже, законодавець сам відмежовує сертифікацію та перевірку, розглядаючи їх як різні форми контрольної діяльності.

Особливістю сертифікації як форми контролю у сфері нотаріату є те, що вона проводиться:

– по-перше, у чітко передбачених випадках: а) під час реєстрації приватної нотаріальної діяльності; б) у разі зміни адреси розташування робочого місця (контори) приватного нотаріуса;

– по-друге, з чітко визначених питань – встановлення відповідності робочого місця (контори) приватного нотаріуса таким вимогам: а) щодо забезпечення нотаріальної таємниці; б) щодо можливості кожного приватного нотаріуса, який здійснює нотаріальну діяльність, одночасно та незалежно від іншого приватного нотаріуса здійснювати нотаріальну діяльність; в) щодо захисту від несанкціонованого проникнення; г) щодо зберігання печаток, штампів, бланків нотаріальних документів та архіву нотаріуса; ґ) щодо кількості кімнат у приміщенні, де перебуває робоче місце (контора) приватного нотаріуса, пристосованості приміщення для роботи з технічним персоналом.

**6. Інспектування.** Інспектування як окрему форму контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності виокремлюють не всі науковці. Наприклад, Н.В. Карнарук, досліджуючи сутність і зміст державного контролю за нотаріальною діяльністю, зараховує інспектування не до форм, а до методів контролю (так само, як і перевірку, ревізію, обстеження, експертизу тощо) [5, с. 99].

Ми не можемо погодитись із таким підходом і вважаємо, що інспектування є нічим іншим, як «зовнішнім виразом контрольно-наглядових дій», тобто «формою», а не «методом» контролю. На користь такого висновку свідчить також аналіз чинного законодавства. Наприклад, у Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» прямо зазначається: «*Інспектування – це форма державного контролю*, яка полягає у здійсненні перевірки стану здоров'я та благополуччя тварин, виробництва та обігу харчових продуктів та кормів з метою встановлення відповідності законодавству …» [6]. Як «*процедура оцінки відповідності* системи забезпечення якості підприємства (виробничої дільниці) та фактичного стану наявного виробництва чинним в Україні вимогам GMP за місцем провадження діяльності» інспектування визначається в наказі МОЗ України від 27 грудня 2012 р. № 1130 [7].

Як бачимо, інспектування є досить поширеною формою контролю, яка згадується в багатьох нормативно-правових актах, що регулюють найрізноманітніші сфери життєдіяльності суспільства. При цьому, як свідчить аналіз чинного законодавства, здебільшого ця форма контролю тією чи іншою мірою пов'язується із перевіркою. Наприклад, інспектування визначається як «наземні *перевірки* та *роботи*, що виконуються з метою встановлення відповідності злітно-посадкового майданчика вимогам Правил…» [8], або ж «*перевірка* продукції, процесу, послуги чи установки або їх проектування та визначення їх відповідності конкретним вимогам…» [9]. Останнім часом замість інспектування законодавець все частіше почав використовувати термін «інспекційна перевірка». Зокрема, цим терміном позначається «перевірка об'єкта перевірки за його місцезнаходженням, що проводиться уповноваженими Національним банком особами» [10].

Однак, незважаючи на наявність багатьох спільних рис, інспектування та перевірка є різними формами контролю. І у сфері нотаріальної діяльності ця відмінність проявляється особливо чітко. Детальний аналіз чинного законодавства, а також практики роботи суб'єктів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері нотаріату, дав нам змогу виявити такі специфічні риси інспектування, які допомагають відмежувати його від інших форм контролю за нотаріальною діяльністю: 1) за своєю сутністю інспектування – це оцінка фактичного стану функціонування підконтрольного об'єкта (нотаріальної контори, нотаріального архіву), встановлення його відповідності чинним стандартам і нормативам із метою виявлення допущених недоліків і порушень; 2) предметом інспектування виступають, як правило, управлінські службові відносини, рідше – фінансово-господарська діяльність і як виняток – безпосередній процес надання нотаріальних послуг (за комплексного інспектування); 3) інспектування має переважно комплексний характер і спрямоване на дослідження максимально широкого кола питань, пов'язаних із діяльністю підконтрольного об'єкта (всіх напрямів роботи), або ж для поглибленого вивчення окремих напрямів його функціонування; 4) інспектування здійснюється, як правило, комісійно, із залученням спеціалістів і фахівців різного профілю; 5) інспектування здійснюється виключно за місцезнаходженням підконтрольного об'єкта (нотаріальної контори, нотаріального архіву), що дає можливість оцінити не лише порядок ведення службової документації, але й дотримання вимог, які висуваються до робочого місця (контори) нотаріуса; 6) на відміну від обстеження та аудиту, інспектування має імперативну спрямованість: за його результатами підконтрольному об'єкту пред'являються вимоги, а не надаються рекомендації.

**7. Спостереження.** За своєю сутністю і змістом спостереження має багато спільних рис із оглядом. Водночас його необхідно розглядати як самостійну та одну з основних форм контролю за нотаріальною діяльністю.

Проаналізувавши наукову літературу, ми помітили, що не всі науковці зараховують спостереження до форм контролю; дехто вважає його методом або ж способом реалізації контрольно-наглядових повноважень [11, с. 107; 12, с. 88; 13, с. 36; 14, с. 17; 15, с. 184]. Загалом, зазначена позиція не може викликати особливих заперечень, оскільки, як відомо, деякі форми та методи контролю мають тотожні назви, що водночас не повинно бути підставою для ототожнення їхнього змісту.

Тож у чому проявляється специфіка спостереження саме як форми контролю за нотаріальною діяльністю?

По-перше, спостереження є самостійною і завершеною формою контролю, сутність якої зводиться до безпосереднього ознайомлення із діяльністю підконтрольних об'єктів. Спостереження доцільне там, де підконтрольні об'єкти наділені певним ступенем самостійності у вирішенні поставлених перед ними завдань.

По-друге, в ролі контролюючого суб'єкта виступає, як правило, особа, наділена управлінськими повноваженнями. Зокрема, це може бути завідувач нотаріальної контори, який здійснює загальне керівництво роботою підконтрольних йому нотаріусів, або ж сам нотаріус, який керує роботою свого помічника. У цьому випадку суб'єкт контролю формулює завдання і спостерігає за їх правильним і своєчасним виконанням.

По-третє, спостереження передбачає безпосереднє сприйняття контролюючим суб'єктом інформації про діяльність підконтрольних об'єктів. Тобто керівник самостійно та особисто збирає й аналізує інформацію про діяльність підконтрольного об'єкта, оцінює її та на цій основі вживає необхідних заходів реагування.

По-четверте, на відміну від інших форм контролю, спостереження не вимагає безпосереднього втручання в роботу підконтрольних об'єктів. Водночас у разі виявлення «відхилень» від законодавчо визначеної процедури або ж грубих порушень чинного законодавства керівник може зупинити виконання поставлених завдань, провести інформаційно-роз'яснювальну роботу з виконавцем, передоручити виконання завдання іншому виконавцеві тощо.

По-п'яте, спостереження за підконтрольними об'єктами здійснюється безпосередньо за їхнім місцезнаходженням. За цією ознакою спостереження подібне до інспектування.

Отже, з викладеного вище випливає, що спостереження є самостійною і важливою формою контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності. Від того, наскільки вміло та правильно суб'єкт контролю організовує та веде спостереження, багато в чому залежить ефективність всієї нотаріальної діяльності.

Окрім перерахованих вище, можна виділити ще цілу низку форм контролю за нотаріальною діяльністю. Зокрема, це такі форми, як рейд, розгляд звернень (заяв, скарг, клопотань, пропозицій), видання правозастосовних актів тощо. На жаль, вони не знайшли свого належного закріплення в чинному

законодавстві, хоча, як свідчить практика, всі вони досить активно застосовуються у сфері здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

**Висновки.** Підсумовуючи характеристику основних форм контролю за нотаріальною діяльністю, з негативного боку варто зазначити той факт, що більшість проаналізованих нами форм не має належного нормативно-правового регулювання. Про уніфіковану і законодавчо закріплену їхню систему взагалі не можна говорити, оскільки її просто немає. Звісно, така ситуація негативно впливає на правозастосовну діяльність суб'єктів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері нотаріату, зумовлює прийняття ними необґрунтованих рішень, перевищення наданих повноважень, заповнення наявних прогалин відомчою нормотворчістю, яка не повною мірою відповідає, а іноді навіть суперечить чинному законодавству.

З метою усунення зазначеного недоліку, а також підвищення ефективності контролю у сфері нотаріату, зміцнення та розширення юридичних гарантій забезпечення прав і законних інтересів нотаріусів ми пропонуємо внести цілу низку змін і доповнень до чинного законодавства.

Перш за все, необхідно внести зміни до ст. 2-1 Закону, в якій закріпити уніфікований і систематизований перелік форм контролю за нотаріальною діяльністю. Для цього зазначену статтю необхідно доповнити новими частинами відповідного змісту.

По-друге, необхідно розробити та прийняти відповідні нормативно-правові акти, які чітко регулюють підстави та порядок реалізації перерахованих вище форм, права та обов'язки суб'єктів, уповноважених їх здійснювати, а також їх процесуальне оформлення. Нагадаємо, що сьогодні повною мірою регулюється лише порядок проведення перевірок організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, який затверджений наказом Мін'юсту від 17 лютого 2014 р. № 357/5 [1]. Звісно, правове регулювання зазначеної форми контролю ще далеке від досконалості, однак воно визначає хоча б загальні орієнтири роботи контролюючих суб'єктів.

На нашу думку, методологічно правильним як у теоретичному, так і в практичному аспектах є розроблення єдиного уніфікованого нормативно-правового акта, який би визначав загальні організаційні та процесуальні засади здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

Як ми вже неодноразово наголошували, здійснення контролю завжди передбачає втручання в діяльність нотаріусів, тією чи іншою мірою обмежує їхні права та законні інтереси, тому загальні організаційні засади його здійснення, межі повноважень контролюючих суб'єктів, права та обов'язки підконтрольних суб'єктів завжди мають бути визначені на законодавчому рівні. Це є основною і найбільш важливою гарантією законності контрольно-наглядової діяльності.

Що стосується процедури здійснення контролю, його належного документального оформлення, а також інших аспектів, які безпосередньо пов'язані з організацією контрольно-наглядової діяльності, то ми вважаємо недоцільним їх закріплювати на рівні закону. Стрімкий розвиток інституту нотаріату, активне впровадження міжнародних стандартів у практику роботи вітчизняних нотаріусів, швидкоплинність суспільних відносин, які вимагають відповідного нотаріального посвідчення, а також ще ціла низка обставин вимагають гнучкого правового регулювання, яке може забезпечити лише відомча нормотворчість.

Отже, на підставі викладеного вище ми можемо зробити такий узагальнюючий **висновок**: Закон України «Про нотаріат» необхідно доповнити окремим розділом, в якому визначити загальні засади здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, права та обов'язки контролюючих і підконтрольних суб'єктів, а також основні правові форми контролю. Адміністративно-правовий механізм реалізації цих законодавчих положень має бути детально врегульований на підзаконному рівні, для чого доцільно прийняти комплексний нормативно-правовий акт – «Положення про організацію і здійснення контролю у сфері нотаріату».

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства: наказ Міністерства юстиції України від 17 лютого 2014 р. № 357/5.

2. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII.

3. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 26 червня 1997 р. № 400/97.

4. Про затвердження Положення про вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та здійснення контролю за організацією нотаріальної діяльності: наказ Міністерства юстиції України № 888/5 від 23 березня 2011 р.

5. Карнарук Н.В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2007. 185 с.

6. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII.

7. Про затвердження Порядку проведення підтвердження відповідності умов виробництва лікарських засобів вимогам належної виробничої практики: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 27 грудня 2012 р. № 1130.

8. Про затвердження Правил допуску до експлуатації злітно-посадкових майданчиків для польотів легких повітряних суден: наказ Державіаслужби від 1 грудня 2004 р. № 205.

9. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15 січня 2015 р.

10. Про затвердження Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок: постанова Національного банку України від 17 липня 2001 р. № 276.

11. Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Запоріжжя, 2005. 212 с.

12. Хаменушко И.В. Валютный контроль в Российской Федерации. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2001. 480 с.

13. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России: учебн. пособие для вузов. М.: «Новый юрист», 1998. 239 с.

14. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ірпінь, 2004. 21 с.

15. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. К.: «Вентурі», 1996. 208 с.

УДК 342.9

**Гуть Н. Ю.,**
*кандидат юридичних наук,*
*доцент кафедри конституційного права*
*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

# ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ І ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

# DISCUSSION QUESTIONS ON THE DEFINITION OF THE CONTENT AND FUNCTIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

У роботі розкривається сутність дискусій, які точаться в юридичній літературі навколо визначення змісту адміністративного процесу, а також звертається увага на те, що концепції адміністративного процесу суттєво впливають на розуміння і формування системи функцій адміністративного процесу. Визначається коло теоретичних проблем, які негативно впливають на створення, розвиток і вдосконалення концепції функцій адміністративного процесу в доктрині адміністративного права України, та пропонуються перспективні напрями досліджень функцій адміністративного процесу. Зазначається, що теорія права та теорія адміністративного права пропонують різні концепції щодо визначення змісту юридичного процесу, а також різні підходи стосовно співвідношення юридичного процесу та юридичної процедури, що суттєво позначається на рівні досліджень змісту та видів функцій адміністративного процесу. Встановлено, що категорія «функція» залежно від сфери її використання може набувати різного змісту, а тому треба враховувати багатоаспектність цього поняття в науці адміністративного права під час характеристики правових явищ. Підкреслюється, що в юридичній науці є термінологічна неузгодженість, яка ускладнює сприйняття функцій адміністративного процесу як на теоретичному, так і на практично-прикладному рівнях.

***Ключові слова:*** *адміністративний процес, функція, функції адміністративного процесу, функції адміністративного судочинства.*

В работе раскрывается сущность дискуссий, которые ведутся в юридической литературе вокруг определения содержания административного процесса, а также обращается внимание на то, что концепции административного процесса существенно влияют на понимание и формирование системы функций административного процесса. Определяется круг теоретических проблем, которые негативно влияют на создание, развитие и совершенствование концепции функций административного процесса в доктрине административного права Украины, и предлагаются перспективные направления исследований функций административного процесса. Отмечается, что теория права и теория административного права предлагают различные концепции по определению содержания юридического процесса, а также различные подходы к соотношению юридического процесса и юридической процедуры, что существенно сказывается на уровне исследований содержания и видов функций административного процесса. Установлено, что категория «функция» в зависимости от сферы ее использования может приобретать разное содержание, а потому следует учитывать многоаспектность этого понятия в науке административного права при характеристике правовых явлений. Подчеркивается, что в юридической науке существует терминологическая несогласованность, которая затрудняет восприятие функций административного процесса как на теоретическом, так и на практически-прикладном уровнях.

***Ключевые слова:*** *административный процесс, функция, функции административного процесса, функции административного судопроизводства.*

The paper reveals the essence of the discussions in the legal literature about the definition of the content of the administrative process, and also points out that the concepts of the administrative process significantly affect the understanding and formation of the system of functions of the administrative process. The range of theoretical problems that have a negative influence on the creation, development and improvement of the concept of the functions of the administrative process in the doctrine of the administrative law of Ukraine is determined, and promising directions of research on the functions of the administrative process are offered. It is noted that the theory of law and the theory of administrative law offers different concepts for defining the content of the legal process, as well as different approaches regarding the correlation of the legal process and the legal procedure, which significantly affects the level of research content and types of functions of the administrative process. It is established that the category of "function", depending on the scope of its use, may acquire different content, and therefore it is necessary to take into account the multidimensionality of this concept in the science of administrative law when characterizing legal phenomena. It is emphasized that in legal science there is a terminological inconsistency, which complicates the perception of the functions of the administrative process both at the theoretical and practical-application levels.

***Key words:*** *administrative process, function, functions of administrative process, functions of administrative justice.*

**Постановка проблеми.** По-перше, аналіз функцій адміністративного процесу ускладнюється сьогодні тим, що теорія права та теорія адміністративного права пропонують різні концепції щодо визначення змісту юридичного процесу, а також різні підходи стосовно співвідношення юридичного процесу з такими категоріями, як «правова процедура», «юридична процедура» та «адміністративна процедура». Кожна із представлених в юридичній літературі концепцій наділяє юридичний процес (у нашому випадку – адміністративний процес) своїм специфічним змістом, що, безумовно, впливає на систему наукових поглядів щодо змісту та видів функцій адміністративного процесу.

По-друге, аналіз функцій адміністративного процесу ускладнюється сьогодні тим, що категорія «функція» залежно від сфери її використання може набувати різного змісту, а тому треба враховувати

© Н. Ю. Гуть, 2017

багатоаспектність цього поняття в юридичній науці та безпосередньо в науці адміністративного права.

По-третє, термінологічна неузгодженість, яка, на жаль, сьогодні присутня в юридичній науці, ускладнює сприйняття функцій адміністративного процесу як на теоретичному, так і на практично-прикладному рівнях. Наприклад, в юридичній літературі дуже часто вживаються як тотожні поняття «функції юридичного процесу», «функції судочинства», «функції процесуальної діяльності», «функції процесуального права» тощо. Переконані, що це – суттєва методологічна помилка, адже кожне правове явище залежно від місця, яке воно займає в конкретній системі правових явищ, виконує свої функції. Тобто процесуальне право реалізує свої функції як елемент системи права, судочинство як одна із форм діяльності органів державної влади виконує свої функції, а юридичному процесу як системі послідовних дій притаманні специфічні лише йому функції.

Отже, аналіз функцій адміністративного процесу потребує чіткої аргументованої позиції, по-перше, стосовно визначення змісту адміністративного процесу, по-друге, щодо змісту понять «функція адміністративного процесу», по-третє, стосовно співвідношення функцій адміністративного процесу з іншими близькими за змістом, але нетотожними поняттями – «функції адміністративного судочинства», «функції адміністративного процесуального права», «функції адміністративних судів», тощо.

З огляду на це актуальним видається аналіз дискусійних питань щодо визначення змісту і функцій адміністративного процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі дискусійні питання щодо визначення змісту юридичного процесу та адміністративного процесу піднімалися в працях таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демський, Є.В. Додін, О.К. Застрожна, І.О. Картузова, М.Ю. Козлов, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.Я. Масленніков, О.І. Миколенко, А.Ю. Осадчий, І.В. Панова, В.Г. Перепелюк, В.М. Протасов, Н.Г. Саліщева, В.Д. Сорокін, В.П. Тимощук, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко, О.М. Якуба та інші. Аналіз праць зазначених вище науковців дає лише підставу говорити про наявність в Україні різних наукових шкіл щодо визначення змісту адміністративного процесу та стосовно співвідношення адміністративного процесу й адміністративної процедури.

«Функція» як категорія юридичної науки та науки адміністративного права розглядалася в працях таких дослідників, як А.І. Абрамов, С.С. Алексєєв, Є.В. Курінний, В.В. Лазарев, О.В. Малько, М.І. Матузов, О.М. Миколенко, Ю.В. Пирожкова, Т.М. Радько, І.М. Ситар, В.А. Юсупов та багато інших. Водночас комплексних досліджень, які б розкривали зміст функцій адміністративного процесу, їхню систему та особливості реалізації, у вітчизняній науці не проводилось. За останнє десятиліття в Україні збільшилась кількість теоретичних праць, які присвячені розкриттю змісту та визначенню основних властивостей адміністративного процесу. Але й сьогодні залишаються малодослідженими структура адміністративного процесу, адміністративно-процесуальна форма та функції адміністративного процесу.

**Мета статті.** Основними завданнями, вирішенню яких присвячена стаття, є такі:

1) розкрити сутність дискусій, які точаться в юридичній літературі навколо визначення змісту адміністративного процесу, та встановити зв'язок концепцій адміністративного процесу з вирішенням проблеми визначення функцій адміністративного процесу;

2) визначити коло теоретичних проблем, які негативно впливають на створення, розвиток і вдосконалення концепції функцій адміністративного процесу в доктрині адміністративного права України;

3) визначити перспективні напрями досліджень функцій адміністративного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Жваві дискусії щодо визначення змісту юридичного процесу та адміністративного процесу виникли ще в 50-х роках минулого століття. Вони не припиняються й сьогодні, хоча законодавець намагається поставити в цих дискусіях крапку шляхом закріплення відповідних дефініцій у чинному законодавстві, наприклад у Кодексі адміністративного судочинства України, проекті Адміністративно-процедурного кодексу, проекті закону «Про адміністративну процедуру» та інших.

Традиційне уявлення про юридичний процес з'явилося на підставі тодішніх у радянському праві концепцій цивільного та кримінального процесів. Саме цивільний і кримінальний процеси давали можливість розглядати юридичний процес у середині XX століття як діяльність суду щодо розгляду справ (спорів і правопорушень), на які поширюється їхня юрисдикція. Радянське адміністративне право було представлене тоді переважно як система матеріальних норм, де як виняток існували невеликі групи норм організаційного характеру, наприклад норми щодо процедури оскарження в адміністративному порядку дій чи бездіяльності органів державної влади та норми щодо порядку накладення адміністративних штрафів. Суб'єкти державного управління не могли весь час керуватися у своїй діяльності політичною необхідністю чи революційною доцільністю, як це яскраво проявлялося в період з 20–50-х роках XX століття. Виникла необхідність у створенні більш стабільного, ефективного та цивілізованого механізму реалізації повноважень органами державної влади. Саме тому з 50-х років XX століття в адміністративному праві все більше і більше стало з'являтись норм, які за своєю суттю не є матеріальними нормами, але і за традиційною класифікацією норм права на матеріальні й процесуальні їх не можна було зарахувати до процесуальних норм. Це стало каталізатором дискусій щодо перегляду традиційного підходу до юридичного процесу. Спочатку окремі представники адміністративного права заявили, що, незважаючи на відсутність у Радянському Союзі адміністративної юстиції, є

всі підстави для визнання існування в радянському адміністративному праві адміністративного процесу. Такий підхід давав привід розглядати юридичний процес не тільки як діяльність суду щодо розгляду та вирішення спорів і правопорушень, але і як будь-яку діяльність суб'єкта державного управління щодо вирішення справи, яка охоплюється його повноваженнями. Це викликало невдоволення серед представників цивільного процесуального права і кримінального процесуального права, адже теорія цих наук пов'язувала визначення змісту юридичного процесу виключно із здійсненням правосуддя. Згодом до вирішення цієї теоретичної проблеми підключились також представники теорії держави та права. Як результат, в юридичній науці сьогодні представлено більше десяти концепцій щодо визначення юридичного процесу, кожна з яких пропонує, по-перше, свої критерії поділу матеріальних і процесуальних норм, по-друге, свої критерії розмежування юридичного процесу та юридичної процедури.

У межах статті не будемо заглиблюватись у специфіку концепцій щодо визначення змісту юридичного процесу, зокрема адміністративного процесу, адже всі вони висвітлені в юридичній літературі (В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, В.М. Протасов, В.Д. Сорокін та інші) [1–4]. Хочемо зупинитись лише на тих ключових питаннях концепцій адміністративного процесу, які суттєво впливають на визначення його функцій.

Найбільш повний перелік представлених в юридичній літературі концепцій адміністративного процесу та їх критичний аналіз даються у працях В.М. Протасова та О.І. Миколенка [4, с. 61–62; 5, с. 29–32]. Названі публікації дають можливість виділити такі основні підходи стосовно визначення адміністративного процесу, які автоматично впливають на систему функцій адміністративного процесу:

1. Адміністративний процес пов'язується, по-перше, з діяльністю уповноважених суб'єктів із реалізації норм матеріального права (ідеться не тільки про діяльність адміністративних судів, але й про діяльність органів публічної адміністрації), по-друге, з розглядом і вирішенням індивідуально-конкретних справ (рішення адміністративних судів, рішення органів публічної адміністрації щодо реєстрації суб'єкта господарської діяльності чи політичних партій та інші). Таке широке визначення адміністративного процесу дає можливість серед функцій адміністративного процесу виділити не тільки правозахисну чи правовідновлювальну функції, але функції координації, контролю, публічно-сервісну функцію тощо. У цьому випадку суб'єктами адміністративного процесу виступають не тільки адміністративні суди, але й широке коло органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які не здійснюють правосуддя, але вповноважені, наприклад, надавати адміністративні послуги населенню України.

2. Адміністративний процес пов'язується з юрисдикційною діяльністю. У цьому разі до структури адміністративного процесу доведеться включати не тільки адміністративне судочинство як вид процесуального провадження, але й провадження у справах про адміністративні правопорушення. А отже, доводиться враховувати специфіку порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, в межах якого яскравого прояву набувають адміністративне розслідування та адміністративно-карне переслідування.

3. Адміністративний процес пов'язується виключно з діяльністю адміністративних судів щодо розгляду публічних адміністративних спорів. На перший погляд здається, що цей підхід спрощує вирішення проблеми визначення функцій адміністративного процесу. Водночас це не так. У науковій літературі можна знайти думки, які присвячені функціям адміністративного суду, функціям адміністративного судочинства, функціям адміністративного процесу та функціям адміністративного процесуального права. Види, кількість і назви вищеперелічених функцій, як правило, не збігаються, а тому потребують порівняльної характеристики.

Отже, другий аспект, на який важливо звернути увагу в межах статті, це багатоаспектність поняття «функція». Традиційно в юридичній науці функції визначаються як основні напрями дії організаційних структур чи основні напрями впливу, наприклад, права, правових інститутів чи норм права на суспільні відносини [6, с. 141; 7, с. 136]. Іноді в юридичній літературі зазначається, що це поняття втратило методологічні властивості й від нього бажано взагалі відмовитись під час визначення і характеристики правових явищ [8, с. 25]. Окремі автори використовують поняття «функція» у своїх дослідженнях, але підкреслюють, що воно являє собою симбіоз трьох самостійних понять (цілі, засоби, результат), через характеристику яких можна розкрити особливості змісту та реалізації функцій [9]. В юридичній літературі представлено також інші думки, в яких вчені намагаються переглянути традиційні уявлення про «функції» та запропонувати своє бачення місця цієї категорії в категоріальному апараті юридичної науки. Наприклад, В.М. Протасов зазначає, що традиційні уявлення про функції держави і функції права не дають можливості визначити специфічний зміст категорії «функція», а також її особливе значення в категоріальному апараті юридичної науки. Як наголошує В.М. Протасов, не зрозуміло, чим функція як головний напрям діяльності держави чи впливу права відрізняється від їхньої фактичної діяльності чи впливу, а тому пропонує визначати функцію як ту діяльність (вплив), яку (який) повинна здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія тощо) [4, с. 27].

Пояснюється такий підхід тим, що, на думку В.М. Протасова, «функція» є категорією системного підходу, а тому може бути застосована до будь-якої системи – соціальної, технічної, біологічної та іншої. Призначення цієї категорії полягає в тому, щоб задати стандарт (еталон) діяльності системи, дати опис тієї діяльності, яка потрібна системі для досягнення поставлених цілей. У цьому сенсі «функція» постає як ідеальний зразок роботи відповідної системи. Тому, на думку В.М. Протасова, функцію

треба відрізняти, з одного боку, від цілей і завдань, що стоять перед системою, а з іншого – від її реальної, фактичної діяльності, тобто діяльності, яку система виробляє «насправді».

Погоджуємося з цими думками, але звертаємо увагу на те, що за такого підходу до поняття «функція» ускладнюється визначення адміністративного процесу як системи. Виникає питання: «Адміністративний процес – це система чого (дій, норм, процесуальних форм, стадій тощо)?». Тобто є проблема не тільки визначення сфер, де треба вживати і використовувати поняття «адміністративний процес» (наприклад, концепції юрисдикційного і неюрисдикційного адміністративних процесів), але й проблема уточнення правової природи цього правового феномена. Наведемо декілька прикладів із цього приводу. Автори навчального посібника з теорії держави та права за редакцією С.Л. Лисенкова пропонують юридичний процес визначати як *систему взаємопов'язаних правових форм діяльності (участі) суб'єктів та учасників процесуального провадження* щодо вирішення справи по суті [7, с. 266–267]. О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій пропонують визначати адміністративний процес як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами *діяльність уповноважених суб'єктів*, яка спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ [10, с. 126]. Можна навести менш вдалі визначення адміністративного процесу. Наприклад, О.М. Бандурка, Е.Ф. Демський та М.М. Тищенко у відповідних підручниках і навчальних посібниках починають визначення адміністративного процесу зі слів: «… це *вид юридичного процесу, який регламентує* порядок розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ… » [11, с. 14; 12, с. 111–112]. Адміністративний процес, на відміну від адміністративного процесуального права, не є системою правових норм, а тому він не може регламентувати, наприклад, суспільні відносини, порядок реалізації прав і захисту осіб тощо. Як бачимо, в першому випадку адміністративний процес – це *система взаємопов'язаних правових форм діяльності (участі) суб'єктів та учасників провадження, у* другому – *система дій уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального права,* а в третьому – *система вимог, обов'язкових для виконання учасниками провадження.* Кожна із запропонованих вище систем може мати свої функції, які визначаються змістом самої системи.

На це звертає увагу О.М. Миколенко, який критикує висновки В.М. Борзова, що не розмежовує між собою функції права, функції юридичного процесу та функції судочинства. О.М. Миколенко не погоджується з тим, що В.М. Борзов серед функцій кримінального процесуального права виділяє обвинувачення, захист, вирішення кримінальної справи [13]. В.М. Борзов стверджує, що кримінальний процес є «нервовою системою галузі», а тому, на його думку, немає різниці між функціями галузі права, функціями кримінального судочинства та функціями кримінального процесу. О.М. Миколенко наголошує, що кримінальний процес – це не галузь права, а процесуальна діяльність вповноважених на те органів і посадових осіб. Тому, на його думку, до функцій кримінального процесу треба зарахувати, наприклад, функцію досудового розслідування, функцію кримінального переслідування тощо. Кримінальне ж судочинство є процесуальним порядком розгляду справ про злочини, а тому серед його функцій, на її думку, треба виділяти такі функції: обвинувачення, захисту, сприяння правосуддю з боку **свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інші [14, с. 353–354].**

Якщо адміністративний процес розглядати як *систему взаємопов'язаних правових форм діяльності (участі) суб'єктів та учасників провадження,* то до його функцій варто зарахувати функцію доказування, функцію захисту прав, свобод та інтересів особи, функцію сприяння правосуддю з боку **свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інші. Якщо адміністративний процес** розглядати як *діяльність уповноважених на те органів*, то серед функцій адміністративного процесу доречно буде виділяти функцію відкриття провадження по справі, функцію підготовки справи до судового розгляду, функцію розгляду справи по суті, функцію перегляду судових рішень та інші. Якщо ж адміністративний процес розглядати як *систему вимог, які є обов'язковими для виконання учасниками провадження,* то взагалі його функції можна звести до двох видів – регулятивної та охоронної.

У зв'язку з тим, що чинне законодавство не пропонує переліку функцій адміністративного процесу та функцій адміністративного судочинства, у думках науковців іноді простежується плутанина і нелогічність аргументації висновків. Наприклад, В.О. Котюк виділяє у навчальному посібнику із загальної теорії держави і права підрозділ з назвою «Основні завдання і повноваження (функції) судів загальної юрисдикції» [15, с. 570]. Сама назва підрозділу вже свідчить про те, що В.О. Котюк ототожнює два різні за змістовним наповненням поняття – «функції» і «повноваження». Далі, в цьому ж підрозділі, вчений дає перелік основних завдань і функцій судів загальної юрисдикції. Тобто відбулося ототожнення «завдань» і «функцій» судів загальної юрисдикції. Можна лише стверджувати, що В.О. Котюк має своє особисте уявлення про зміст категорії «функція», яке, по-перше, не збігається з жодним наявним і представленим в юридичній літературі уявленням про категорію «функція»; по-друге, безпідставно й огульно використовує термінологію під час розкриття змісту правових явищ.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Аналіз функцій адміністративного процесу ускладнюється сьогодні в юридичній науці тим, що:

– теорія права та теорія адміністративного права пропонує різні концепції щодо визначення змісту юридичного процесу, а також різні підходи стосовно співвідношення юридичного процесу з такими категоріями, як «правова процедура», «юридична про-

цедура» і «адміністративна процедура», що суттєво позначається на наукових поглядах стосовно змісту та видів функцій адміністративного процесу;

– категорія «функція» залежно від сфери її використання може набувати різного змісту, а тому треба враховувати багатоаспектність цього поняття в юридичній науці та безпосередньо в науці адміністративного права;

– є термінологічна неузгодженість, яка ускладнює сприйняття функцій адміністративного процесу як на теоретичному, так і на практично-прикладному рівнях. Чинне законодавство не пропонує переліку функцій адміністративного процесу та функцій адміністративного судочинства, тому у думках науковців іноді простежується плутанина і нелогічність аргументації висновків, наприклад, ототожнюються такі поняття, як «функції», «завдання», «цілі», «повноваження», або ототожнюються різні за своїм змістовним наповненням поняття: «функції адміністративного суду», «функції адміністративного судочинства», «функції адміністративного процесуального права» і «функції адміністративного процесу».

2. Є нагальна проблема не тільки визначення сфер, де треба вживати і використовувати поняття «адміністративний процес», але й проблема уточнення правової природи цього правового феномена. Від того, що ми будемо розуміти під адміністративним процесом (тобто це сукупність процесуальних форм, послідовність дій уповноважених осіб, сукупність вимог, тощо), буде залежати система функцій адміністративного процесу.

3. Виникнення численних концепцій юридичного процесу було зумовлено, перш за все, розвитком у середині XX століття адміністративного законодавства, де все більше почали закріплюватись норми організаційного характеру, які не можна було з упевненістю зарахувати ні до норм матеріального, ні до норм процесуального права. Отже, окремі представники радянського адміністративного права почали говорити про існування адміністративного процесу в умовах відсутності адміністративної юстиції.

4. Перспективними напрямами досліджень функцій адміністративного процесу є такі: а) уточнення змісту адміністративного процесу з врахуванням сучасного рівня національного законодавства та досягнень науки адміністративного права; б) розроблення концепції функцій адміністративного процесу, що сприятиме загальному розвитку теорії адміністративного процесу в Україні.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посібник. К.: «Прецедент», 2007. 531 с.

2. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07; Київський національний університет внутрішніх справ. К., 2006. 401 с.

3. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Х.: «Бурун Книга», 2010. 336 с.

4. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: «Юридическая литература», 1991. 144 с.

5. Миколенко А.И. Административный процесс и административная процедура: проблема соотношения. Актуальні проблеми національного законодавства: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 10 грудня 2013 р.). Кіровоград, 2013. Вип. 36. С. 29–32.

6. Оборотов Ю.Н. Теория государства и права (прагматический курс): экзаменационный справочник. Одесса: «Юридическая литература», 2006. 184 с.

7. Теорія держави і права: навч. посібник / За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копєйчикова. К.: «Юрінком Інтер», 2004. 368 с.

8. Канзафарова І.С. Теорія цивільно-правової відповідальності. Одеса: «Астропрінт», 2006. 264 с.

9. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права: теорія і практика: монографія. Одеса: «Фенікс», 2018. 420 с.

10. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / За заг. ред. О.В. Кузьменко. К.: «Атіка», 2007. 416 с.

11. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник для вищ. навч. закл. К.: «Літера ЛТД», 2001. 336 с.

12. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. К.: «Юрінком Інтер», 2008. 496 с.

13. Бозров В.М. Основы теории уголовно-процессуальных функций. Общая часть: монография. Екатеринбург: ИД «Уральская гос. юрид. академия», 2012. 96 с.

14. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.

15. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. К.: «Атіка», 2005. 592 с.

УДК 342.9.796

**Даугуль В. Я.,**
*начальник юридичного управління Головного управління Держгеокадастру у Харківській області*

# ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

# PRINCIPLES OF ACTIVITIES OF BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE LAND RELATIONSHIPS

У статті розглянуто наукові позиції вчених щодо розуміння принципів діяльності органів публічної адміністрації. На підставі аналізу позицій учених і нормативно-правових актів у сфері земельних відносин виокремлено систему принципів діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, які об'єднано в такі групи: 1) загальносистемні принципи; 2) спеціальні принципи; 3) особливі принципи. Особливу увагу приділено принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру.

***Ключові слова:*** *органи публічної адміністрації, принципи діяльності, земельні відносини, принцип екстериторіальності.*

В статье рассмотрены научные позиции учёных относительно понимания принципов деятельности органов публичной администрации. На основании анализа позиций учёных и нормативно-правовых актов в сфере земельных отношений выделена система принципов деятельности органов публичной администрации в сфере земельных отношений, которые объединены в следующие группы: 1) общесистемные принципы; 2) специальные принципы; 3) особые принципы. Особое внимание уделено принципу экстерриториальности согласования проектов землеустройства по отводу земельного участка территориальными органами Государственной службы по вопросам геодезии, картографии и кадастра.

***Ключевые слова:*** *органы публичной администрации, принципы деятельности, земельные отношения, принцип экстерриториальности.*

In the article scientific positions of scientists concerning understanding of principles of activity of bodies of public administration are considered. Based on the analysis of the positions of scientists and normative legal acts in the field of land relations, a system of principles of activity of public administration bodies in the field of land relations, which can be grouped into the following groups, is singled out: 1) system-wide principles; 2) special principles; 3) special principles. Particular attention is paid to the principle of extraterritoriality of the approval of land management projects in relation to land allocation by the territorial authorities of the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre.

***Key words:*** *public administration bodies, principles of activity, land relations, principle of extraterritoriality.*

**Постановка проблеми.** Правову основу будь-яких суспільних відносин, зокрема земельних, створюють, по-перше, нормативно-правова база, яка, за визначенням, має бути стабільною, цілісною, несуперечливою, достатньою для регулювання відповідних відносин, а також зрозумілою для громадян і такою, що усуває можливість суперечливих трактувань положень нормативно-правових актів; по-друге, збалансована, функціонально достатня система установ (інституцій), які на підставі нормативно-правових актів безпосередньо здійснюють і захищають права громадян та юридичних осіб (а також контролюють виконання їхніх обов'язків) у сфері земельних відносин, а також основоположних засад (принципів) діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері земельних відносин [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковим підґрунтям для дослідження проблематики принципів діяльності органів публічної адміністрації послужили праці таких українських і зарубіжних учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Джафарова, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.Т. Комзюк, О.П. Рябченко, С.О. Шатрава тощо.

**Метою статті** є дослідження принципів діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Формулювання сучасних принципів – одна з ключових проблем публічного адміністрування в умовах адміністративної реформи в Україні. Водночас у науковій літературі з адміністративного права, державного управління висловлювалася позиція, згідно з якою зміни у механізмі державного управління варто починати з удосконалення керівних ідей, оскільки сьогодні чимало перетворень ще здійснюється, спираючись на суб'єктивні погляди, з ігноруванням системи принципів. Вважається, що шляхом вирішення проблеми принципів можна забезпечити раціональність, дієвість та ефективність державного управління [2, с. 50; 3, с. 184]. У науковій літературі з державного та соціального управління є різноманітні переліки та класифікації принципів. При цьому, на думку В.С. Основіна, ряд авторів навіть не намагався обґрунтувати певні критерії, що давали б змогу зараховувати відповідні вимоги або правила до числа принципів управління [4, с. 73].

Використання різноманітних термінів є свідченням багатогранності й багатоаспектності призначення принципів у тій або іншій сфері людської діяльності. Зазначимо, що здебільшого вчені одностайні в розумінні зазначеної категорії. Зокрема, О.В. Старчук зазначає: «У правовій доктрині, визначаючи поняття принципів права, науковці



© В. Я. Даугуль, 2017

вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо» [5, с. 40]. А.М. Колодій принципи права визначає так: «Відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності та підвалини певного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права й утворюють його основні риси, вирізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу» [200, с. 117]. Погоджуючись із цим визначенням, варто зауважити, що однак є дискусійним положення, що принципи права повинні виражати найважливіші закономірності та підвалини певного типу держави і права, оскільки принципи права повинні бути основою для формування держави певного типу, де людина, її права і свободи є головною цінністю [6, с. 68]. Зі свого боку Н.Р. Нижник та О.А. Машков формулюють одночасно декілька визначень цього поняття: це і «основні правила», і «керівні ідеї», і «об'єктивні закономірності», що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління [2, с. 50–51]. Г.В. Атаманчук уважає, що принцип державного управління являє собою закономірність, відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління, виражені у вигляді певного наукового положення, переважно закріпленого правом [7, с. 265]. Сформульоване Г.В. Атаманчуком поняття принципу відображає науковий підхід, який, зважаючи на відсутність його спростувань, можна вважати усталеним. Принаймні у ньому відображено такі характеристики, наявність яких свідчить про те, що теоретичне положення може бути визначене як «принцип»: відтворення основ функціонування певної системи, якою є, за визначенням Г.В. Атаманчука, система державного управління. Зрозуміло, що сучасний стан розвитку доктрини адміністративного права і процесу передбачає оновлений зміст терміна «державне управління» (на необхідність оновлення вказував В.Б. Авер'янов) та пропозиції щодо використання терміна «публічне адміністрування» (О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць та інші). Водночас не викликає принципових заперечень застосування системного підходу до визначення управління (державного управління, публічного адміністрування), що підкреслює наявність його структури і свідчить про необхідність визначення тих закономірностей, які відображають специфіку функціонування відповідної системи [8, с. 94–95].

Найбільш прийнятним є визначення, запропоноване О.Ф. Скакун, яка під принципами права розуміє об'єктивно притаманні праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), що пред'являються до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Інакше – це своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрям його розвитку [613, с. 240].

Отже, наведений аналіз широкого спектру думок свідчить про те, що принципи права є базовою категорією, вихідним началом, керівною ідеєю формування та функціонування держави, побудови її внутрішніх і зовнішніх зв'язків, де людина та її права є найвищою соціальною цінністю.

Відповідно до мети нашої роботи, зауважимо, що діяльність органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин спирається на керівні ідеї, які визначають основу для формування й реалізації завдань і функцій у роботі цих органів. Якщо погоджуватись із тим, що принципи відбивають характер системи управління загалом, об'єктивний зміст усіх явищ і реальних процесів управління, то треба визнати, що принципи, відповідно, детерміновані місцем цих явищ, їхньою роллю в системі діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, що є підставою для їх систематизації.

Тому першою підставою систематизації принципів діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин є виділення загальносистемних принципів – загальних закономірностей, відносин і процесів, що властиві системі органів публічної адміністрації, створюють вихідні, типові закономірності відносин і взаємозв'язків різних груп її елементів (підсистем).

І. Коліушко та В. Тимощук виділяють такі принципи діяльності органів публічної адміністрації: 1) верховенства права як пріоритету прав і свобод людини й громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність і рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [9, с. 26–27].

Водночас Т.В. Кравцова та А.В. Солонар у своїй науковій праці виокремлюють такі принципи діяльності органів публічної адміністрації, які також відіграють вагому роль у діяльності останніх: 1) ієрархічність – підлеглість по вертикалі; 2) демократизм методів і стилю роботи – відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення

глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка би базувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або більшості громадян; 3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці; 4) поєднання виборності і призначуваності; 5) плановість – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи; 6) науковість, що полягає в необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин; 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; 8) організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [10].

О.В. Джафарова зі свого боку принципами діяльності органів публічної адміністрації вважає такі: 1) верховенство права як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, закріплений як юридичний принцип; 2) законність як діяльність публічної адміністрації, що здійснюється на підставах і у порядку, визначених чинним законодавством; 3) відкритість; 4) пропорційність як вимога щодо обмежень рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язок публічної адміністрації передбачати наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності; 5) підконтрольність як обов'язковий внутрішній і зовнішній контроль за діяльністю публічної адміністрації, зокрема судовий; 6) відповідальність [6, с. 72–73].

Справді, важливу роль відіграють загальносистемні принципи діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин, оскільки вони зумовлені тим, що є основними правилами (положеннями), загальними для всіх видів, сфер, галузей діяльності всіх державних органів, і, у свою чергу, обов'язкові в діяльності досліджуваної групи суб'єктів. На підставі викладеного до останніх належать такі принципи: верховенства права, законності, відкритості, справедливості, рівноправності, пропорційності, нерозривного зв'язку прав і обов'язків, підконтрольності, співвідношення переконання і примусу та принцип відповідальності.

На підтвердження зазначимо, що ефективність формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин забезпечується шляхом дотримання органами публічної адміністрації загальних принципів: цілеспрямованості, інтегрованості в державну правову й економічну політику, системності, послідовності, науково-економічної обґрунтованості [11].

Наступна підстава систематизації пов'язана з аналізом і науковою характеристикою тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що організовують групи елементів, які характеризують власне специфіку системи діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин.

Зосередимо увагу на нормативно-правовому закріплені принципів державної політики у сфері земельних відносин. Наприклад, звернення до Закону України «Про охорону земель» надає можливість виокремити спеціальні принципи діяльності органів публічної адміністрації щодо формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, якими є такі: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [12].

Як слушно зазначає В.А. Боклаг, «… в основу формування системи суб'єктів управління земельними ресурсами в умовах трансформації земельних відносин і створення ринкової системи землекористування повинні бути покладені такі принципи: рівноправність усіх форм власності щодо володіння і користування землею; пріоритет на захист життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; державна підтримка заходів щодо раціонального використання, поліпшення якості й охорони земель; використання земель за цільовим призначенням; платність використання земель» [13, с. 24].

Водночас органи публічної адміністрації під час здійснення соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин і раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил, базуються на дотриманні таких принципів: а) законності; б) забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища; в) організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів; г) створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю; ґ) забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування; д) забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів і відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель

сільськогосподарського призначення, встановлення режиму природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [14].

У цьому випадку зазначена група становить особливі принципи діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин.

На підстав викладеного варто зробити проміжний висновок, що принципи діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин можна об'єднати в такі групи: 1) загальносистемні принципи діяльності органів публічної адміністрації, що притаманні всім органам державної влади; 2) спеціальні принципи, що притаманні саме органам публічної адміністрації у сфері земельних відносин; 3) особливі принципи, які регламентують діяльність публічної адміністрації щодо формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

У межах статті варто звернути увагу на принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, який відіграє особливу роль у діяльності зазначеного органу публічної адміністрації, шляхом реалізації погоджувальної процедури у сфері земельних відносин.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580 з 1 жовтня 2016 р. у територіальних органах Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, що забезпечують здійснення повноважень із погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки, запроваджено принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру [15]. У зв'язку із прийняттям відповідної постанови Уряду Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру необхідно забезпечити, по-перше, тестування та визначення експертів державної експертизи; по-друге, запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки; по-третє, надання адміністративної послуги з видачі висновку в рамках пілотного проекту через центри надання адміністративних послуг; по-четверте, створення можливості для перевірки розробником стану погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки за допомогою офіційного веб-сайту Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру [16].

Звернення до положень постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580 [15] дає можливість за принципом екстериторіальності виокремити такі види проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, що розробляються:

– ***у порядку відведення земельних ділянок із земель державної або комунальної власності***, наприклад: 1) у процесі безоплатної приватизації громадянами земельних ділянок (ст. ст. 118 і 121 Земельного кодексу України) у тому разі, коли розробляється саме проект землеустрою; 2) під час передачі земельних ділянок у постійне користування суб'єктам, зазначеним у ст. 92 Земельного кодексу України, коли надання таких земельних ділянок відповідно до ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України неможливе без складання документації із землеустрою або надання в користування земельної ділянки здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); 3) під час передачі в оренду земельних ділянок без проведення земельних торгів (у випадках, передбачених ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України), коли треба розробляти все ж проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, на відміну від випадків спрощеного набуття права користування земельними ділянками, визначеними ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України; 4) у разі продажу відповідно до ст. ст. 127 і 128 Земельного кодексу України земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам, які є власниками об'єктів нерухомого майна, та коли така земельна ділянка не є в користуванні покупця такої земельної ділянки;

– ***під час зміни цільового призначення земельних ділянок***, зокрема приватної форми власності (наприклад, коли власник земельної ділянки з цільовим призначенням «для ведення особистого селянського господарства» відповідно до ст. 20 Земельного кодексу України змінює її цільове призначення на «для ведення садівництва» або для інших цілей з переведенням взагалі в іншу категорію земель, встановлених ст. 19 Земельного кодексу України;

– ***у процесі підготовки лотів до проведення земельних торгів*** (ч. 4 ст. 136 Земельного кодексу України) у разі зміни цільового призначення земельної ділянки та у разі, якщо межі земельної ділянки не встановлені в натурі (на місцевості);

– ***під час вирішення питань, пов'язаних із викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності*** (ст. 151 Земельного кодексу України) [16].

Погодження зазначених видів документації із землеустрою (якщо таке погодження прямо передбачене законом) здійснюється відповідно та в порядку, встановленому ст. 186 Земельного кодексу України, і реальне спрощення погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок буде сприяти мінімальним витратам як для набувача права на земельну ділянку (замовника документації із землеустрою), так і для системи Держгеокадастру загалом [16].

Реалізуючи принцип екстериторіальності територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру для погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, особа, яка відповідно до вимог ст. 26 Закону України «Про землеустрій» є розробником проекту землеустрою (розробник), подає до територіального органу Держгеокадастру за місцем розташування земельної ділянки оригінал проекту землеустрою в паперовому та електронному вигляді. Проект землеустрою в електронному вигляді засвідчу-

ється за допомогою надійного засобу електронного цифрового підпису розробника, який підтверджує його відповідність оригіналу проекту землеустрою в паперовому вигляді [15; 16].

Надалі територіальний орган Держгеокадастру в день надходження проекту землеустрою приймає подані документи за описом і реєструє в системі електронного документообігу Держгеокадастру з обов'язковим нанесенням штрих-коду, який містить реєстраційні індекс і дату документа; перевіряє відповідність оригіналу проекту землеустрою в паперовому вигляді проекту землеустрою в електронному вигляді; вносить до системи електронного документообігу Держгеокадастру проект землеустрою в електронному вигляді, засвідчений електронним цифровим підписом розробника, та виконіювання з індексної кадастрової карти (плану), на якому відображено запроектовану земельну ділянку та інформацію про обмеження (у разі їх наявності); видає копію опису, в якому зазначається інформація про наявність оригіналу проекту землеустрою в паперовому вигляді та проекту землеустрою в електронному вигляді із нанесеним штрих-кодом. Водночас працівники територіальних органів Держгеокадастру, які вибрані системою електронного документообігу Держгеокадастру, здійснюють розгляд і погодження проекту землеустрою, повинні відповідати критеріям, установленим ст. 23 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації»; скласти кваліфікаційний іспит у Держгеокадастрі; бути визначені експертами державної експертизи [15; 16].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580 [15] за результатами розгляду проекту землеустрою відповідний експерт державної експертизи у строк, що не перевищує п'яти робочих днів із дня надходження проекту землеустрою, готує висновок згідно з додатком до Тимчасового порядку, скріплює його в електронній формі своїм електронним цифровим підписом, після чого реєструє в системі електронного документообігу Держгеокадастру. Оригінал висновку в електронній формі надсилається електронною поштою розробнику у строк, що не перевищує одного робочого дня з дня його реєстрації в системі електронного документообігу Держгеокадастру [16]. Територіальний орган Держгеокадастру за місцем розташування земельної ділянки у строк, що не перевищує одного робочого дня після реєстрації в системі електронного документообігу Держгеокадастру висновку, роздруковує його, завіряє роздрукований висновок печаткою та подає його розробнику разом з оригіналом проекту землеустрою в паперовому вигляді [16].

Загалом, запроваджуючи принцип екстериторіальності, під час узгодження проектів із землеустрою Урядом було поставлено три основні цілі: 1) прибрати побутову корупцію місцевих чиновників і домінування «кишенькових» фірм-посередників на ринку землевпорядних послуг; 2) встановити єдині стандарти, підходи і принципи до розроблення та узгодження землевпорядної документації на загальнодержавному рівні; 3) підвищити рівень якості розроблення землевпорядної документації сертифікованими інженерами-землевпорядниками [17].

Отже, реалізація принципу екстериторіальності під час узгодження проектів із землеустрою, на нашу думку, повинна сприяти реальному спрощенню погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок із мінімальними витратами як для набувача права на земельну ділянку (замовника документації із землеустрою), так і для системи Держгеокадастру загалом.

**Висновки.** На підставі викладеного під принципами діяльності органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин треба розуміти базові ідеї, положення, зумовлені метою й завданнями національної безпеки, спрямованої на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни та створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності й проживання громадян, і відбивають специфіку соціально-економічних та юридичних особливостей механізму публічного адміністрування зазначеною сферою.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Кадастрово-реєстраційна система в Україні: нинішній стан і перспективи розвитку. Національна безпека і оборона. 2011. № 6. С. 2–27.

2. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

3. Кунєв Ю.А. Сучасна модель системи принципів державного управління. Вісник ЗЮІ МВС України. 2001. № 4. С. 184–193.

4. Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. 260 с.

5. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 40–43.

6. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Х.: «Диса плюс», 2015. 688 с.

7. Атаманчук Г.В. Особенности процессов управления. М.: «Мысль», 1985. 200 с.

8. Воронін Я.Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект: дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2016. 486 с.

9. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / Автори-упорядники: І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук. К., 2006. 32 с.

10. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf.

11. Захарова Е.Н., Астахова И.А. Эффективное управление земельными ресурсами как фактор устойчивого развития региона. URL: http://elibrary.ru/query_results.asp.

12. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15.

13. Боклаг В.А. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. управ.: спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 423 с.

14. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/858-15.

15. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-%D0%BF.

16. Даугуль В.Я. «Земельна» екстериторіальність: що за звір і чого чекати? Місцеве самоврядування: інформ.-аналіт. вид. для керівників і спеціалістів органів місцевого самоврядування. 2016. № 10. С. 6–10.

17. Райков І.О. Що змінив принцип екстериторіальності від Держгеокадастру? URL: http://inger-grad.com/ua/novosti/chto-izmenil-princip-eksterritorialnosti-ot-gosgeokadastra.htm.

УДК 342.9:432

**Драмаренко К. Б.,**
*здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

# ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

# FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES

У статті проаналізовано зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. Встановлено, що кожна з країн Євросоюзу є унікальною за своєю природою; партійна система, яка застосовується в розвинених країнах, максимально ефективно відіграє свою роль у прийнятті справді демократичних рішень і допомагає ці рішення реалізувати. На відміну від України, у країнах Євросоюзу будь-які рішення мають реалізуватися в суспільстві та нести суспільно корисну дію, відіграючи роль у будуванні демократичних країн. Хоча політичні партії в Україні теж займаються реалізацією своїх прийнятих рішень у парламенті, однак сьогодні ці прийняті рішення піддаються сумніву.

***Ключові слова:*** *адміністративно-правове регулювання, виборці, зарубіжний досвід, політичні партії, політичні системи, публічне адміністрування.*

В статье проанализирован зарубежный опыт административно-правового регулирования деятельности политических партий. Установлено, что каждая из стран Евросоюза является уникальной по своей природе; партийная система, которая применяется в развитых странах, максимально эффективно играет свою роль в принятии действительно демократических решений и помогает эти решения реализовать. В отличие от Украины, в странах Евросоюза какие-либо решения должны реализоваться в обществе и нести общественно полезное действие, играя роль в строительстве демократических стран. Хотя политические партии в Украине тоже занимаются реализацией своих принятых решений в парламенте, однако на сегодняшний день эти принятые решения подвергаются сомнению.

***Ключевые слова:*** *административно-правовое регулирование, зарубежный опыт, избиратели, политические партии, политические системы, публичное администрирование.*

The article analyzes the foreign experience of administrative and legal regulation of the activities of political parties. It is established that each of the countries of the European Union is unique in its nature; the party system used in developed countries as effectively as possible plays its part in making truly democratic decisions and helps them to realize them. Unlike Ukraine in the European Union, any decisions have a socially beneficial effect in society, playing a role in building democratic countries, although political parties in Ukraine are also engaged in the implementation of their decisions in Parliament, but to date, these adoption solutions are in doubt.

***Key words:*** *administrative-legal regulation, foreign experience, political parties, political systems, public administration, voters.*

**Постановка проблеми.** Виконуючи вимоги Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, національна публічна адміністрація має приводити свої нормативно-правові акти до стандартів європейської спільноти, не є винятком із цього переліку також виборче законодавство.

Адже для України політичні партії відіграють основну роль в організації державної влади, в її системі управління. Однак сьогодні є проблема у втраті довіри населення до їхніх рішень, а без підтримки населення неможливо привести до влади осіб, які б відображали помисли і побажання громадян. Інакше кажучи, основною метою діяльності політичних партій є приведення до влади своїх однопартійців, які будуть здійснювати публічне управління всією країною чи окремим її регіоном.

Відповідно, потрібно по-новому поглянути на цю сферу та здійснити її компаративістичну характеристику, звернутися до успіхів і повчального досвіду країн-учасниць Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сьогодні вказане питання адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні потребує дослідження, але загальним питанням адміністративного права особливу увагу приділяли такі науковці, як В. Авер'янов, І. Арістова, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, О. Безпалова, В. Богуцький, В. Галунько, В. Гаращук, І. Голосніченко, Г. Глибіна, С. Гончарук, Є. Додін, В. Зуй, Р. Калюжний, А. Комзюк, О. Комісаров, В. Курило, М. Ларін, О. Логінов, Ю. Максименко, О. Матвієнко, А. Музика, О. Мурашин, О. Олійник, В. Олефір, С. Пєтков, А. Подоляка, О. Негодченко, Н. Нижник, А. Новицький, В. Тихонов, О. Ярмиш та інші.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теоретичних положень адміністративного права та порівняльного правознавства здійснити аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання політичних партій, вичленувати слушні пропозиції для запозичення.

**Виклад основного матеріалу.** Для того щоб політичні партії в Україні належним чином розвивались і здобули довіру всього населення, необхідно звернутись до міжнародного досвіду та впровадити в політичну систему найкраще з наявного. Зокрема, зарубіжний досвід державної підтримки політичних партій у країнах Євросоюзу дуже функціональній, бо держава забезпечує політичні партії на гідному рівні. Наприклад, у Новій Зеландії державна підтримка полягає переважно у наданні коштів на оплату ефір-



© К. Б. Драмаренко, 2017

ного часу під час передвиборчої кампанії (самі партії сплачувати за ефірний час не можуть), рівень державної підтримки партій визначається парламентом. Загальна сума її сьогодні становить 2 млн новозеландських доларів (бл. 1 млн євро), члени парламенту та представлені у ньому партії отримують також кошти на ведення парламентської діяльності. З 1996 р. в Новій Зеландії використовується система змішаного пропорційного представництва, що дає виборцям два голоси: один – для політичної партії, а інший–длямісцевогокандидатавчленипарламенту[1].

У Новій Зеландії дуже продумана законодавча база. Відповідно до Акта про референдум 2010 р. більшість голосів на користь збереження системи означає, що Виборчій комісії ставиться завдання провести незалежний огляд роботи системи. У лютому 2012 р. Комісія випустила консультативний документ із закликом до громадськості уявити шляхи вдосконалення системи. У серпні Комісія випустила документ із заявками, а свою остаточну доповідь опублікувала 29 жовтня 2012 р., в якій пропонувалися зниження порога проходження партії від 5 до 4%; скасування порога – партія повинна перетнути його, щоб отримати місця; збереження статус-кво для довиборних і подвійних кандидатур; фіксація співвідношення між виборними місцями і партійними списками в парламенті. Парламент має право вирішувати, чи треба здійснювати будь-які зміни в системі, яка була значною мірою стабільною з моменту появи в 1994 р. для виборів 1996 р. У листопаді 2012 р. законопроект, поданий членом Лейбористської партії Ієном Лис-Галловеєм, який запропонував реалізацію перших двох рекомендацій, надійшов на голосування. У травні 2014 р. Джудіт Коллінз і Джон Кі оголосили, що для виконання рекомендацій Комісії не було міжпартійного консенсусу, внаслідок чого уряд не буде вводити в дію нове законодавство. Нині передує Національна партія, яка отримала 60 місць і 1 131 501 (47,04%) голосів [2].

Політична партійна система Німеччини дуже складна та продумана; ця складність і конструктивність дали змогу реалізувати на практиці відмінний механізм прийняття демократичних рішень. Прийняті Бундестагом законопроекти, які вимагають внесення змін до Конституції ФРН і стосуються взаємин між федерацією і землями, а також зачіпають інтереси федеральних земель, для вступу в силу повинні бути схвалені представництвом федеральних земель – Бундесратом. Бундесрат складається з представників, які призначаються урядами земель зі свого складу. Кожна федеральна земля має залежно від чисельності населення кількість голосів від трьох до шести. Найвища законодавча влада належить державному парламенту, а саме – Бундестагу (Bundestag). У Бундестазі можуть бути представлені партії, що набрали на виборах не менше 5% голосів виборців за партійними списками. Голова Бундестагу офіційно вважається другою вищою посадовою особою в державі після федерального президента. Половина депутатів обирається у виборчих округах за мажоритарною системою шляхом прямого голосування, інша половина – за партійними списками в кожній землі за пропорційною системою. Саме другий голос виборця формує партійно-політичну структуру Бундестагу, а перший голос лише коригує персональний склад кожної фракції [3].

Німецькі партії сприяють формуванню політичної волі народу. Вони утворюються вільно на основі індивідуального добровільного членства. Їхня внутрішня організація повинна відповідати демократичним конституційним принципам. Партії є рівними перед законом. Політичні партії, які за своїми цілями чи діями прагнуть заподіяти шкоду основам вільного демократичного ладу або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки, є антиконституційними. Питання про конституційність партії вирішує Федеральний Конституційний суд [4]. Пряме державне фінансування партій ефективно функціонує в Німеччині. Законом «Про політичні партії» надається фінансування виборів до Федерального парламенту. Той же рівень фінансування так само передбачається під час виборів до Європейського парламенту та політичним партіям, які беруть участь у місцевих виборах. У Законі ФРН «Про політичні партії» сказано, що держава надає партіям кошти для часткового фінансування діяльності, яка передбачена Законом, зокрема Конституцією. У ФРН субсидії видаються тим партіям, які після підбиття підсумків виборів до Бундестагу або Європарламенту отримують не менше 0,5% голосів виборців або на останніх виборах у ландтаг тієї чи іншої федеральної землі набирають не менше 1% голосів. Також партія може отримати державне фінансування у разі залучення не менше 10% «перших голосів» (голосів за кандидата по одномандатному округу) в будь-якому виборчому окрузі. Загальна сума, що видається всім партіям у порядку відшкодування їхніх витрат на проведення передвиборної кампанії у ФРН, обчислюється з розрахунку 0,70 євро помножити на загальну кількість виборців у цьому виборчому регіоні, а також додатково 0,85 євро за кожен голос, якщо загальна кількість голосів перевищує 4 000 000. Важливим обмеженням є ненадання державного фінансування доти, поки партія не виконає своє зобов'язання і не надасть річний звіт [5].

Що стосується Іспанії, то вона має багатопартійну систему як на національному, так і на регіональному рівнях. Політична теорія визначає іспанську модель переходу від авторитаризму до демократії як кооперативну та «діалектичну». Її зміст полягає в поступовій і послідовній лібералізації політичного устрою, контрольованому демонтажу інституціональних атрибутів попередньої системи та кропіткому впровадженні нових форм державного ладу. Забезпеченню «ресоціалізації» населення сприяли використання механізмів прямої демократії (референдуми), конструктивні форми опозиційної діяльності (перетворення провідних опозиційних партій з антисистемної сили на внутрішньосистемну) за обмеження та нейтралізації антисистемних політичних течій. Аналіз політичного досвіду Іспанії дає змогу визначити основні елементи переходу цієї

країни до сучасної політичної демократії: в основу процесів демократизації було покладено принцип загальнонаціональної злагоди, або, точніше, порозуміння між основними партіями владного центру та політичної опозиції. Процес реформ розглядався його ініціаторами як поступовий та еволюційний. На кожному етапі визначалися основні цілі, які підлягали узгодженню між угрупованнями, що мали достатній рівень політичної підтримки в суспільстві, включно з представництвом у парламенті та муніципалітетах. Відпрацювання серії компромісів потребувало відповідальності та високого рівня довіри між політичними діячами уряду й опозиції, включно зі здатністю впливати на їхніх прибічників у суспільстві. Проблематика історичної пам'яті була свідомо виключена з порядку денного, оскільки могла завадити політичному діалогу та прогресу реформ. Провідне значення мав позитивний приклад країн Західної Європи, які досягли переконливих успіхів у відновленні конкурентоспроможної економіки та просуванні європейської інтеграції. У свою чергу, політична адаптація іспанського державного устрою до європейських стандартів дала змогу досить швидко вирішити питання про вступ країни до Ради Європи (1977 р.), НАТО (1982 р.) та Європейських Співтовариств (1986 р.). Компроміси періоду 1975–1982 рр., вочевидь, не поширювалися на питання ідеології, значення якої в іспанському політичному світогляді було суттєво дискредитоване, однак передбачали свідоме уникнення гасел, які могли б завадити узгодженим діям, спрямованим на встановлення міцного конституційного державного устрою. За цих обставин маргінальні політичні течії, які не відмовилися від насильницьких форм боротьби та максималістських вимог, усувалися від переговорного процесу. Узгоджене або подекуди консенсусне ухвалення пакету реформ передбачало врахування особливостей територіального устрою країни. Децентралізація влади гарантувала регіонам Іспанії автономний статус. Конституція 1978 р., яка зафіксувала принцип народного суверенітету, визнає асиметрію «історичних національностей або провінцій» (Країна Басків, Каталонія та Галісія) [6].

На національному рівні після виборів 1982 р. у двопалатних Генеральних кортесах традиційно панують дві політичні партії: лівоцентристська Іспанська соціалістична робоча партія і правоцентристська Народна партія. У 2010-х рр. з'явилися тенденції як ослаблення ЄДРП, яке приховують нові ліві партії, передусім «Подемос», так і появи нових центристських та правоцентристських партій. Крім національних партій, в Іспанії також є численні регіональні, які можуть бути сильними в автономних співтовариствах, таких як Каталонія та баски, і часто є необхідними для формування державних коаліцій на національному рівні. В Іспанії є певна чисельність партій; на відміну від України, в Іспанії є комуністична партія [7].

Іспанський Закон № 54 про політичні партії 1978 р. встановив такі правила державного субсидування політичних партій: кожна партія щорічно отримує суму, пропорційну числу голосів, отриманих нею на виборах в обох палатах парламенту, і числу місць у кожній із палат. У Генеральному бюджеті держави вказується лише загальна сума, що асигнується на ці цілі. Порядок субсидування партій, які брали участь у виборах у коаліції, визначається актом Уряду. Органічний закон № 3 про фінансування політичних партій 1987 р. передбачив, що партії отримують три види субвенцій (цільових виплат): публічні субвенції на виборчі витрати, державні субвенції парламентським групам (фракціям) палат Генеральних кортесів і парламентів автономних співтовариств, щорічні нічим не обумовлені державні субвенції партіям, представленим у Конгресі депутатів (нижній палаті), що виплачуються з Генерального бюджету держави та призначені для забезпечення функціонування партій [8].

Франція разом із Великобританією є батьківщиною сучасних політичних партій і має вікові традиції плюралізму й вільнодумства. У післявоєнний період у політичному житті країни конкурували дві основні політичні доктрини – голлистська і соціалістична, інституційними провідниками яких були правоцентристські політичні організації та соціалістична партія відповідно. Продовжувачем голлистських традицій, а саме заснованого Шарлем де Голлем у 1947 р. громадського руху «Об'єднання французького народу» став створений найближчими соратниками генерала в 1958 р. «Союз демократів на захист Республіки» (назва організації неодноразово змінювалася). Перед ініціаторами стояло завдання створення масової та авторитетної політичної організації, що має підтримку в різних прошарках суспільства під гаслом «Бути скрізь». Партією послідовно відстоювалася ідеологія «великої і незалежної Франції» та її культури, а також ідея сильної президентської влади й політичної стабільності. Ідеологічним і політичним спадкоємцем «Союзу демократів на захист Республіки» вважається засноване Жаком Шираком у 1976 р. «Об'єднання на підтримку Республіки». Ця авторитетна правоцентристська політична партія у своїй політичній діяльності спиралась на традиційні ліберальні цінності, виступала за прискорену європейську інтеграцію, беручи до уваги інтереси Франції. Послідовно відстоювалася ідеологія величі Франції та її культури, а також ідея сильної президентської влади й політичної стабільності. У 2002 р. відбувся установчий з'їзд, на якому було створено нову потужну партію, де вперше в політичній історії Республіки відбулося реальне злиття трьох великих партій, що забезпечило перемогу на виборах і статус правлячої партії. Офіційна політична програма: активна зовнішня політика, консерватизм, стимулювання розвитку регіонів, інтеграція в Європейський Союз за обов'язкового врахування національних інтересів [9].

У Франції відсутня детальна законодавча регламентація партійної діяльності. У законодавстві не робиться відмінностей у статусі партій та інших громадських об'єднань. На них поширюються однакові правила утворення та діяльності. Партії утворю-

ються вільно і не зобов'язані проходити державну реєстрацію, проте повинні поважати принципи національного суверенітету та демократії. Так, як Україні, на законодавчому рівні передбачається державне фінансування партій, але, на відміну від України, пропорційно до кількості місць, отриманих у парламенті на останніх виборах. У Франції є кілька активних блоків і рухів – «Центр соціальних демократів», Республіканська партія, Республіканська партія радикалів і радикал-соціалістів, «Союз за французьку демократію», «Демократичний рух». На крайніх правих позиціях стоїть угруповання «Національний фронт», яке широко експлуатує зовні привабливе, але політично небезпечне гасло «Франція для французів». Наприклад, на президентських виборах 2012 р. в першому турі новий лідер цієї радикальної правої організації Марін Ле Пен несподівано отримала високий результат – 17,9%. У цієї партії немає жодного представника в парламенті [10].

Правовий статус французьких політичних партій, їхнє призначення, порядок і умови освіти та функціонування в найзагальніших рисах визначаються конституцією Франції. Утворення політичних партій не пов'язане безпосередньо з рішенням будь-якого державного органу, санкціонує або відмовляє у визнанні політичної партії. У Франції відсутнє регулювання статусу партій за допомогою спеціального закону. Тому французька юридична доктрина широко застосовує під час визначення статусу партій Закон «Про асоціації», виданий ще в 1901 р., основні положення якого були підтверджені Конституційною радою, яка визнала свободу створення асоціацій, зокрема політичних, основоположним принципом конституційного характеру. Політичні партії Франції не зобов'язані проходити реєстрацію. Однак якщо політична партія хоче стати юридичною особою, то вона повинна відповідати вимогам Закону «Про асоціації» та надати необхідні для реєстрації документи. Особливість правового регулювання в цьому разі полягає в тому, що державні органи, які здійснюють цю реєстрацію, в принципі не мають права відмовити в ній, а отже – у публічному оголошенні про створення партії. Заборона діяльності партії може мати місце, але тільки за умови застосування процедури судочинства і за наявності достатніх підстав для винесення відповідного судового рішення. Серед умов утворення та функціонування політичних партій фігурують такі, як дотримання принципу національного суверенітету і демократії. Форма державної підтримки проявляється у вигляді повернення партії 50% максимального розміру витрат на виборчу кампанію (максимальний розмір витрат становить 250 001). Обсяг державної підтримки залежить від кількості отриманих на виборах голосів – 2 млн франків (305 тис. євро) кожній партії [11].

Франція сьогодні – це республіка з сильною біцефальною виконавчою владою, носіями якої виступають президент і уряд (Рада міністрів). Разом вони утворюють центральну виконавчу владу. Інститут сильного президента, що увінчує ієрархію органів державної влади, був створений у Франції Конституцією 1958 р. Президент з 2002 р. обирається на п'ять (раніше на сім) років на загальних і прямих виборах за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в першому турі та відносної більшості – у другому турі. Для висунення кандидатів у президенти необхідно зібрати 500 підписів поручителів із числа державних і муніципальних службовців. У списку повинні бути присутніми представники не менше 30 департаментів (кожен дає не більше 10% підписів). Система досить раціональна, оскільки отримати подібну кількість підписів простіше і дешевше, ніж іншим чином засвідчити популярність і легітимність кандидата. Вибори проходять у неділю за 20–30 днів до закінчення терміну повноважень чинного глави держави. Претендент уносить помірну грошову заставу, яка повертається у тому разі, якщо він набере не менше 5% голосів. Вимоги до кандидата не є жорсткими. Вони зафіксовані у Виборчому кодексі: необхідно бути французом або француженкою, які користуються пасивним виборчим правом у парламент (до 23 років), не потрібен факт народження на території Франції. Кандидати подають декларації про майновий стан та інформацію про фінансування виборчої кампанії. Список кандидатур на вищий державний пост підлягає обов'язковому затвердженню Конституційною радою [9]. Що стосується джерела доходів політичних партій Франції, то Органічний закон про фінансову гласність політичного життя 1988 р. встановив граничну суму дарувань для фізичних осіб у 20 тис. франків, а для юридичних осіб – у 50 тис. франків. Дарування на суму понад 2 тис. франків підлягає оформленню за допомогою чека, а загальна сума дарувань не може перевищувати 20% загальної суми надходжень за останні три місяці перед днем виборів [12.].

Що стосується Чехословаччини, то до 1989 р. у ній була однопартійна система з владою вузького прошарку номенклатури, що контролював виробництво, розподіл і головне своє призначення вбачав у збереженні статусів. Після Оксамитової революції Чехія реалізувала модель парламентської демократії, де багатопартійність має велике значення для функціонування політичної системи. Ліберальний закон про політичні партії забезпечив появу багатьох нових партій [13]. Конституція Чехії передбачає, що кожні чотири роки мають проходити вибори до Палати депутатів (нижньої палати чеського парламенту). Уряд несе відповідальність перед Палатою депутатів і залишається при владі лише за наявності довіри більшості членів парламенту. Стаття 19(1) Конституції Чехії передбачає, що будь-який громадянин Чеської Республіки, який має право голосу і має двадцять один рік, має право бути депутатом. Під час регіональних виборів і виборів у Сенат 2016 р. виборці обрали 675 членів регіональних асамблей у 13 регіонах країни (крім Праги), які потім обрали своє регіональне керівництво. Поряд із регіональними виборами близько 2,7 млн виборців обрали 27 із 81 сенатора. KDU-ČSL виграла ці вибори, отримавши дев'ять нових сенаторів [14]. Виборче

законодавство Чехії передбачає виділення партіям державних коштів для проведення виборчої кампанії; зокрема партії одержують дотації з державного бюджету, спираючись на результати парламентських виборів. Партія, що здобула понад 2% голосів, одержує від держави 70 крон (2 дол.) за кожний голос. Оцінюючи організаційний стан партій, вкажемо, що в Чехії відсутні масові партії. Членством у них охоплено не більше 3–5% чехів. Тож партії ще не стали виразниками інтересів широких верств, як це необхідно для трансформаційних суспільств. Вони обслуговують інтереси еліт і частини середнього клас й лише починають представляти інтереси нових соціальних груп. Більшість партій опирається у своїй діяльності на вузьке коло активістів. Тому провідні партії прагнуть збільшити свою політичну вагу за допомогою встановлення контролю над ЗМІ, економічного і політичного клієнтелізму. Більшість партій будується на основі відданості лідеру та жорсткої субординації, а лідери здійснюють диктат, одноосібно визначаючи кадрову політику, програму, політичний курс тощо [13].

**Висновки.** Отже, кожна з країн Євросоюзу є унікальною за своєю природою; партійна система, яка застосовується в розвинених країнах, максимально ефективно відіграє свою роль у прийнятті справді демократичних рішень і допомагає ці рішення реалізувати. На відміну від України, у країнах Євросоюзу будь-які рішення мають реалізуватися в суспільстві та нести суспільно корисну дію, відіграючи роль у будуванні демократичних країн. Хоча політичні партії в Україні теж займаються реалізацією своїх прийнятих рішень у парламенті, однак сьогодні ці прийняті рішення піддаються сумніву. На нашу думку, система політичних партій в Україні найбільше схожа до такої в Чехії.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2003. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiEkNf0rqTeAhUJBiwKHf-nDYUQFjABegQICBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.parlament.org.ua%2Fdocs%2Fuploads%2Fdoc%2Fp_38.doc&usg=AOvVaw3admLQ9fzLz4CFz30hVw1i.

2. Парламентские выборы в Новой Зеландии. 2014. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki.

3. Шаталин В.В. Made for minds. URL: https://www.dw.com/ru/-1157269.

4. Афанасьєва О.В., Колесников Є.В., Комкова Г.Н., Малько А.В. Конституційне право зарубіжних країн / За заг. ред. А.В. Малько. Москва: «Норма», 2004. 320 с.

5. Сюсько М.М. Перспективи запровадження прямого державного фінансування політичних партій в Україні. URL: file/Chkup_2013_4_100.pdf.

6. Толстов С.В. Досвід і практика національного примирення в Іспанії. URL: http://eustudies.history.knu.ua/sergij-tolstov-dosvid-i-praktyka-natsionalnogo-prymyrennya-v-ispaniyi.

7. Список политических партий Испании. Википедия. 2016. URL:https://ru.wikipedia.org/wiki.

8. Гонюкова Л.В. Державне регулювання фінансової діяльності політичних партій. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=783.

9. Конституційне право зарубіжних країн. 2012. URL: https://studme.com.ua/124612204395/pravo/politicheskie_partii_partiynye_sistemy.htm#114.

10. Партійна система і основні політичні партії Франції. URL: https://studme.com.ua/164001164441/pravo/partiynaya_sistema_osnovnye_politicheskie_partii_frantsii.html.

11. Особливості партійної системи Франції. URL: http://moyaosvita.com.ua/geografija/osoblivosti-partijnoi-sistemi-francii.

12. The Parliament of the French Republic. 2014. Principles of Constitutional Law in France. Studies.in.ua. URL: http://studies.in.ua/derzhavne-pravo-zarubizhnyh-krain/1469-lekcya-13-osnovi-konstitucynogo-prava-francyi.html (Accessed 14 Nov. 2014).

13. Федорчук Т.П. Багатопартійність Чехії періоду демократії. 2013. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Politologia/43154.doc.htm.

14. Парламентські вибори в Чехії. 2017. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki.

УДК 351.74/.76(477)

**Завальний М. В.,**
*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник*
*Харківського національного університету внутрішніх справ*

# ДІЯЛЬНІСТЬ НЕДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОНИ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

# ACTIVITIES OF NON-STATE ACTORS IN THE UNITED STATES OF AMERICA

У статті визначено основні моделі діяльності недержавних суб'єктів правоохорони в Сполучених Штатах Америки. Досліджено історичний досвід їх залучення для забезпечення публічного порядку та безпеки. Визначено перспективи імплементації досвіду приватної поліцейської діяльності та залучення громадськості до охорони правопорядку.

***Ключові слова:*** *недержавні суб'єкти правоохорони, приватна поліція, охорона громадського порядку, публічна безпека.*

В статье определены основные модели деятельности негосударственных субъектов правоохраны в США. Исследован исторический опыт их привлечения к обеспечению общественного порядка и безопасности. Определены перспективы имплементации опыта частной полицейской деятельности и привлечения общественности к охране правопорядка.

***Ключевые слова:*** *негосударственные субъекты правоохраны, частная полиция, охрана общественного порядка, публичная безопасность.*

The author defines the main models of activity of non-state actors of legal protection in the USA. The author investigated historical experience of their attraction to ensuring public order and safety. Perspectives of implementation of experience of private police activity and involvement of the public to protection of law and order are defined.

***Key words:*** *non-state actors of legal protection, private police, protection of public order, public safety.*

Пошук найбільш доцільних шляхів удосконалення діяльності недержавних суб'єктів правоохорони в Україні не є можливим без дослідження зарубіжного досвіду участі таких суб'єктів у забезпеченні публічної безпеки та порядку. Багато країн мають тривалий досвід діяльності недержавних суб'єктів правоохорони, що, у свою чергу, є свідченням соціальної активності населення в управлінні спільною безпекою в цих країнах. Зростання злочинності, як загальнокримінальної, так і економічної, терористичні загрози вимагають значного збільшення фінансових витрат держав. Витрати на боротьбу зі злочинністю за останні десятиліття в США зросли в п'ятикратному розмірі. Державні поліцейські служби, попри збільшення фінансування, вже не в змозі в достатньому обсязі забезпечити захист громадян та їхнього майна.

Аналіз наукових публікацій щодо зарубіжного досвіду діяльності недержавних суб'єктів правоохорони свідчить про їхній фрагментарний характер. Зокрема, увагу приділено лише окремим аспектам діяльності приватних охоронних компаній і приватних детективів. Аналізу діяльності зазначених суб'єктів присвячені праці В.Б. Бєлорусова, К.Л. Бугайчука, Н.М. Матюхіної, С.Г. Мусієнка, С.М. Степнова, А.В. Старушкевича, С.С. Юрка тощо. Незважаючи на їхній значний вклад у дослідження закордонного досвіду діяльності окремих недержавних суб'єктів правоохорони, необхідним залишається комплексне дослідження діяльності таких суб'єктів та їхньої взаємодії з державними правоохоронними структурами зокрема.

Приватна правоохоронна (поліцейська) діяльність у США характеризується значною кількістю осіб, які працюють у цій сфері. За даними Міністерства юстиції США, станом на 2016 рік у приватній сфері правоохорони задіяно понад півтора мільйона осіб. Таке делегування повноважень щодо забезпечення недержавними суб'єктами правоохорони допомагає знизити фінансовий тиск на державні бюджети і сприяє забезпеченню охорони громадського порядку. Недержавні суб'єкти правоохорони в країнах Заходу діють як агентства, бюро, асоціації, окремі приватні особи. Нерідко діяльність приватних охоронних компаній і приватних служб безпеки має міждержавний характер.

Одним із найяскравіших прикладів приватної поліцейської служби в США є створення в 1855 році Національної детективної агенції Пінкертона (Pinkerton National Detective Agency). Агенція Пінкертона розпочала свою діяльність як служба безпеки залізничних перевезень, надалі здійснювала розслідування злочинів, розшук злочинців, фактично виконуючи поліцейські функції. Ефективність роботи агенції та проблеми у створенні дієвої системи розслідувань злочинів призвели до того, що в 1871 році було укладено контракт між Міністерством юстиції США та Агенцією Пінкертона щодо «пошуку та переслідування порушників федеральних законів» [1, с. 17]. Агенція Пінкертона виконувала зазначені функції до створення в 1908 році Федерального бюро розслідувань.

Водночас діяльність Агенції не завжди велась у межах правового поля. Нерідко працівників Агенції винаймали представники великого бізнесу як шпигунів у професійних спілках, штрейбрехерів (осіб, діяльність яких була спрямована на зрив страйкового руху зсередини) або озброєних охоронців. Широко відомим став факт застосування сили та зброї з боку працівників Агенції під час придушення страйку на металургійному комбінаті Карнегі Стіл (Carnegie Steel) в 1892 році. Під час розгону страйкарів було

© М. В. Завальний, 2017

використано 300 представників Агенції, які, окрім стрілецької зброї, використовували також вибухівку. Загинуло щонайменше 12 осіб. Стрімке зростання чисельності компанії (на початку 1890-х років – понад 2 000 детективів і 30 000 охоронців) привело до того, що вона вже перевищувала чисельність армії США. Побоювання щодо того, що Агенція Пінкертона може бути найнятою як приватна армія, призвело до заборони її діяльності в деяких штатах. Поступово функції боротьби зі злочинністю переходили до місцевих поліцейських і спеціальних федеральних служб, зокрема Федерального бюро розслідувань [1, с. 89]. Нині компанія діє як "Pinkerton Consulting & Investigations, Inc. d.b.a. Pinkerton Corporate Risk Management", підрозділ шведської охоронної компанії Securitas AB. А колишній підрозділ державних послуг (PGS) діє як "Securitas Critical Infrastructure Services Inc".

Збільшення кількості приватних охоронних компаній зумовлене розвитком технічних засобів охорони. Індустрія технічних систем охорони розвивається швидкими темпами. Виробництво, інсталювання та обслуговування електронних і механічних систем впливають на тенденцію збільшення кількості осіб, які задіяні у сфері забезпечення охорони. Приватний сектор економіки має достатні фінансові можливості та зумовлює стрімке зростання чисельності працівників приватних охоронних служб. Витрати приватних охоронних служб і служб безпеки підприємств уже перевищують загальнодержавні витрати на забезпечення публічної безпеки та порядку.

Охорона громадського порядку охоронними компаніями обходиться дешевше, ніж поліція. Унаслідок цього цілі міста США в особі місцевих органів влади укладають угоди з охоронними компаніями для патрулювання вулиць, затримання правопорушників та іншого, одночасно скорочуючи видатки на утримання поліції. Мешканці таких міст, по суті, платять за це як за звичайні комунальні послуги. До співробітників таких охоронних компаній висуваються підвищені вимоги, аналогічні тим, які висуваються до державних поліцейських. Їхня юрисдикція обмежується містом, кварталом чи певним іншим об'єктом охорони, щодо забезпечення безпеки якого вони були найняті [2, с. 175].

У США діють добровільні групи боротьби зі злочинністю, які об'єднані у відповідні асоціації. Діяльність добровільних груп боротьби зі злочинністю спрямована, насамперед, на патрулювання вулиць, запобігання крадіжкам і грабежам, протидію поширенню наркотичних засобів на вулицях і у школах тощо. Асоціація добровільних груп допомоги поліції має свої представництва у 23 штатах і налічує понад 5 млн осіб. Зазначені особи діють у тісній співпраці з працівниками поліції. У поліцейських підрозділах проводиться навчання населення щодо виконання правоохоронних функцій, надається методична та практична допомога. Якщо до 1982 року діяльність добровільних груп боротьби зі злочинністю та добровільних груп допомоги поліції здійснювалася лише завдяки пожертвам і членським внескам, то нині діє державна програма сприяння недержавним суб'єктам правоохорони, зокрема фінансова.

В окремих штатах діють спеціальні програми залучення населення до забезпечення безпеки в житлових районах. Зокрема, Центр із запобігання насильству і злочинам штату Каліфорнія і Каліфорнійська асоціація офіцерів із боротьби зі злочинністю розробили програму «Спостереження за безпекою мікрорайону представниками громадськості», яка, на думку генерального прокурора штату Каліфорнія, сьогодні є найефективнішим із наявних методів утримання злочинців за межами мікрорайону. Вона покладається на кращий із коли-небудь винайдених інструментів із боротьби зі злочинністю – на «доброго сусіда» [3, с. 35].

Програма «Спостереження за безпекою мікрорайону представниками громадськості» легко може бути пристосована до потреб жителів мікрорайону незалежно від того, де вони живуть – у багатоквартирних будинках або в сільській місцевості. Активні групи спостереження за безпекою мікрорайону представниками громадськості вносять до місцевої влади пропозиції щодо поліпшення вуличного освітлення, зміни розкладу патрулювання поліції або маршруту руху автотранспорту. Спільно з домовласниками і керівниками житлових будинків вони вирішують питання охорони окремих квартир, установки замків, поліпшення освітлення місць колективного користування (вестибюлю, пральних кімнат, ліфтів, коридорів, гаражів) та розробляють нові правила або навички для поліпшення охорони будівлі або майна власників [3, с. 37].

Спостерігається практика залучення до правоохорони листонош і кур'єрів. Зокрема, до їхніх функцій зараховано спостереження за станом правопорядку на їхньому маршруті. Ефективність діяльності листонош зумовлена знанням свого району. Крім того, як свідчить інформація Бюро статистики правосуддя (Bureau Of Justice Statistics), більшість кваліфікованих крадіжок (з використанням технічних засобів) із будинків здійснюється вдень, що співпадає з режимом роботи листонош. Листоноші проходять відповідне навчання під керівництвом спеціалістів з охорони та поліцейських. Листоноші зобов'язані лише повідомляти поліцію про підозрілих осіб і вчинені злочини. При цьому їм не рекомендовано самостійно вживати заходів щодо затримання злочинців, які зазвичай є озброєними. Зазначена діяльність є дієвим способом запобігання правопорушенням, елементом стримування правопорушників і не вимагає додаткових витрат.

Для курортних міст характерним є формування так званого добровільного резерву поліції. Наявність такого резерву допомагає працівникам поліції посилити можливості щодо забезпечення правопорядку влітку під час збільшення кількості відпочивальників. Особи, які виявили бажання вступити до добровільного резерву поліції, проходять перевірку, спеціальне навчання. Після здачі необхідних іспитів резервісти отримують право несення патрульної служби. Вони отримують дозволи на придбання та відкрите носіння зброї, а також отримують обмун-

дирування встановленого зразка. Зазначені особи під час несення служби мають ті самі права й обов'язки, що й звичайні поліцейські, за винятком того, що несуть службу не весь день, а декілька годин на день.

Окрім згаданої раніше Агенції Пінкертона, яка й донині забезпечує безпеку на залізниці по всій території, в США діє велика кількість приватних служб безпеки, які здебільшого обслуговують приватний бізнес. В окремих штатах приватні служби безпеки наділені статусом «спеціальна поліція», юрисдикція яких поширюється виключно на конкретні об'єкти охорони, будинки, крамниці, торгові центри, підприємства, навчальні заклади тощо.

Як зазначає американський історик Хізер Енн Томпсон (Heather Ann Thompson), «приватні охоронні фірми зросли на стільки, що здатні ледь не повністю замінити офіційну поліцію щодо забезпечення громадської безпеки і в більшості проблемних міст – від Нового Орлеана й до Міннесоти, і в окремих багатих районах, і в найбідніших районах Атланти та Балтимору» [4]. У Новому Орлеані спеціальна поліція, яка налічує 50 осіб, фінансується «добровільним» податком на готелі, забезпечує регулювання дорожнього руху та дотримання громадського порядку в центрі міста [5].

Водночас діяльність приватної «спеціальної» поліції зазнає критики з боку правозахисників. Зазначається, що працівники приватних поліцейських структур не зобов'язані дотримуватися всіх вимог, які ставляться до державних поліцейських, порушуючи при цьому Четверту поправу до Конституції США, яка гарантує захист від необґрунтованих обшуків і затримань.

Вказується, що в Сієтлі офіцери поліції Сієтла у вільний від роботи час працюють як приватні сили безпеки, на власному транспорті здійснюють патрулювання багатих кварталів. При цьому вони одягнені в уніформу, мають при собі поліцейські засоби зв'язку, поліцейську табельну зброю [5].

Відділ поліції Університету Чикаго (UCPD) є найкращим прикладом того, як приватним службам безпеки надано правовий статус приватних поліцейських сил та офіційні повноваження. Під юрисдикцією UCPD перебувають територія понад шість квадратних миль і 65 000 осіб, більшість з яких не є студентами. UCPD уповноважена здійснювати розслідування й здійснювати арешти без обов'язку розкривати для громадськості причини арешту. При цьому приватні поліцейські структури не зобов'язані звітувати перед громадськістю про свою діяльність, посилаючись при цьому, що вони є приватними, а не публічними структурами. Крім того, у Нью-Йорку приватні поліцейські служби користуються всіма привілеями державних службовців, вони, окрім відкритого носіння та застосування вогнепальної зброї, відповідно до "New York State Criminal Procedure Law" наділені правом зупиняти будь-яку особу та обшукувати її [6].

Всесвітньо відомий експерт у галузі безпеки Брюс Шнаєр (Bruce Schneier) попереджає, що «порушення прав, жорстокість незаконної поведінки набагато частіше трапляються серед приватних охоронців, ніж справжніх поліцейських». Більшість законів, які захищають від зловживань поліцією, не поширюється на приватний сектор. Конституційні гарантії, які регулюють діяльність поліції, допит і збирання доказів не поширюються на приватних осіб. Інформація, яка є незаконною для урядових структур, може бути зібрана торговцями даних, а потім придбана поліцією [7].

Аналіз досвіду США стосовно участі недержавних суб'єктів правоохорони щодо забезпечення безпеки та порядку дає змогу зробити такі **висновки**:

1. США мають значний досвід залучення недержавних суб'єктів до забезпечення правопорядку, який у деяких аспектах є подібним до вітчизняного досвіду радянських часів. Різниця полягає в тому, що в нашій країні участь громадян в охороні правопорядку ініціювалася не самою громадою, а державними інституціями.

2. Для США характерним є надмірне і не досить контрольоване делегування поліцейських функцій у приватний сектор. Україна має зберегти за собою виключне право застосування спеціального примусу на своїй території. Наділення представників громадських формувань з охорони громадського порядку правом застосування примусу має бути під пильним контролем і наглядом із боку Національної поліції.

3. Позитивним убачається досвід США щодо використання листонош для запобігання та виявлення злочинів, який користується великою підтримкою громадськості та практично не вимагає додаткових витрат, а водночас є дієвим засобом, який стримує потенційних злочинців. Окрім працівників пошти доцільно залучати працівників соціальних служб, медичний персонал, що обслуговує населення, працівників житлово-комунальних служб тощо.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Morn F. The eye that never sleeps: a history of the Pinkerton National Detective Agency. Indiana University Press, 1982. 244 p.

2. Юрко С.С. Недержавна охоронна і правоохоронна діяльність в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 252 с.

3. Майоров В.И. Организация деятельности по охране общественного порядка в США, странах Европы и России: учебн. пособие. Челябинск: «Полиграф-Мастер», 2003 50 с.

4. Thompson H.A. Rescuing America's Inner Cities? Detroit and the Perils of Private Policing. Huffington Post. 06/25/2014. URL: https://www.huffingtonpost.com/heather-ann-thompson/rescuing-americas-inner-c_b_5526012.html.

5. Westneat D. A tale of 2 cities: Wealthy Seattle areas buy their own cops. The Seattle Times. Nov. 18, 2014. URL: https://www.seattletimes.com/seattle-news/a-tale-of-2-cities-wealthy-seattle-areas-buy-their-own-cops.

6. Gold H.K. Why Does a Campus Police Department Have Jurisdiction Over 65,000 Chicago Residents? Vice. Nov. 12, 2014. URL: https://www.vice.com/en_us/article/4w7p8b/why-does-a-campus-police-department-have-jurisdiction-over-65000-chicago-residents-1112.

7. Schneier B. Private Police Forces. Schneier on Security. URL: https://www.schneier.com/blog/archives/2007/02/private_police.html.

УДК 342.8

**Ільницький М. С.,**
*кандидат юридичних наук,*
*здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ*

# КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОДИН ЗІ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

# THE CODIFICATION OF ELECTION LEGISLATION AS ONE OF THE WAYS TO IMPROVE THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE

У статті розглянуті окремі положення і пропозиції щодо кодифікації виборчого законодавства в Україні, проаналізовані окремі проекти законодавства з питань удосконалення виборчого процесу. Прийняття Виборчого кодексу забезпечить цілісне уніфіковане законодавче регулювання підготовки і проведення виборів в Україні, сприятиме більш повній реалізації виборчих прав громадян, стабільності виборчого законодавства, дотриманню основних засад демократичних виборів, подальшому утвердженню демократії в Україні. Звернуто увагу як на позитивні сторони проекту Виборчого кодексу, так і на окремі положення кодексу, які викликають певні застереження, зокрема, про взаємозалежність явки виборців у певному регіоні й кількість мандатів, про фінансування виборів, про навчання учасників виборчого процесу тощо.

***Ключові слова:*** *виборчий кодекс, кодифікація, виборчий процес, проект, законодавство, нормативно-правові акти, партії, засоби масової інформації, держава.*

В статье рассмотрены отдельные положения и предложения по кодификации избирательного законодательства в Украине, проанализированы отдельные проекты законодательства по вопросам усовершенствования избирательного процесса. Принятие Избирательного кодекса обеспечит целостное унифицированное законодательное регулирование подготовки и проведения выборов в Украине, будет способствовать более полной реализации избирательных прав граждан, стабильности избирательного законодательства, соблюдению основных принципов демократических выборов, дальнейшему утверждению демократии в Украине. Обращено внимание как на положительные стороны проекта Избирательного кодекса, так и на отдельные положения кодекса, которые вызывают определенные предостережения, в частности, о взаимозависимости явки избирателей в определенном регионе и количества мандатов, о финансировании выборов, об обучении участников избирательного процесса.

***Ключевые слова:*** *избирательный кодекс, кодификация, избирательный процесс, проект, законодательство, нормативно-правовые акты, партии, средства массовой информации, государство.*

The article deals with certain provisions and proposals on the codification of electoral legislation in Ukraine, and analyzed separate draft legislation on the improvement of the electoral process. Adoption of the Electoral Code will ensure a coherent unified legislative regulation of the preparation and conduct of elections in Ukraine, will promote the full realization of the electoral rights of citizens, the stability of electoral law, adherence to the basic principles of democratic elections, and further consolidation of democracy in Ukraine. The attention is drawn to both the positive aspects of the draft Election Code and certain provisions of the Code that raise certain reservations, in particular, on the interdependence of voter turnout in a particular region and the number of mandates, on financing elections, on training participants in the election process, etc.

***Key words:*** *election code, codification, election process, project, legislation, regulations, parties, mass media, state.*

Процес удосконалення виборчого законодавства України носить перманентний характер і триває протягом усього періоду її незалежності. Фактично зміни до законів вносяться перед кожними загальнонаціональними виборами. Протягом 2004–2009 рр. у сфері виборів було напрацьовано законодавство, що дало змогу провести три виборчі кампанії, які, на думку міжнародних спостерігачів, у більшості відповідали міжнародним стандартам. Законодавство вказаного періоду могло б стати базою, на основі якої вибудувався Виборчий кодекс. Його запровадження постійно рекомендують міжнародні організації, в тому числі Венеціанська комісія, міжнародні та місцеві спостерігачі на виборах, науковці, політики.

Виборчі кампанії 2014 і 2015 рр. знову загострили проблему необхідності уніфікації виборчого законодавства, наслідком чого стала поява нових законопроектів Виборчого кодексу. Але зазначені спроби кодифікації також поки що не призвели до формування єдиного законодавчого акта.

Наукова розробленість теми знайшла своє місце в працях М. Ставнійчук, Ю. Ключковського, І. Мірошніченко, В. Литвина, Я. Давидовича, Ю. Хромова та інших.

Ідея прийняття Виборчого кодексу України має вже певну історію, важливо детально проаналізувати вказаний процес, визначити фактори, що перешкоджають його позитивному завершенню, виробити концептуальні засади, на яких має будуватись як сам процес кодифікації, так і основні положення Виборчого кодексу України.

Для процесу вітчизняного правотворення питання кодифікації виборчого законодавства є досить актуальним. Ідея створення Виборчого кодексу України обговорювалась науковцями ще наприкінці 80-х – на поч. 90-х років XX ст. Із втіленням її в життя пов'язувались надії на швидку демократизацію, вдосконалення виборчого законодавства України та його стабілізацію. Однак, як уже неодноразово зазначалось, ситуація складалася таким чином, що



© М. С. Ільницький, 2017

під кожні вибори в Україні приймався новий виборчий закон. З одного боку, це – негативна тенденція в розвитку законодавства, з іншого – вона викликана реаліями політичного життя, оскільки в Україні відбувався пошук власних форм реалізації державності. Разом із тим поступово складались певні соціально-політичні умови для проведення кодифікації.

Перші згадки про потребу уніфікації і кодифікації виборчого законодавства прозвучали у виступах на науково-практичній конференції, організованій Центральною виборчою комісією у 1999 році. Кодифікацію виборчого законодавства тоді лобіював і Комітет виборців України (далі – КВУ). Більше того, у 2000 році КВУ спільно з експертами розробили проект концепції Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України) [1].

У 2002 році до Верховної Ради України народними депутатами Є. Жовтяком та В. Шевченком було внесено проект Виборчого кодексу [2]. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України в наданому висновку вирішило за доцільне відхилити проект у першому читанні «з огляду на недосконалість його концептуальних положень та наявність у ньому значної кількості недоліків правового характеру» [3]. Пізніше науковці, аналізуючи вказану ситуацію, називали об'єктивні фактори, що не сприяли розгляду законопроекту. Так, Ю. Ключковський відзначав, що на той час у виборчому законодавстві України були досить серйозні розходження між різними законами про вибори: у способі регулювання, термінах, термінології, поняттях. Фактично це були незалежні закони, що досить погано між собою узгоджувались, а кодифікація передбачала б серйозні зміни матерії цих законів. Тобто основною проблемою була неготовність законодавства до кодифікації [4, с. 19]. Схожої думки дотримується й М. Ставнійчук: ані Верховна Рада України, ані взагалі вітчизняна правова доктрина і правова система ще на той момент не були готові до такої кодифікації [5].

Питання кодифікації виборчого законодавства активно обговорювалось на всіх рівнях протягом 2006–2008 рр. Так, у Висновках за підсумками спостереження на виборах народних депутатів України БДІПЛ/ОБСЄ вказувалось на необхідність уніфікації виборчого законодавства і його консолідації в єдиному законодавчому акті. У 2007 році була прийнята резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи, що стосувалася демократичних процесів в Україні. Однією з настійних рекомендацій цієї резолюції було розроблення і прийняття виборчого кодексу.

У січні 2008 року в Києві відбулася Міжнародна конференція із залученням представників таких міжнародних організацій, як Парламентська асамблея Ради Європи, ОБСЄ, в тому числі і БДІПЛ, керівництво Венеціанської Комісії, на якій розглядались перспективи розвитку виборчого законодавства України в контексті європейського демократичного доробку. В рекомендаціях цієї міжнародної конференції також вказувалось на необхідність розробки проекту виборчого кодексу. Вказану пропозицію підтримувала значна кількість науковців. Підготовчий період завершився тим, що у квітні 2008 року розпорядженням Голови Верховної Ради України була створена Робоча група з підготовки проекту Виборчого кодексу України.

Історія кодифікації виборчого законодавства вже нараховує низку законопроектів, включаючи і законопроекти 2015 року, але кодифікації перешкоджає низка факторів: нестабільність виборчого законодавства, відсутність консенсусу щодо необхідності кодифікації та концептуальних положень майбутнього кодексу, відсутність належної правової основи для кодифікації, дискусії щодо предмету регулювання виборчого кодексу, пересторога того, що кодифікація не вирішить проблеми стабільності законодавства про вибори.

Нестабільність виборчого законодавства простежується хоча б у тому, що як Закон України «Про вибори Президента України», так і Закон України «Про вибори народних депутатів України» з часу прийняття змінювались більше десяти раз. Для прийняття виборчого кодексу важливо, щоб виборчі процедури були фіксованими хоча б певний час, а не змінювалися під кожні вибори. Залишається відкритим і питання про основу виборчого кодексу, оскільки чинні закони містять низку положень, до яких міжнародними та вітчизняними експертами висловлюються суттєві зауваження. Актуальною залишається й думка про те, що кодифікація може не вирішити проблему стабільності законодавства, а зміни до кодексу так само можуть часто вноситись, як і до звичайного закону [6, с. 6–7].

Разом із тим кожен із законопроектів вартий на увагу з погляду аналізу його структури, концептуальних положень, предмету регулювання тощо. Так, законопроект Ю. Ключковського 2010 року структурно складається із Загальної та Особливої частин. До Загальної частини віднесені такі розділи і глави: типи і види виборів; основні принципи виборчого права; виборчий процес; територіальна організація виборів; виборчі комісії (в тому числі Центральна виборча комісія); попередня підготовка членів виборчих комісій; Державний реєстр виборців; списки виборців; відкріпні посвідчення; фінансове і матеріально-технічне забезпечення виборів; інформаційне забезпечення виборів; передвиборна агітація; офіційні спостерігачі; виборчі бюлетені; підготовка та проведення голосування; підрахунок голосів виборців; оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесів; зберігання виборчої документації.

Особлива частина побудована відповідно до типів виборів: Президента України; народних депутатів України; депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутатів сільських, селищних, міських (малих міст) рад; вибори депутатів міських (крім малих міст), районних у містах рад; сільських, селищних, міських голів; вибори депутатів районних, обласних рад. Стосовно кожного із зазначених типів виборів відповідні розділи присвячені таким питанням: загальні засади відповідних виборів (виборча система, особливості територіальної орга-

нізації та формування виборчих комісій); висування та реєстрація кандидатів на відповідних виборах; особливості фінансування виборів, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації; права та гарантії діяльності кандидатів, суб'єктів їх висування; особливості встановлення результатів відповідних виборів [7].

Законопроект І. Мірошниченка складається із чотирнадцяти розділів і структурно побудований за дещо іншим принципом. У проекті запропоновано закріпити основоположні принципи та засади народовладдя в Україні, визначити права громадян на виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування, встановити єдині процедури до організації та проведення виборів усіх рівнів та видів, зокрема, процедури формування виборчих комісій усіх рівнів, висування кандидатів та їх реєстрації, процесу голосування та встановлення його результатів [8].

Структурно проект Виборчого кодексу В. Литвина досить схожий на вищевказаний документ, але стосується не всіх типів виборів, а лише виборів народних депутатів України та об'єднує норми, що містяться в законах України «Про вибори народних депутатів України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» [9]. Тобто мова йде про кодифікацію, що передбачає регулювання лише одного типу виборів, у чому нами не вбачається вагомої доцільності.

Законопроекти 2015 року А. Парубія та В. Писаренка досить схожі за структурою і складаються із трьох книг: кн. 1 – Загальної частини, кн. 2 – Загальнодержавні вибори, кн. 3 – Місцеві вибори (законопроект В. Писаренка) [10]; кн. 1 – Загальної частини, кн. 2 – Загальнонаціональні вибори, кн. 3 – Місцеві вибори (законопроект А. Парубія) [11]. У вказаних законопроектах простежуються схожі до законопроекту Ю. Ключковського засади побудови кодексу: визначення положень, що мають бути включені до загальної частини, та положень і норм, що мають певні особливості, у даному випадку вони розподілені за видами виборів у 2-й та 3-й книгах.

Про важливість належного структурування неодноразово говорили як розробники законопроектів, так і науковці, що досліджують проблеми кодифікації. Вважаємо досить слушним зауваження Ю. Ключковського, який із цього приводу наголошував, що під час розроблення Виборчого кодексу варто враховувати й особливості правової конструкції кодифікованого акта, і зручність у користуванні та застосуванні. Досить важливо визначити «золоту середину» між чітким виписуванням норм особливої частини найбільш повним, за можливості, узагальненням норм загальної частини [12, с. 71].

Аналіз законопроектів Виборчого кодексу свідчить, що їхні автори в цілому мають однакові погляди щодо змісту його загальної частини. Доцільно, щоб загальна частина Виборчого кодексу включала такі глави: 1. Загальні засади виборів. 2. Органи адміністрування виборчих процесів. 3. Реєстрація виборців. Списки виборців. 4. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів. 5. Інформаційне забезпечення виборів та передвиборча агітація. 6. Підготовка і проведення голосування та підрахунок голосів виборців. 7. Оскарження порушень виборчого законодавства. 8. Збереження виборчої документації. Щодо ієрархії структури кодексу, то вона має вміщувати такі складники: книга, глави, розділи, статті, частини, пункти.

Як уже зазначалося, Особлива частина Виборчого кодексу має забезпечити регулювання різних типів виборів. Тому, висловлюючи позицію щодо її змістового наповнення, варто акцентувати увагу на найбільш дискусійних питаннях правового регулювання. Беззаперечно, що однією з основних і загальновизнаних проблем законодавства про вибори є визначення виборчої системи під час проведення виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад. Тим більше, що і законодавці, і науковці розуміють, що це питання має не лише юридичний, а й політичний характер.

Законопроект Ю. Ключковського передбачав вибори депутатів на засадах пропорційної системи за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. Висування кандидатів у депутати мало здійснюватись у вигляді регіональних виборчих списків та загальнодержавного виборчого списку кандидатів у депутати від політичних партій [12]. На думку розробників законопроекту, варто застосовувати таку виборчу систему, що дозволяє персоніфікувати голосування («відкриті» списки кандидатів) та вимагає запровадження регіональних виборчих округів, і водночас зберегти стимули до підтримки загальноукраїнського характеру політичних партій, не допускаючи їх регіоналізації, що може загрожувати поглибленню міжрегіональних конфліктів і дестабілізації ситуації в державі [13].

На противагу вищевказаному, законопроект Виборчого кодексу щодо виборів народних депутатів В. Литвина передбачав здійснення виборів за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Правом висування кандидатів у депутати наділялися громадяни України з правом голосу, що реалізовувалось ними через партії, які могли висувати кандидатів в одномандатних виборчих округах. Обраним у одномандатному виборчому окрузі вважався кандидат, який набрав більшість голосів порівняно з іншими кандидатами, які балотувались у виборчому окрузі [9].

У Законопроекті 2014 р. І. Мірошниченка та законопроектах 2015 року В. Писаренка та А. Парубія передбачено пропорційну виборчу систему, але в дещо різних її модифікаціях, що стосуються формування виборчих списків. Так, за законопроектом І. Мірошниченка пропонувалось проводити вибори народних депутатів за пропорційною системою за відкритими списками та знизити прохідний бар'єр для політичних партій з 5 до 3 відсотків. У результаті цього, на думку авторів законопроекту, громадяни зможуть обирати політичну силу та вирішувати, кого з кандидатів у народні депутати включати до виборчого списку партій. Для реалізації вказаних

положень варто запровадити відповідні регіональні округи, за якими на підставі регіональних списків будуть закріплені кандидати в народні депутати, що включені до загального списку політичних партій [8].

За законопроектом А. Парубія, партія висуває кандидатів у вигляді єдиного списку в загальнодержавному виборчому окрузі, що формується та затверджується її з'їздом. Із числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому ж з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні списки кандидатів у депутати в кожному виборчому регіоні. Регіональний виборчий список партії має включати не менше п'яти кандидатів [11].

За законопроектом В. Писаренка, висування кандидатів у депутати здійснюється у вигляді загальнодержавного виборчого списку кандидатів у депутати від партії в розрізі територіальних виборчих округів. Партія висуває одного кандидата в депутати у кожному територіальному окрузі [10].

Як бачимо з аналізу вищеназваних законопроектів та наукових досліджень, останнім часом простежується тенденція переходу до відкритих виборчих списків та застосування голосування виборців за регіональні виборчі списки партій з можливістю підтримки виборцями окремих кандидатів із цих списків [14–16].

Найбільш доцільним, на думку автора статті, в сучасних реаліях під час виборів народних депутатів України може бути запровадження пропорційної виборчої системи з регіональними списками, за якої кожна партія висуває свій загальнонаціональний список, що складається із сукупності регіональних списків. Партія на загальнонаціональному з'їзді може висувати всі регіональні списки, що дасть змогу мати в округах від 10 до 15 мандатів на кожний округ. У такому випадку вибори можуть проводитись в округах із застосуванням напівжорстких преференцій.

Не менш дискусійним питанням залишається визначення виборчої системи на виборах депутатів місцевих рад.

У законопроекті Ю. Ключковського окремо визначені особливості регулювання місцевих виборів (депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті рад; сільських, селищних, міських голів; депутатів районних, обласних рад). Стосовно кожного із зазначених типів виборів вказано і на особливості застосування виборчої системи. Так, вибори депутатів АР Крим мають проводиться на засадах пропорційної виборчої системи за виборчими списками кандидатів у депутати від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим) організацій політичних партій. Вибори депутатів районної, обласної ради – на засадах відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, що забезпечують статус районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст на території району та області відповідно. Вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах у межах території відповідної сільської, селищної, міської громади чи району в місті [7].

Законопроектом І. Мірошниченка передбачалося встановлення єдиних підходів щодо застосування виборчої системи в ході виборів депутатів усіх рівнів: пропорційної виборчої системи з відкритими списками [8].

Різні види виборчих систем під час проведення місцевих виборів передбачено і в законопроекті В. Писаренка: пропорційну за відкритими виборчими списками кандидатів для депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та обласної, Київської та Севастопольської міської ради та мажоритарну відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села, селища, району в місті, міста для депутатів сільських, селищних, міських районних у містах рад [10].

Про розмежування виборчих систем на місцевих виборах вказується і в законопроекті А. Парубія: вибори депутатів міської (міста з кількістю виборців понад 90 000 осіб), обласної ради проводяться на засадах пропорційного представництва з відкритими списками у багатомандатних виборчих округах. Вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 000 осіб; далі – малого міста), районної в місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. Право висування кандидатів у депутати сільської, селищної, міської, районної у місті, районної ради належить виборцям і реалізується ними через місцеві організації політичних партій (далі – організації партій), зазначені в частині другій цієї статті, або шляхом самовисування [11].

На місцевих виборах 2015 року було застосовано декілька різних виборчих систем. Сільські та селищні ради обиралися в одномандатних виборчих округах. Районні ради, районні ради у містах, міські та обласні ради – за пропорційною системою з преференціями. Голови міст до 90 тисяч виборців – за мажоритарною системою відносної більшості, мери більших міст – за мажоритарною системою абсолютної більшості. Якщо вибори голів, мерів міст у більшості експертів і дослідників не викликають принципових зауважень, то норми закону про вибори депутатів місцевих рад оцінюються неоднозначно та містять як переваги, так і певні недоліки. Так, наприклад, кандидат від партії може набрати переважну більшість голосів виборців в окрузі, але не отримати мандат і не потрапити до ради, бо його партія в цілому по всьому місту (району, області) набирає менше прохідного бар'єру. Чи представники тої чи іншої партії можуть лідирувати в усіх округах, проте мандати отримають не всі, якщо ще хоч одна партія подолає прохідний бар'єр. Деякі округи можуть бути взагалі не представлені в раді, а деякі можуть мати кілька депутатів. Депутатами від деяких округів можуть стати кандидати, які зайняли навіть третє

чи четверте (або й нижче) місце. Деякі партії можуть подолати виборчий бар'єр, але кількість отриманих голосів буде меншою від виборчої квоти. Законом для такого випадку передбачено: «Кандидати в депутати, включені до виборчого списку місцевої організації партії, за яку подали свої голоси виборці в кількості, меншій за виборчу квоту, права на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі не мають» [17].

Із виборчою системою досить тісно пов'язані питання правового регулювання виборчого процесу, процедур голосування територіальної організації виборів, органів адміністрування виборчих процесів тощо. Вважаємо за доцільне підхід до структурування і формулювання норм, що регулюють указані питання, запропонований Ю. Ключковським. Так, у Загальній частині законопроекту детально виписано норми, що стосуються виборчого процесу, його засад, суб'єктів виборчого процесу; територіальної організації виборів, її системи та структури; правового статусу органів адміністрування виборчих процесів: виборчих комісій загальнодержавних та місцевих виборів, ЦВК тощо. В Особливій частині вказані питання деталізують і визначають особливості, пов'язані з типами виборів. Такий підхід сприятиме позитивній практиці застосування названих норм.

Виборчі кампанії фактично всіх років незалежності засвідчили ще одну серйозну проблему – підготовки та навчання членів виборчих комісій, тобто питання їхньої професійності. Загальновідомо, що вітчизняна електоральна практика формування складу виборчих комісій пройшла низку етапів становлення, протягом яких відбувався пошук оптимальної та ефективної моделі, що задовольняла б усіх суб'єктів виборчого процесу.

Питання професіоналізації членів виборчих комісій активно обговорюється і в наукових колах. У різних аспектах його аналізують А. Георгіца, Я. Давидович, М. Ставнійчук, Ю. Хромова, Р. Аксакова та інші дослідники. Так, Р. Аксакова вважає, що члени виборчих комісій, які не мають фахової юридичної освіти, практично не здатні якісно оформляти перебіг виборчого процесу [18, с. 86]. Ю. Хромова, аналізуючи проблеми професіоналізації членів виборчих комісій, пропонує концепцію, що передбачає підготовку членів виборчих комісій регіонального і територіального рівнів [19, с. 86].

Як свідчить аналіз вказаних та інших досліджень і практики виборів, найчастіше питання професіоналізації членів виборчих комісій розглядається в аспекті проведення короткострокових навчальних семінарів під час виборчого процесу. З однієї сторони, це виправдовує себе, оскільки кожні наступні вибори відбуваються за новим законодавством, а отже, виникає необхідність оперативного навчання. З іншого – не розв'язує у повній мірі проблему некваліфікованості більшості членів виборчих комісій. Робота виборчих комісій під час виборчих кампаній різних років неодноразово засвідчувала гостру необхідність використання нових механізмів відбору і навчання їхніх членів, тому нормативне закріплення вимог щодо попередньої підготовки членів виборчих комісій на рівні Виборчого кодексу є цілком доречним.

Узагальнивши вітчизняні та міжнародні нормативно-правові акти, дослідники виокремили низку положень, що визначають зміст основних інформаційних прав щодо виборчого процесу: право на інформацію для здійснення правомірного і чесного виборчого процесу; кандидати та партії не мають право втручатися в інформаційну політику ЗМІ, використовуючи певні засоби тиску, вони зобов'язані дотримуватись закону щодо врегулювання передвиборчих кампаній; політики, маючи відкритий доступ до ЗМІ, не повинні ним зловживати, тим самим обмежуючи свободу вираження думок аналітиків і чинячи тиск на журналістів в інтересах певної політичної сили; кандидати та політичні партії мають право рівного доступу до ЗМІ тощо [20, с. 91].

Законодавство про вибори до 2011 року фактично не визнавало окремої ролі засобів масової інформації у виборчому процесі та розглядало їхню діяльність лише через призму передвиборчої агітації. Такий підхід неодноразово викликав дискусії щодо коректності включення в розділ «Передвиборча агітація» положень, що регулювали саме інформаційне забезпечення виборів. Спостерігалося змішування норм щодо інформування про вибори, яке здійснює держава з власної ініціативи, з нормами про агітацію. Тому вперше у Законі України «Про вибори народних депутатів України», ухваленому 17 листопада 2011 року, було включено два окремих розділи: «Інформаційне забезпечення виборів» та «Передвиборна агітація» [21]. Таке розмежування було запропоновано в проекті Виборчого кодексу Ю. Ключковського, і, як свідчить аналіз норм законопроекту та закону, саме пропозиції Ю. Ключковського були взяті за основу вказаних розділів. Під «інформаційним забезпеченням виборів» розуміються засади інформаційного забезпечення, зміст загальної і специфічної інформаційної підтримки виборчого процесу, засади участі ЗМІ та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів, особливості поширення інформації про опитування громадської думки, пов'язані з виборами. Зміст розділу «Передвиборча агітація» визначає форми і засоби передвиборної агітації, строки її проведення, загальний порядок використання ЗМІ, порядок використання електронних засобів масової інформації тощо.

У наукових виданнях простежується дискусія щодо застосування саме таких термінів. Так, Т. Шевченко ставить під сумнів використання терміна «інформаційне забезпечення виборів», пояснюючи це тим, що вказаний термін не відображає ролі ЗМІ в забезпеченні громадян інформацією щодо виборів у демократичній державі. За такого формулювання перш за все акцентується увага на обов'язках ЗМІ та применшується роль їхніх прав. Особливо це стосується преси приватної форми власності, що користується значною мірою свободи в поширенні інформації. Автор пропонує у виборчому законодавстві запровадити окремий розділ «Висвітлення

виборчого процесу», який міститиме норми, що визначають як гарантії забезпечення свободи слова та доступу до інформації засобам масової інформації та журналістам, так і обов'язки останніх [22, с. 6].

Остання виборча кампанія місцевих виборів 2015 року підтвердила існування низки прогалин у регулюванні фінансування місцевих виборів. Так, наприклад, витрати кандидатів на посаду міського голови здійснюються виключно з його виборчого фонду; виборчий фонд кандидата має один поточний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації, і з якого здійснюється фінансування витрат на передвиборну агітацію. Відкриття рахунку не є обов'язковим. Про відкриття рахунку виборчого фонду повідомляє територіальну виборчу комісію установа банку [17, ст. 70].

Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидат обов'язково подає декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. З іншого боку, Закон стверджує, що помилки й неточності, виявлені в декларації, не є підставою для відмови в реєстрації чи для скасування реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости та підлягають виправленню. Таке формулювання є нечітким і дозволяє трактувати як помилки не тільки технічні моменти, як-то помилка в прізвищі тощо, а і неповні дані про фінансовий стан [17]. Нечіткість формулювання Закону створює враження необов'язковості подання повної та достовірної інформації в декларації про доходи. Така ситуація є несприятливою для фінансової дисципліни кандидатів.

У статті розглянуті лише окремі положення виборчого законодавства, щоб проілюструвати необхідність чіткого формулювання правових норм, що регулюють процедури фінансування виборів. Вважаємо, що структурно запропонований варіант проекту Ю. Ключковського, що стосувався правового регулювання фінансування різних типів виборів, є досить доречним і може бути взятий за основу під час розроблення законопроекту Виборчого кодексу в частині фінансування виборчих кампаній.

7 листопада 2017 року Верховна Рада Україна ухвалила в першому читанні Виборчий кодекс, проект якого був запропонований А. Парубієм, О. Черненком, Л. Ємцем. Основними його новелами стали: скасування виборчої системи, запровадження відкритих списків партій, ліквідація партійних блоків, зменшення кількості виборчих округів з 225 до 27, які представлятимуть кандидати від певної політичної партії, а виборець голосуватиме як за партію, так і за конкретного кандидата, визначено виборчий бар'єр у 4%, запроваджується сертифікація членів виборчих комісій тощо [23].

Автор вважає, що прийнятий у першому читанні Виборчий кодекс має низку позитивних положень. Це зменшення виборчого бар'єру і заборона партійних блоків, що дасть змогу успішно брати участь у виборах новим політичним силам. Виборець зможе нарешті побачити партійні списки (запропоновано відкриті регіональні виборчі списки), а отже, не буде голосувати за невідомих кандидатів. Позитивно, що запроваджується сертифікація членів виборчих комісій, що посилить їхню компетентність.

Разом із тим окремі положення проекту Виборчого кодексу викликають певні застереження. Зокрема, спричиняє сумніви доцільність взаємозалежності явки виборців у певному регіоні на кількість мандатів під час обрахунку місць у парламенті. Доцільно її вираховувати від кількості виборців, зареєстрованих у регіоні. Тим більше, вітчизняна виборча практика свідчить про неоднакову активність виборців у різних регіонах. Крім того, варто передбачити і можливість низької виборчої активності в державі загалом. Дискусійним залишається також питання щодо політичної реклами політичних партій на телебаченні. Адже це ставить у нерівні умови політичні партії з різною фінансовою базою. Повна заборона політичної реклами не є доцільною, але визначення певних її меж може бути. Викликає також питання ліцензування тих «підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності», що будуть навчати і сертифікувати членів виборчих комісій, оскільки варто було б виписати кваліфікаційні вимоги до них. Не може бути прийнятним положення про те, що політичні партії будуть фінансувати це навчання. Це має здійснювати держава. Не зрозуміло, з якою метою запроваджується норма, за якої кандидат у президенти має зібрати підписи осіб, котрі мають представницький мандат. Така норма є дискримінаційною, оскільки ставить кандидатів у нерівне положення. Важливе значення мають також подальші кроки щодо якнайшвидшого прийняття Виборчого кодексу. Якщо час буде згаяний, може повторитись, на жаль, традиційна для України практика прийняття такого важливого нормативно-правового акта за короткий термін до нових виборів, що може нівелювати ті позитивні норми, на які всі покладають сподівання.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Концепція Кодексу про вибори, референдуми в Україні (Виборчого кодексу України). Проект / Комітет виборців України. Київ: ФАКТ, 2000. 53 с.

2. Проект Виборчого кодексу від 10.09.2002 р. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.03.2017).

3. Висновок на проект Виборчого кодексу (реєстр. № 2174 від 04.12.2002 р.). URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.03.2017).

4. Ключковський Ю. Стабілізація виборчого законодавства – одне із основних завдань сучасного розвитку України. Вісник ЦВК. 2008. № 3 (13). С. 19–23.

5. Ставнійчук М. «Практика реалізації виборчого законодавства України». Інтерв'ю. Юридичний журнал. 2004. № 1. doi: justinian.com.ua›article.php?id=954

6. Виборча реформа очима громадськості. Аналітичний звіт за результатами проекту «Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні (жовтень – листопад 2011 р.). Київ, 2011. 145 с.

7. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений С.Р. Гриневецьким, Ю.Б. Ключковським. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.03.2017).

8.Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений І. Мірошніченком. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.03.2017).

9. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений В. Литвином, І. Єремеєвим. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.03.2017).

10. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений В. Писаренком. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.03.2017).

11. Виборчий кодекс України. Законопроект, внесений А. Парубієм. doi: zakon.rada.gov.ua.

12. Ключковський Ю. Виборчий кодекс як засіб оздоровлення політичної системи та оновлення країни. Вісник ЦВК. 2010. № 1 (18). С. 70–73.

13. Пояснювальна записка до проекту Виборчого кодексу, внесеного Ю. Ключковським. doi: zakon.rada.gov.ua.

14. Чи варто змінювати виборчу систему? Інститут глобальних стратегій. doi:htt:wwwigiscomua.

15. Ключковський Ю. Потреба зміни виборчої системи. Демократія і вибори в Україні. 2007. № 2. С. 8–16.

16.Коліушко І. Виборча система повинна забезпечити еволюційне оновлення політичної еліти. Шляхи оптимізації виборчої системи на місцевих виборах в Україні: матеріали круглого столу. Київ: ПЦ «Фоліант», 2007. С. 56–59.

17. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/go/595-19 (дата звернення: 25.03.2017).

18. Аксакова Р.М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні. Вісник ЦВК. 2006. № 2 (4). С. 86–89.

19. Хромова Ю. Концепція професіоналізації виборчих комісій. doi: irbis-nbuv. gov. ua/cgi-bin/irbis.../cgiirbis_64.exe?

20. Тихомирова Є., Романченко М. Парламентські вибори 2012 року в Україні: інформаційна підтримка. Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. 2014. № 14. С. 90–95.

21. Про вибори народних депутатів України. Закон від 17.11.2011 р. № 4061-VI. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.03.2017).

22. Шевченко Т. Інформаційне забезпечення виборів як новела законодавства про вибори. Вибори та демократія. 2012. № 2 (32). С. 4–8.

23. Проект виборчого кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671.

УДК 351.743

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

# АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

# THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

У статті розкрито питання щодо визначення адміністративних процедур органів місцевого самоврядування, які здійснюються у сфері будівництва, шляхом дослідження їхніх поняття, видів і місця у механізмі правового регулювання. Окрему увагу приділено характеристиці найпоширеніших видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування нормативного та індивідуально-правового характеру, які приймаються у зазначеній сфері, що дало можливість отримати низку наукових результатів, які мають теоретичне та практичне значення.

***Ключові слова:*** *адміністративна процедура, органи місцевого самоврядування, правові відносини, територіальна громада, містобудівна діяльність.*

В статье раскрыты вопросы по определению административных процедур органов местного самоуправления, реализуемых в сфере строительства, путем исследования их понятия, видов и места в механизме правового регулирования. Отдельное внимание уделено характеристике наиболее распространенных видов административных процедур органов местного самоуправления нормативного и индивидуально-правового характера, принимаемых в указанной области, что позволило получить ряд научных результатов, которые имеют теоретическое и практическое значение.

***Ключевые слова:*** *административная процедура, органы местного самоуправления, правовые отношения, территориальная община, градостроительная деятельность.*

The article deals with the definition of the administrative procedures of local government that are adopted in the field of construction, by examining their concept, types and place in the mechanism of legal regulation. The most common types of local government administrative procedures of normative and individual-legal nature adopted in the field of construction are analyzed in detail, which has made it possible to obtain a number of scientific results of theoretical and practical significance.

***Key words:*** *administrative procedure, local authorities, law relations, territorial community, town-planning activity.*

**Постановка проблеми.** Пріоритетним напрямом розвитку України досі залишається інтеграція з Європейським Союзом. Не виникає сумніву в тому, що наша країна обрала шлях до європеїзації та підвищення рівня демократичності суспільно-правових відносин. Окрім того, відсутність бажання громадян бути підконтрольними виключно єдиному центру стало передумовою для розосередження державної влади й забезпечення автономності у прийнятті управлінських рішень. Потреба в диференціації регулювання суспільних інтересів громадян із різних адміністративно-територіальних одиниць нашої держави є очевидною. Між іншим, питання децентралізації влади завжди були актуальні в науці та на практиці державотворення нашої країни, починаючи з моменту проголошення незалежності України.

Варто зазначити, що нагальна потреба в оптимізації адміністративно-правового механізму децентралізації публічної влади особливо загострилась у 2014 році, після проведення Революції гідності, і по сьогодні не збавляє обертів у нашій державі. Адже курс на децентралізацію у тому вигляді, в якому вона існує зараз, було поновлено саме в галузі державного архітектурно-будівельного контролю після набрання чинності Закону України від 9 квітня 2015 року № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [1], положення якого суттєво відобразилися на низці норм інших законодавчих актів (Кодексі України про адміністративні правопорушення, законах України «Про основи містобудування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про відходи», «Про місцеві державні адміністрації», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про судовий збір», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»). Примітно, що вищеназваним Законом було запроваджено оновлену систему органів державного архітектурно-будівельного контролю та передано на місцевий рівень значний перелік повноважень, пов'язаних із наданням дозвільних документів на початок будівельних робіт і прийняття об'єктів в експлуатацію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями з'ясування меж та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування у тій чи іншій сфері життєдіяльності територіальної громади, а також особливостями їх реалізації займалися у різні часові періоди фахівці з державного будівництва та місцевого самоврядування, конституційного та адміністративного права, а саме: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, С.В. Болдирєва, Ю.П. Битяк, В.С. Куйбіда, О.С. Ігнатенко, М.В. Шульга, А.В. Щерба, С.В. Ківа-

© Ю. М. Кириченко, 2017

лов, В.М. Князєв, А.А. Коваленко, О.Ю. Лебединська, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, М.О. Пухтинський, С.Є. Саханенко, Т.С. Смирнова, А.В. Степаненко, Ю.П. Шаров та інші. Не применшуючи здобутків указаних учених, треба визнати, що й досі недостатньо вивченою залишається проблематика власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства, містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю, особливо в умовах сучасного державотворення. З цього приводу О.В. Слобожан зазначає, що чинне законодавство, яке регулює відносини в галузі місцевого самоврядування, недосконале: по-перше, чітко не регулює відносини, що виникають у діяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; по-друге, практично не визначає порядок їхньої діяльності щодо надання якісних адміністративних послуг; по-третє, майже не регламентує процедури розгляду адміністративних справ. В адміністративному законодавстві саме процедурна частина є найменш розвиненою [2, с. 69]. Саме тому окремого дослідження вимагають питання щодо визначення адміністративних процедур органів місцевого самоврядування з питань містобудівельної сфери, які характеризуються особливим змістом, структурою та принципами реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Для того щоб визначити окремі види адміністративних процедур органів місцевого самоврядування з питань містобудівної діяльності, вважаємо за доцільне переглянути нормативно-правову базу, яка закріплює за цими органами їхні повноваження у сфері будівництва. Така потреба зумовлена тим, що фактично адміністративна процедурна діяльність органів місцевого самоврядування має прямий зв'язок із сукупністю визначених за ними законом прав та обов'язків у галузі житлово-комунального господарства та будівництва. Отже, можемо говорити про житлово-будівельні муніципальні процедури, які мають публічний характер, оскільки безпосередньо пов'язані з діяльністю органів публічної адміністрації місцевого рівня та супроводжуються використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів територіальної громади. Слушно свого часу писав В.Б. Авер'янов: «Принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично ніби «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень і людини на противагу відносинам так званої субординації, в яких зазвичай перебувають суб'єкти управлінських відносин» [3, с. 10]. При цьому необхідно розуміти, що такі процедури, які узагальнено визначаються як «адміністративні», здатні підвищувати ефективність управлінської діяльності, сприяти чіткому виконанню функцій і повноважень посадових осіб органів виконавчої влади» [4, с. 79].

У цьому сенсі комплексний аналіз норм базового закону, що визначає систему, засади організації та діяльності, гарантії місцевого самоврядування в Україні, засвідчує, що на органи місцевого самоврядування (через територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст) покладено широкий комплекс як власних повноважень (значна частина питань місцевого значення, що законом прямо зарахована тільки до їхнього відання [5, с. 11]), так і делегованих (становлять сукупність повноважень органів державної влади, що тимчасово передаються суб'єктам місцевого самоврядування [5, с. 11]) у сфері будівництва, спираючись, передусім, на зміст ст. 31 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» [6]. Значна їхня частина представлена саме організаційними, нормовстановлюючими, інформаційними, координаційно-погоджувальними та контрольно-наглядовими повноваженнями. Це пояснюється тим, що місцеві органи влади визначають певний порядок здійснення (обмеження або припинення) будівельної діяльності на підконтрольній їм території; формують і реалізовують державну дозвільну політику в галузі містобудування; здійснюють функції регулювання, координації, планування, моніторингу та програмування у сфері містобудування; забезпечують нагляд і контроль за дотриманням норм та стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов суб'єктами будівельно-правових відносин.

Окремо зазначимо, що місцева рада не має права ухвалити рішення про передачу будь-якому іншому органу місцевого самоврядування (або органу виконавчої влади, комунальному підприємству, установі, організації) своїх повноважень, зважаючи на ч. 2 ст. 19 Конституції України й на те, що жоден закон не передбачає права місцевої ради на передачу власних виключних повноважень іншому органу [7]. Як бачимо, держава не лише підтримує місцеве самоврядування політично, але й створює фінансово-матеріальні, організаційні і головне – конституційні гарантії для його ефективного функціонування. Адже Конституція України покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу («… в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7 Конституції України) [8].

Характеризуючи правове підґрунтя адміністративних процедур органів місцевої влади у сфері містобудування, зазначимо, що воно являє собою сукупність взаємопов'язаних правових норм, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування щодо реалізації ними повноважень у галузі будівництва у межах адміністративних процедур, яким притаманні публічність, нормативність, індивідуальний характер, формальна визначеність, особлива цільова спрямованість, специфічний суб'єктний склад і особливий предмет правовідносин. Усі питання, зараховані до предмета відання органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства та будівництва, визнача-

ються Конституцією України, законодавчими і кодифікованими актами, постановами Верховної Ради України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Наприклад, здебільшого містобудівельні роботи тісно пов'язані із земельними відносинами, адже норми Земельного кодексу України вимагають спочатку нормативно закріпити право на виділення земельної ділянки для проведення будівельних робіт. Зокрема, у ч. 3 ст. 125 Земельного кодексу України визначено, що приступати до використання земельної ділянки до встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та його державної реєстрації забороняється.

Ю.П. Битяк стверджує, що органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження в галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації; облік громадян, які відповідно до законодавства мають потребу в житлі, організація благоустрою населених пунктів тощо [9, с. 69–71]. Стає очевидним, що окремі з наведених повноважень органів місцевої влади фактично відтворюють положення Житлового кодексу України і переслідують загальну мету, передбачену ст. 47 Конституції України, згідно з якою держава формує умови, за яких громадяни можуть побудувати житло, придбати його у власність чи оренду, а для громадян, які потребують соціального захисту, житло надається безоплатно або за доступну для них ціну.

Сьогодні законодавець у сфері будівництва наділяє органи місцевого самоврядування такими повноваженнями, завдяки яким вони проводять організацію за власні кошти і на пайових засадах будівництва, реконструкцію і ремонт об'єктів комунального господарства й соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; здійснюють підготовку та затвердження відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; проводять координацію на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; відповідно до закону надають дозволи на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності; проводять громадське обговорення містобудівної документації; організовують роботу, пов'язану із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво тощо [6]. Отже, значна частина представлена повноваженнями щодо надання адміністративних послуг із питань набуття права на виконання підготовчих та/або будівельних робіт і введення об'єктів в експлуатацію, що пояснюється, перш за все, необхідністю забезпечити безпечні будівельно-житлові умови для проживання місцевого населення.

Законодавець також наділяє органи місцевого самоврядування широким обсягом делегованих повноважень у сфері будівництва, зокрема: надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; здійснення державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації під час планування та забудови відповідних територій; зупинення будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ і процесів; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії й культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; вирішення спорів із питань містобудування; здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків [6] із метою забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни під час здійснення житлово-будівельних робіт.

Звертає на себе увагу також ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій сказано, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, зокрема місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху та інших нормативних документів (п. п. 38, 42, 56-1 ст. 26 Закону).

Повноваження місцевих рад у сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України визначені у ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які можна охарактеризувати як координаційно-погоджувальні; зокрема, вони дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій

у порядку, визначеному законом; затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їхні генеральні плани та схеми промислових вузлів; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [10].

Розглядаючи повноваження органів місцевого самоврядування, К.Р. Резворович підкреслює, що названі органи також вирішують питання щодо використання нежилих приміщень, будинків і споруд, які належать до комунальної власності; надають громадянам, що мають потребу в житлі, допомогу в будівництві житла, отриманні кредитів, зокрема пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла; надають допомогу власникам квартир (будинків) у їх обслуговуванні й ремонті; сприяють створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєструють такі об'єднання [11, с. 42–43]. У правничій літературі підкреслюється, що складовими елементами адміністративних процедур є їхні стадії (самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності), що визначають структуру й відображають послідовність вчинення дій під час вирішення конкретних адміністративних справ. Серед основних ознак стадій адміністративної процедури перераховуються такі: наявність специфічного завдання; особливе коло суб'єктів; наявність певної кількості послідовних процесуальних дій, об'єднаних у відповідні етапи; здійснення юридично-процесуальних дій у певній логічній послідовності та у відповідних часових межах; оформлення результатів здійснених дій у юридичних документах; наявність зв'язку між попередніми й наступними стадіями, який забезпечує необхідну послідовність розвитку адміністративної процедури та надає можливість перевірки здійснення окремих стадій [12, с. 61–62]. Названі ознаки, на наш погляд, притаманні стадіям адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері будівництва. Загалом, адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері будівництва переважно поділяються залежно від цільової спрямованості їх реалізації, функціонального призначення, суб'єкта ініціативи, порядку здійснення адміністративної процедури, а також мети та характеру наслідків адміністративно-процедурної діяльності для суб'єктів будівельних відносин.

Водночас Н.О. Кузьменко вважає, що органи місцевого самоврядування можуть у своїх рішеннях урегульовувати певні внутрішні питання своєї діяльності у тій чи іншій сфері. Аргументом на користь цієї тези є положення ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого одним з основних принципів, на якому здійснюється місцеве самоврядування, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. Отже, орган місцевого самоврядування в межах конкретних повноважень може визначити певну процедуру їх здійснення (у разі відсутності закріплення такої процедури на законодавчому рівні), але за умови, що така процедура не створюватиме додаткових обмежень чи обов'язків для фізичних чи юридичних осіб і не суперечитиме іншим актам законодавства [13, с. 93].

Отже, напрошується висновок, що законотворець допускає концентрацію в одного і того ж муніципального державно-владного органу одночасно організаційно-управлінських, погоджувально-координаційних, нормовстановлювальних, контрольно-наглядових повноважень. Їх реалізація відбувається за законодавчо встановленими процедурами (нормотворчими, дозвільними, реєстраційними, контрольно-наглядовими, координаційно-погоджувальними) і сприяє задоволенню житлово-будівничих інтересів територіальних громад, оскільки встановлює порядок здійснення та забезпечення будівельної та комунально-житлової діяльності, визначає процес створення та функціонування об'єктів нерухомості різного призначення для забезпечення збалансованого розвитку підвідомчої території.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19.

2. Слобожан О.В. Унормування адміністративних процедур як напрям удосконалення правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Аспекти публічного управління. Кадрова та публічна служба. 2014. № 11–12 (13–14). Листопад – грудень. С. 64–72.

3. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. Часопис Київського університету права. 2009. № 3. С. 8–14.

4. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. Персонал. 2005. № 4. С. 76–81.

5. Болдирєв С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – «Конституційне право». Х.: Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого, 2003. 19 с.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

7. Шульга М.В. Організаційно-правове забезпечення управління землями в межах населених пунктів. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія: «Право». 2016. № 2 (14). URL: http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16smvmnp.pdf.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

9. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. К.: «Юрінком Інтер», 2007. URL: http://uristinfo.net/adminpravo/50-jup-bitjak-administrativne-pravo-ukrayini/926- titulka.html.

10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 21 червня 1991 р. № 1264-XII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12.

11. Резворович К.Р. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері будівництва. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 5-2. Т. 3. С. 39–43.

12. Туркова О.К. Правова природа процедур надання адміністративних послуг в Україні: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х.: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 238 с.

13. Кузьменко Н.О. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 90–95.

УДК 342.9

**Когутич Є. Д.,**
*здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

# СВІТОВІ МОДЕЛІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ У КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ

# GLOBAL MODELS OF ENFORCEMENT OF DECISIONS IN THE CONTEXT OF EXERCISING CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF PRIVATE PERFORMERS

У статті розглянуто основні класифікації світових моделей примусового виконання рішень. Основну увагу приділено класифікації залежно від способу організації. Здійснено аналіз публічно-правової, приватної та змішаної систем примусового виконання рішень. На прикладах окремих країн світу розкрито особливості та характерні ознаки кожної з моделей примусового виконання рішень.

***Ключові слова:*** *модель примусового виконання рішень, приватний виконавець, зарубіжний досвід, змішана система примусового виконання рішень, приватна система примусового виконання рішень.*

В статье рассмотрены основные классификации мировых моделей принудительного исполнения решений. Основное внимание уделено классификации в зависимости от способа организации. Осуществлен анализ публично-правовой, частной и смешанной систем принудительного исполнения решений. На примерах отдельных стран мира раскрыты особенности и характерные признаки каждой из моделей принудительного исполнения решений.

***Ключевые слова:*** *модель принудительного исполнения решений, частный исполнитель, зарубежный опыт, смешанная система принудительного исполнения решений, частная система принудительного исполнения решений.*

The article discusses the main classifications of world models of the enforcement of decisions. The focus is on classification according to the way of organization. The analysis of public-law, private and mixed systems of enforcement of decisions is carried out. The features and characteristic features of each of the models of enforcement of decisions are revealed on the examples of individual countries of the world.

***Key words:*** *model of enforcement of decisions, private executor, foreign experience, mixed system of enforcement of decisions, private system of enforcement of decisions.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні змішана система виконання судових та інших рішень притаманна багатьом країнам, однак поряд із нею у світі є також інші моделі примусового виконання рішень. Принагідно, що в межах кожної з таких моделей здійснення контролю за діяльністю виконавців вирізняється характерними особливостями, у зв'язку з чим дослідження контролю за діяльністю в цій сфері має бути проведене належним чином. Саме тому необхідно визначити, в яких країнах функціонує змішана система виконавчого провадження та які моделі системи виконавчого провадження є у світі взагалі. У свою чергу, наявність приватного елементу в системі примусового виконання не є чимось інноваційним для більшості розвинених країн світу, зокрема для країн Європи, чий позитивний досвід для України у зв'язку з євроінтеграційними процесами є найбільш доцільним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Світовим моделям примусового виконання рішень як окремому об'єкту наукового дослідження, а також як складовій частині досліджень у сфері виконавчого провадження були присвячені праці таких науковців, як К. Бернатович, Б. Гук, П. Макушев, Є. Мальцева, Р. Миронюк, С. Сазанов, В. Селезньов, Д. Сіверін, В. Теремецький, Д. Цвірюк, В Ярков та інші.

**Мета статті** – дослідити та охарактеризувати основні світові моделі примусового виконання рішень у контексті здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні в наукових колах є декілька видів систем примусового виконання рішень. Особливої уваги потребують наукові розробки В. Яркова, який вирізняє дві класифікації світових систем примусового виконання. Перша класифікація – залежно від місця органів і повноважень осіб примусового виконання, відповідно до якої виділяють судову модель і роботу при органах виконавчої влади [1, с. 87–88].

Для судової моделі характерні дві системи виконання рішень. Згідно з першою – виконавці примусових рішень виступають посадовими особами судових органів; згідно з другою – процес примусового виконання рішень покладається безпосередньо на суди. В обох випадках контроль за діяльністю судових виконавців здійснюється в межах судової гілки влади. Судова модель притаманна таким країнам, як Данія, Іспанія, Німеччина.

Друга модель – примусове виконання рішень як частина діяльності при органах виконавчої влади, найчастіше при органах міністерства юстиції, які виступають головними контролюючими суб'єктами за якістю та ефективністю виконання судових та інших рішень. Така модель характерна для Албанії, Туреччини, Хорватії, Швеції.

Треба зазначити, що є країни, в яких відбулася зміна системи виконання рішень. Наприклад, в Ізраїлі до 2009 року функціонувала судова модель виконання рішень, а після 2009 року органи примусового виконання почали входити до системи Міністерства юстиції.



© Є. Д. Когутич, 2017

Окрім того, є країни, в яких окремі функції примусового виконання рішень покладаються на нотаріусів. Зокрема, в Іспанії примусова реалізація прав заставодержателя під час звернення стягнення на закладене майно проводиться нотаріусом, а в Хорватії нотаріуси уповноважені здійснювати певні дії під час звернення стягнення на акції [2, с. 208]. У Греції нотаріуси уповноважені виконувати судові акти про стягнення грошових коштів [3, с. 571]. Тому вважаємо доречним розширити вказану класифікацію та додати до неї також суб'єктів, які займаються нотаріальною діяльністю, як осіб, уповноважених здійснювати окремі функції під час примусового виконання рішень.

З огляду на викладене вважаємо за доцільне запропонувати таку класифікацію системи примусового виконання судових та інших рішень залежно від місця органів і компетенції осіб, які провадять примусове виконання: 1. Судова система виконавчого провадження; 2. Система примусового виконання рішень як частина діяльності органів виконавчої влади; 3. Система примусового виконання рішень як частина нотаріальної діяльності.

Введення тих або інших наукових концепцій в юридичній теорії є динамічним явищем, спрямованим розширити правове світобачення конкретного об'єкта дослідження. Не є винятком заміна застарілих, введення нових, а також розширення наявних класифікацій. Тому, на нашу думку, залежно від місця органів і компетенції осіб, уповноважених здійснювати примусове виконання, класифікація моделей примусового виконання має бути динамічною та весь час трансформуватись й оновлюватись залежно від появи нових або усунення наявних суб'єктів примусового виконання рішень.

Друга класифікація В. Яркова у сучасній правовій науці вже є доктринальною. Згідно з нею, залежно від способу організації система примусового виконання поділяється на три види: публічно-правову, приватноправову (небюджетну) та змішану [1, с. 84]. Прихильниками цієї класифікації виступають В. Гук [4], П. Макушев [5], М. Марченко [6], В. Теремецький [7], які використовують зазначену класифікацію у своїх наукових дослідженнях із розподілом на державну, приватну, змішану системи; централізовану, децентралізовану, змішану системи виконавчого провадження.

Однак, беручи за основу зазначену класифікацію, кожен із науковців вкладає в її структурні елементи свій зміст. Зокрема, В. Ярков наголошує, що публічно-правова система примусового виконання характеризується повним державним контролем за діяльністю всіх суб'єктів виконавчого провадження, відсутністю приватної ініціативи під час виконання окремих видів виконавчих дій. Автор зазначає, що така модель була характерна для СРСР та, ймовірно, для сучасної Північної Кореї та Куби [1, с. 84–85]. Тобто, згідно з концепцією В. Яркова, публічно-правова модель характерна для антидемократичного (тоталітарного, авторитарного) режиму.

Водночас П. Макушев, називаючи таку систему централізованою, вказує, що вона характеризується створенням організаційно-самостійного органу, уповноваженого у сфері примусового виконання, із вертикально-інтегрованою структурою управління, яка характеризується складністю та багаторівневістю [5, с. 34]. В. Селезньов зі свого боку до елементів централізованої системи виконавчого провадження зараховує наявність єдиного державного органу примусового виконання, наявність механізму правового регулювання процесу виконання судових актів та актів інших органів [8, с. 112–113]. Подібної думки дотримується М. Марченко, який стверджує, що функції з примусового виконання покладаються на посадових осіб, котрі працюють в органах судової влади. Вони є посадовими особами судової або виконавчої влади при органах юстиції [6, с. 625]. Зазначені науковці розглядають державну (централізовану) систему примусового виконання рішень як складовий елемент державної влади. Тобто в сумарному підсумку погляди П. Макушева, В. Селезньова та М. Марченка є протилежними концепції В. Яркова.

Централізована (державна) система примусового виконання характерна для таких країн світу, як Білорусь, Вірменія, Данія, Ізраїль, Німеччина, Росія, Фінляндія, Швеція тощо.

У Німеччині примусове виконання судових або інших актів є державною функцією, яку відповідно до законодавства реалізують державні службовці – судові виконавці. Їх призначає на посаду голова вищого регіонального суду та керівник окружного суду [5, с. 36]. Судовий виконавець здійснює свою професійну діяльність незалежно, за свої кошти та під свою відповідальність, при цьому маючи державно-владні повноваження і статус державного службовця [9, с. 470–473].

У Фінляндії до 1996 року обов'язки з примусового виконання рішень покладалися на лейсмана (начальника місцевої поліції), окрім поліцейських функцій і функцій прокуратури. Після 1996 року було створено Службу примусового виконання при Міністерстві юстиції Фінляндської Республіки, виключною компетенцією якої було примусове виконання рішень. З 2010 року й по сьогодні у Фінляндії повноваження з примусового виконання судових актів у галузі приватного права покладено знову на створений орган виконавчої влади – Державну службу примусового виконання Фінляндської Республіки, яка підвідомча Міністерству юстиції [10].

З огляду на вказане можна зробити висновок, що погляди на державну модель примусового виконання рішень як елементу демократичної правової держави в сучасних реаліях є панівними. Ми також підтримуємо вказані погляди, вважаючи, що до запровадження змішаної системи виконання рішень в Україні функціонувала саме централізована (публічно-правова, державна) модель виконавчого провадження.

Отже, зазначена система примусового виконання судових та інших рішень характеризується такими особливостями:

– є складовим елементом державної влади;

– передбачає наявність єдиного державного органу, до компетенції якого зараховано примусове виконання рішень судових та інших органів і посадових осіб;

– є централізованою та характеризується наявністю внутрішньо-ієрархічних зв'язків структурних елементів;

– уповноважені суб'єкти є посадовими особами єдиного державного органу, що здійснює примусове виконання рішень, а також є державними службовцями;

– є законодавчою регламентацією механізму правового регулювання процесу примусового виконання судових та інших рішень.

Наступним видом класифікації моделей примусового виконання рішень виступає приватноправова система (або її ще називають приватною, децентралізованою). Головною особливістю цієї системи є те, що діяльність виконавця провадиться на ліберальній основі, тобто виконавець примусового рішення виступає незалежним професіоналом, який самостійно організовує власну діяльність, однак діє в межах, визначених законодавством, й, окрім того, несе особисту відповідальність за результати такої діяльності.

Позитивній бік запровадження приватної моделі примусового виконання полягає в тому, що держава не фінансує діяльність приватних виконавців. Сутність цієї системи – самофінансування та повна матеріальна відповідальність. Проте варто підкреслити, що приватний виконавець, хоча і є незалежним у своїй діяльності, зобов'язаний діяти лише в тих рамках, що прямо визначені законодавством, адже його діяльність підлягає контролю, від результатів якого залежить можливість його подальшого зайняття діяльністю у сфері примусового виконання рішень.

Як зазначає П. Макушев, приватноправова система виконавчого провадження має різну відомчу підпорядкованість органів і посадових осіб, які здійснюють примусове виконання, диференціацію відомств, що виконують ліцензійні, контрольні та наглядові функції. Окрім того, децентралізація проявляється також у правовому регулюванні процесу примусового виконання [11, с. 94]. На думку Є. Мальцевої, зазначена модель вимагає формалізованого підходу до перерозподілу повноважень, що забезпечується відповідними нормативно-правовими актами. При цьому обмежуються об'єм і зміст контролю діяльності децентралізованих структур із боку держави. Ефективність функціонування таких структур досягається завдяки професіоналізму, високій відповідальності посадових осіб [12, с. 45]. Аналіз вищезазначених поглядів дає змогу стверджувати, що за децентралізованої моделі примусового виконання рішень контроль за діяльністю приватних виконавців із боку органів державної влади здійснюється не в повному обсязі (як, наприклад, за централізованої системи виконавчого провадження). Звичайно, процедурні аспекти здійснення державного контролю за діяльністю приватних виконавців мають свої особливості, однак наголошувати, що контрольні та наглядові функції держави щодо приватних виконавців обмежені за об'ємом і змістом, недоцільно.

Децентралізована модель примусового виконання рішень характерна для Бельгії, Естонії, Італії, Латвії, Литви, Люксембургу, Нідерландів, Польщі, Румунії, Франції та інших країн.

Наприклад, у Литві замість державних виконавців працюють приватні пристави, основною функцією яких є виконання виконавчих документів. Виконуючи функції, встановлені законом, приватний пристав діє як особа, уповноважена державою. Порядок і розмір винагороди пристава за виконання виконавчих документів, констатацію фактичних обставин за судовим дорученням, передачу та вручення документів за судовим дорученням фізичним та юридичним особам, які перебувають у Литовській Республіці, викладені в Інструкції виконання рішень, затвердженій наказом Міністра юстиції № 1R-352 від 27 жовтня 2005 року (Žin., 2005, № 130-4682) [13].

В Естонії відповідно до Закону Естонської Республіки «Про судових виконавців», судовий виконавець – це незалежна особа, яка посідає публічно-правову посаду й виконує свої посадові обов'язки як особа вільної професії від власного імені та під свою відповідальність. Він не є приватним підприємцем або державним службовцем [14]. Організація посадової діяльності та правових послуг судових виконавців належить до компетенції Міністерства юстиції Естонії, яке здійснює організаційне керівництво та координацію діяльності судових виконавців. Приватну судово-виконавчу діяльність було введено в Естонії з 1 березня 2001 року Законом «Про судових виконавців», дотепер примусове виконання рішень здійснювалося державними службовцями – судовими виконавцями [5, с. 36].

У Бельгії та Люксембурзі інститут примусового виконання рішень юрисдикційних органів також працює на приватній основі. Зокрема, в зазначених європейських країнах судові виконавці не перебувають на державній службі, а виконують свої обов'язки з примусового виконання рішень на підставі ліцензії. З метою регулювання та керування їхньою діяльністю створено регіональні та національні палати судових виконавців, які мають статус органів самоврядування [15; 16].

Кожна з розглянутих моделей примусового виконання має як позитивні, так і негативні сторони. Це пов'язано з тим, що існування окремої моделі в чистому вигляді значною мірою обмежує та стримує оперативність виконання судових та інших рішень, що, як наслідок, впливає на рівень довіри населення до органів державної влади та правової системи конкретної країни загалом.

Одним із способів вирішення зазначеної проблеми було запровадження змішаної системи виконання рішень (Болгарія, Велика Британія, Грузія, Казахстан, Угорщина, Сербія, Словенія). Зазначена модель є синтезом двох попередніх і передбачає наявність приватних та публічних суб'єктів виконав-

чого провадження в межах однієї системи примусового виконання рішень.

Комбінована модель притаманна Великій Британії, в якій є також судові виконавці – державні службовці й ті, що працюють на підставі ліцензії. Тож стягувач має право вибору звертатися до державного чи приватного виконавця [17, с. 814]. Судові виконавці об'єднані в Асоціацію судових виконавців Високого суду Англії та Уельсу. Це – саморегульована асоціація, членство в якій є обов'язковим [5, с. 37].

У Болгарії також склалася змішана система виконання судових рішень, в якій діють як державні, так і приватні судові виконавці. Згідно із Законом Республіки Болгарія «Про приватних судових виконавців», приватний судовий виконавець – це особа, на яку державою покладено примусове виконання приватних майнових вимог [18]. Крім того, законодавством визначено, що всі державні органи, посадові особи та організації повинні сприяти у виконанні приватним судовим виконавцем своїх функцій.

Сьогодні змішана система виконання примусових рішень функціонує в Казахстані. Наприклад, Законом Республіки Казахстан «Про виконавче провадження та статус судових виконавців» передбачено наявність державних і приватних судових виконавців, а також регламентовано правові статуси, повноваження та компетенцію зазначених виконавців, контроль за їхньою діяльністю та відповідальність державних і приватних виконавців [19].

**Висновки.** Отже, залежно від способу організації виокремлюють три моделі примусового виконання рішень – державну, приватну та змішану. Здійснивши розгляд кожної з них, можна стверджувати, що, на нашу думку, змішана модель виконавчого провадження є найбільш доцільною, адже наявність приватних і державних виконавців підвищує якість та оперативність примусового виконання рішень. Крім того, зазначене підтверджується статистичними даними щодо примусового виконання рішень. Зокрема, у Грузії частка виконаних рішень становить близько 70%, у Болгарії – 80%, у Казахстані – 50% [20]. Тож на підставі викладеного можна стверджувати, що запровадження змішаної системи виконання судових та інших рішень на території України було не лише науково обґрунтованим, але й практично необхідним для розвантаженості органів державної виконавчої служби, мінімізації та подальшого викорінення корупційних проявів у державних органах примусового виконання рішень, а також із метою створення конкурентного середовища між державними та приватними виконавцями.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Ярков В.В. Основные мировые системы принудительного исполнения. Університетські наукові записки. 2006. № 2 (18). С. 84–101.

2. Профессиональное нотариальное право / Пер. с франц. Ж.Ф. Пиепу, Ж. Ягр. М.: «Юристъ», 2001. 224 с.

3. Бернатович К.В. Питання реформування органів державної виконавчої служби України. Вісник Донецького національного університету (Серія В: «Економіка і право»). 2010. Вип. 2. Т. 2. С. 571–571.

4. Гук Б.М. Модернізація системи органів державної виконавчої служби в умовах адміністративної реформи. Право і суспільство. 2011. № 4. С. 75–79.

5. Макушев П.В. Міжнародний досвід правового регулювання діяльності представників державних органів у виконавчому провадженні. Альманах міжнародного права. 2014. Вип. 6. С. 33–40.

6. Марченко М.Г. Новації виконавчого провадження в Україні. Молодий вчений. 2016. № 4. С. 624–628.

7. Теремецький В.І. Застосування зарубіжного досвіду правового захисту персональних даних в Україні. Часопис Академії адвокатури України. 2014. Т. 7. № 2. С. 73–82.

8. Селезнев В.А. Исполнительное производство в зарубежных странах: организационно-правовой аспект. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М.: ИЗиСП, 2010. № 4 (23). С. 111–117.

9. Ярков В.В. Основные мировые системы принудительного исполнения. Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / Под. ред. М.Ф. Лесницкой, М.А. Рожковой. М.: «Статут», 2008. 500 с.

10. Сазанов С.В. Організація структури органів примусового виконання Фінляндської Республіки. Юридичний мир. 2010. № 5.

11. Макушев П.В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження: дис. … д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 535 с.

12. Мальцева Є.В. Порівняльний аналіз систем виконавчого провадження в Україні та зарубіжних державах. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2013. Т. 26 (65). № 1. С. 44–48.

13. Lietuvos antstolių rūmai. URL: http://www.antstoliurumai.lt.

14. Kohtute seadus: Eesti seadus. Vastu võetud 19.06.2002. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/12769841.

15. Щербак С.В. Небезучастная исполнительная служба. Юридична практика. 2006. № 5 (423). С. 16–17.

16. Авторгов А.М. Приватний судовий виконавець. Естонський досвід. Юридична газета. 2004. № 11 (23). С. 11–12.

17. Чумак О.О. Практика організації діяльності органів примусового виконання рішень іноземних держав. Форум права. 2011. № 4. С. 813–817.

18. Закон за частните съдебни изпълнители: Закон на България от 01.09.2005 г. URL: https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135503796.

19. Про виконавче провадження та статус судових виконавців: Закон Республіки Казахстан від 02.042010 р. № 261-IV. URL: http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z100000261_.

20. Луговський О.Ю. Впровадження інституту приватних виконавців. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010247.

УДК 342.9

**Колісніченко В. В.,**
*кандидат юридичних наук,*
*доцент кафедри спеціально фізичної підготовки*
*Харківського національного університету внутрішніх справ*

# ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОКРЕМИХ КОМПОНЕНТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ГОТОВНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ ДО РОБОТИ З ПІДЛІТКАМИ «ГРУПИ РИЗИКУ»

# TO THE CHARACTERISTICS OF INDIVIDUAL COMPONENTS OF THE PROFESSIONAL READINESS OF POLICE OFFICERS TO WORK WITH "RISK GROUPS"

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених надано характеристику окремих компонентів професійної готовності працівників поліції до роботи з підлітками «групи ризику», зокрема психологічного та самооцінного. Наголошується, що компонент самооцінки професійної готовності має важливе значення, оскільки передбачає принципову особистісну оцінку існуючих форм фахового досвіду, критичний аналіз професійної інформації щодо особливостей майбутньої сфери правоохоронної роботи з педагогічно занедбаними дітьми, оціночні здібності, наявність програми з професійної підготовки та потенційне бажання до оптимального професійного самовизначення з урахуванням індивідуальних здібностей.

***Ключові слова:*** *компонент, професійна готовність, працівник поліції, підлітки, група ризику, самооцінка, психологічний компонент.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых охарактеризованы отдельные компоненты профессиональной готовности сотрудников полиции к работе с подростками из «группы риска», в частности психологический и самооценочный. Отмечается, что компонент самооценки профессиональной готовности имеет важное значение, поскольку предполагает принципиальную личностную оценку существующих форм профессионального опыта, критический анализ профессиональной информации об особенностях будущей сферы правоохранительной работы с педагогически запущенными детьми, оценочные способности, наличие программы по профессиональной подготовке и потенциальное желание к оптимальному профессиональному самоопределению с учетом индивидуальных способностей.

***Ключевые слова:*** *компонент, профессиональная готовность, работник полиции, подростки, группа риска, самооценка, психологический компонент.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, the characteristics of the individual components of the police readiness of the police to work with adolescents of the "risk group", in particular psychological and self-assessing, are described. It is noted that the component of self-esteem of professional readiness is important because it provides for a fundamental personal assessment of existing forms of professional experience, a critical analysis of professional information on the features of the future area of law enforcement work with pedagogically abandoned children, assessment abilities, the availability of a program of training and the potential desire for optimal professional self-determination taking into account individual abilities.

***Key words:*** *component, professional readiness, police officer, teenagers, risk group, self-esteem, psychological component.*

**Постановка проблеми.** Ознайомлення з відповідними науковими джерелами засвідчує, що за останній час зросла активність досліджень у галузі підготовки працівників правоохоронних органів. При цьому психолого-педагогічна культура спеціаліста в контексті Концепції розвитку вищої освіти України розглядається як складова частина його професійної компетенції. Структура професійно значущих характеристик працівника передбачає наявність такого показника, як його психологічна готовність до професійної діяльності. Незважаючи на те, що це складне особистісне утворення не є в класичному розумінні складовим елементом комплексу вмінь, що притаманні працівникам (у нашому випадку правоохоронної сфери), його слід розглядати як одну з основних умов реалізації професійного потенціалу особистості. У структурі професійної готовності працівників поліції до роботи з підлітками «групи ризику» доцільно виділити такі компоненти: 1) мотиваційно-ціннісний; 2) змістовий (професійно практичний); 3) психологічний (професійно відповідний); 4) функціонально визначальний (самооцінний). На жаль, межі представленого наукового дослідження не дають змогу розкрити зміст усіх вказаних компонентів, тому ми приділимо увагу двом останнім компонентам, а саме психологічному та самооцінному.

**Стан дослідження.** Окремі компоненти професійної готовності працівників поліції розглядали у своїх наукових працях багато вчених, зокрема: О.М. Бандурка, М.І. Вєтров, Ф.В. Глазирін, Н.А. Зобенько В.М. Оржеховська, В.Т. Очередін, В.М. Синьов, В.В. Туряниця, М.М. Фіцула, І.В. Аткінсон, В.О. Моляко, Н.Ф. Покар, Д.Є. Ельконін, П.М. Якобсон, П.К. Анохін, О.М. Леонтьєв, С.Л. Рубінштейн та інші. Однак науковці розглядали зазначене питання більш поверхнево, фактично залишивши поза увагою саме психологічний та самооцінний компоненти професійної готовності працівників поліції до роботи з підлітками «групи ризику».

Саме тому метою статті є надати характеристику психологічному та самооцінному компоненту професійної готовності працівників поліції до роботи з підлітками «групи ризику».



© В. В. Колісніченко, 2017

**Виклад основного матеріалу.** Змістовий компонент (професійно практичний, або компонент досвіду) як орієнтаційна основа готовності майбутніх співробітників поліції у справах неповнолітніх включає знання, уміння, навички та звички, набуті особистісним досвідом та шляхом організованого навчання. Інформаційна підструктура змістового компоненту професійної готовності представлена такими основними професійними блоками, як системи загальних психолого-педагогічних та спеціальних профілактичних знань, які створюють інформаційно-методичне підґрунтя розуміння суті протиправної поведінки неповнолітніх, її детермінант, механізмів взаємодії умов та факторів антисоціального «ризику», особливостей психолого-педагогічної діагностики осіб із девіантною поведінкою та кримінально-орієнтовних груп, профілактичних можливостей навчального і виховного процесу на основі використання загальних та спеціальних методів корекційно-виховної роботи тощо.

Загальні психолого-педагогічні знання необхідні для професійної роботи зі специфічною категорією, якою є підлітки «групи ризику»: знання основних понять, що визначають соціально-педагогічну профілактику правопорушень учнів; методики правової освіти учнів у процесі вивчення навчальних дисциплін; методики правового виховання учнів у позакласній виховній роботі; методики педагогічного правового всеобучу батьків; методики психолого-педагогічної допомоги учням, що мають досвід правопорушень, та її корекції [1; 2, с. 21–22].

Спеціальні профілактичні знання потрібні для здійснення заходів педагогічної профілактики різноманітних форм девіацій та правопорушень; вивчення: суспільно-історичних та соціально-економічних передумов виникнення й поширення форм злочинності, їхньої соціально-демографічної структури; дії норм законодавства і права в ситуаціях вияву правопорушень учнів; можливих умов та факторів розвитку схильності особистості до зловживань наркогенними речовинами, мотивів правопорушень; методики психолого-педагогічної діагностики умов і факторів антисоціального «ризику» [3, с. 71].

Знання як продукт пізнання людиною предметів і явищ соціального середовища займають значне місце в розумінні поведінки людини, у виборі способів і характеру спілкування між людьми. Як відомо, значна частина знань передається у формі спеціально організованої і цілеспрямованої діяльності, хоча нею не обмежується. При цьому процес засвоєння фахових знань можна поділити на два способи: одержання знань стихійним шляхом (спонтанно) і шляхом цілеспрямованого навчання [3].

Оцінюючи професійні знання, доцільно виділити декілька рівнів:

– володіння професійними знаннями на рівні впізнавання;

– репродукція (відтворення та використання) професійних знань у разі навідних питань;

– самостійна репродукція (відтворення та використання) професійних знань у потрібний час, їх науковий характер.

Операційну підструктуру змістовного компоненту готовності складають уміння й навички застосування набутих знань у практиці здійснення профілактичної роботи щодо правопорушень учнів.

Спеціальні вміння здійснювати заходи педагогічної профілактики правопорушень представлені такими групами [4]:

1. Конструктивні вміння сприяють формуванню практичності майбутнього фахівця-правоохоронця, його самостійності, здатності приймати вірні рішення і брати на себе відповідальність. Серед конструктивних умінь виділяють: дидактичні – уміння знаходити в літературі інформацію про наслідки правопорушень та включати їх до змісту основного навчального чи виховного матеріалу в співпраці з вчителями загальноосвітньої школи; відбирати та використовувати необхідну правову інформацію в здійсненні правового всеобучу батьків; академічні – вміння постійно поповнювати свої знання в основній психолого-педагогічній та дотичних (медичній, юридичній тощо) галузях, що мають відношення до проблеми профілактики правопорушень.

2. Організаторські вміння сприяють мобілізації і координації зусиль різних фахівців, забезпечують взаємозв'язки і взаємодію спеціалістів із метою виконання необхідних завдань. До них відносять: вміння організувати та зацікавити учнів іншими (альтернативними антигромадській поведінці) видами діяльності; створювати педагогічно значущі ситуації, ситуації вибору, керувати формуванням суспільної думки колективу; використовувати знання статусної структури колективу, сенситивних компонентів особистісної структури для здійснення індивідуального підходу до учнів групи «ризику» та учнів, що мають досвід правопорушень, організувати дитячий колектив на корекцію особистості «важкого» учня, створювати позитивний емоційно-психологічний клімат у колективі.

3. Комунікативні: знаходити індивідуальний підхід до «важкого» учня; створювати довірливу атмосферу спілкування з ним, поєднувати емоційно-привабливе та соціально значуще для учня в організації його навчально-виховної діяльності, культурного дозвілля, переорієнтовувати думку колективу в напрямку, спрямованому для корекції його поведінки.

4. Діагностичні: використовувати безпосередню і опосередковану інформацію для вивчення рівнів антисоціальної орієнтації учнів, визначати реальні прояви правопорушень учнів, діагностувати мотиви девіацій учнів, диференціювати типові психологічно зумовлені та соціально спровоковані реакції поведінки, діагностувати умови та фактори антисоціального «ризику», визначити домінанту серед інтересів захоплень, здібностей учня.

5. Перцептивні: передбачати реакцію вихованця на виховну дію, прогнозувати можливі варіанти корекції протиправної поведінки учня, терпляче та з розумінням ставитись до учнів «групи ризику»,

прогнозувати поведінку в спонтанних та спеціально створених педагогічних ситуаціях.

6. Сугестивні: психотерапевтичні вміння (здійснювати аутогенне тренування, комунікативний та соціально-психологічний тренінг поведінки в ситуаціях можливого контакту з учнями «групи ризику»), переконувати учня в згубності, хибності обраних ним установок, ліній поведінки, створювати домінанту в системі життєвих планів та інтересів дитини [4, с. 9–11].

7. Інформаційні: здатність до пошуку, усвідомлення, зберігання й трансформації інформації, необхідної для професійної діяльності.

8. Дослідницькі вміння організації і проведення педагогічного дослідження з метою використання його результатів у роботі з підлітками «групи ризику».

Профілактична діяльність, зокрема в системі відповідної освітньо-виховної роботи поліції у справах неповнолітніх, вимагає конкретних знань, умінь і навичок. Дослідження Б.Г. Ананьєва, О.М. Леонтьєва, Б.М. Теплова, С.Л. Рубінштейна свідчать, що свідомість розвивається в діяльності на різних рівнях: чуттєвому, інтелектуальному й емоційно-вольовому. На цій основі виникають нові професійні потреби, інтереси, проявляються здібності. Тим самим створюються внутрішні умови для розвитку самої діяльності, котра наповнюється новим змістом і формами. При цьому результатом професійної підготовки повинні стати навички як спосіб виконання фахових дій, що стали в результаті вправ автоматизованими. Правильно сформовані професійні звички і переконання є основою успішної професійної діяльності.

Ще одним важливим структурним компонентом професійної готовності працівників поліції є функціонально-визначальний компонент (компонент самооцінки) професійної готовності, який передбачає принципову особистісну оцінку існуючих форм фахового досвіду, критичний аналіз професійної інформації щодо особливостей майбутньої сфери правоохоронної роботи з педагогічно занедбаними дітьми, оціночні здібності, наявність програми з професійної підготовки та потенційне бажання до оптимального професійного самовизначення з урахуванням індивідуальних здібностей.

Поведінку людини програмує «Я-концепція», тобто сукупність усіх уявлень особистості про себе (образ «Я»), самооцінка і потенційна поведінка. Її гнучкість є важливою характеристикою особистості. В основі самовизначення лежить самопізнання та самооцінка своїх індивідуальних особливостей, якостей та здібностей, уміння зіставляти свої можливості з вимогами обраної професії. Самоаналізу передує процес пізнання себе через порівняння з іншими, який є емоційним і залежить від вірності оцінки інших людей та їхньої думки про особистість, про більш високий рівень самопізнання, на який повинна перейти особистість у своєму розвитку.

Природно, що в ході розвитку особистість постійно порівнює себе із самою собою, свою реальну поведінку з «Я-концепцією», тобто регулює свої дії. На основі самопізнання у людини з'являється певне емоційно-ціннісне ставлення до себе, іншими словами – самооцінка. У разі незбіжності реальної поведінки і «Я-концепції» у людини відбувається неадекватна самооцінка, тобто особистість не в змозі визначати помилки та визнавати недоліки у своїй поведінці. І навпаки, як стверджують учені, адекватна самооцінка спонукає особистість до активності у формуванні недостатньо розвинутих якостей, сприяє взаєморозумінню з оточуючими, виступає орієнтиром для сприймання й оцінки того, що відбувається навколо неї. Тому від вірної самооцінки багато в чому залежить ставлення до обраної професії. Звідси необхідно під час обрання своєї майбутньої професії враховувати всі обставини (внутрішні й зовнішні) та зіставити свої особисті здібності, оцінити свої можливості щодо досягнення успіху в цій сфері та можливість майбутньої діяльності задовольнити особисті очікування.

У процесі життєдіяльності особистість постійно оцінює соціальні явища, ситуації, вчинки і дії інших людей, свої можливості, стани, вчинки і наслідки дій; передбачає і враховує, як можуть її оцінювати інші люди. Через оцінювання людина впливає на оточуючих і відчуває на собі вплив оцінок інших людей. Із цього можна зробити висновок, що оціночні здібності – це вміння особистості правильно орієнтуватися в середовищі, вірно сприймати особистісні якості людей, розуміти й оцінювати мотиви їхніх учинків, причини тих чи інших дій. Ідеться про комплекс спеціальних умінь і навичок, які проявляються і формуються передусім у діяльності та спілкуванні. Вони пов'язані з інтелектуальною і мотиваційною сферами людини, із соціальними мотивами і потребами у визнанні, пошані, самовдосконаленні.

Важливим для професійної підготовки є інформованість курсантів про професію, вимоги до особистості та рівень знань про свої можливості [3, с. 110–115]. Тому вдосконалення процесу професійної підготовки майбутніх співробітників поліції у справах неповнолітніх передбачає систему профорієнтаційних заходів, які б допомогли їм реалізуватися як особистостям і спеціалістам. Одержані дані показують, що успішне проходження процесу самоактуалізації можливе за умови зосередженості та заглиблення в професійну сферу, реалізації власного «я», виявлення всіх психологічних перешкод і їх подолання, спрямованість на ефективне виконання поставлених перед собою завдань. У ході професійної підготовки розкриваються і набувають повної реалізації ключові якості зрілої особистості спеціаліста, тобто активна життєва позиція, самостійність і відповідальність за своє професійне майбутнє, соціально-педагогічна мобільність, обізнане ставлення до своєї діяльності, реалістичність свого образа як професіонала.

**Висновок.** Результати нашого дослідження показують, що підготовка майбутнього правоохоронця залишається складним процесом, успішність якого залежить від віку, статі, обсягу інформованості й визначає рівень соціальних претензій, які залежать

від соціального статусу, матеріального забезпечення сім'ї, престижності спеціальності (посади). Зрозуміло, що вона не є одномоментним актом і не закінчується з навчанням з обраної професії, а продовжується протягом усього життя. Іншими словами, це не одноразовий вибір професії, а довготривалий процес самопізнання, розвитку інтересів, оцінки основних та резервних варіантів професійної перспективи, а також вивчення можливих у майбутньому напрямків перекваліфікації.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Андреева Г.М. Социальная психология: учебн. для вузов. М.: Аспект Пресс, 2016. 376 с.
2. Сластенин В.А., Подымова Л.С. Педагогика: инновационная деятельность. М.: Магистр, 1997. 224 с.
3. Каримова Л.М. Дети риска дезадаптации: социальные и психолого-педагогические проблемы. Социально-педагогические, психологические и этнические основы профилактики девиантного поведения несовершеннолетних. Бийск: БГПИ, 2012. 200 с.
4. Пихтіна Н.П. Формування професійно-педагогічної готовності майбутнього вчителя до профілактики адиктивної поведінки учнів: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.01 «Загальна педагогіка та історія педагогіки». К., 1999. 20 с.

УДК 342.9

**Шахов С. В.,**
*народний депутат України*

# СИСТЕМА ПРАВА: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ (ЯК ЕТАП ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА)

# SYSTEM OF LAW: DEFINITION AND CHARACTERIZATION OF CONSTITUENT ELEMENTS (AS A STAGE OF STUDY OF THE ESSENCE AND CONTENT OF THE RULES OF ADMINISTRATIVE LAW)

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено складові елементи системи права. Автором зазначається, що система права складається з таких елементів, як норми права, що взаємодіють між собою за допомогою горизонтальних та вертикальних зв'язків, які дають змогу об'єднати певні норми в інші компоненти системи – інститути, підгалузі та галузі (які відносно системи права в цілому є системами нижчого порядку). У свою чергу останні, залежно від характеру взаємозв'язку в процесі правового регулювання публічного та приватного інтересу, утворюють підсистеми публічного і приватного права відповідно (які одночасно є системами більш високого порядку, ніж інститути та підгалузі). Наголошено, що критерієм диференціації галузей права є предмет (основний критерій) та метод (допоміжний) правового регулювання.

Зауважено, що вказаний висновок щодо системи права є досить принциповим у контексті з'ясування сутності та змісту системи адміністративного права, оскільки він наочно демонструє підхід автора до таких питань, як місце адміністративного права у вітчизняній системі права та його точки дотику з іншими галузями права, зміст його складових компонентів та характер взаємозв'язків між ними та системою адміністративного права загалом.

***Ключові слова:*** *адміністративне право, елемент, предмет правового регулювання, система права.*

В статье на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определены составляющие элементы системы права. Автором отмечается, что система права состоит из таких элементов, как нормы права, которые взаимодействуют между собой с помощью горизонтальных и вертикальных связей, позволяющих объединить определенные нормы в другие компоненты системы – институты, подотрасли и отрасли (которые относительно системы права в целом являются системами низшего порядка). В свою очередь последние, в зависимости от характера взаимосвязи в процессе правового регулирования публичного и частного интереса, образуют подсистемы публичного и частного права соответственно (которые одновременно являются системами более высокого порядка, чем институты и подотрасли). Отмечено, что критерием дифференциации отраслей права является предмет (основной критерий) и метод (вспомогательный) правового регулирования.

Подчеркнуто, что указанный вывод относительно системы права является достаточно важным в контексте выяснения сущности и содержания системы административного права, поскольку он наглядно демонстрирует подход автора к таким вопросам, как место административного права в отечественной системе права и точки его соприкосновения с другими отраслями права, содержание составляющих его компонентов и характер взаимосвязей между ними и системой административного права в целом.

***Ключевые слова:*** *административное право, элемент, предмет правового регулирования, система права.*

In the article, on the basis of a generalized analysis of scientific and publicistic sources, the constituent elements of the legal system are defined. The author notes that the system of law consists of such elements as the rule of law, which interact with each other through horizontal and vertical links, allowing to unite certain norms into other components of the system – institutions, sub-sectors and branches (which in relation to the system of law as a whole are systems of lower order). The latter, in turn, depending on the nature of the relationship in the process of legal regulation of public and private interest, form subsystems of public and private law, respectively (which are also systems of higher order than institutions and sub-sectors). It is noted that the criterion for differentiation of branches of law is the subject (the main criterion) and the method (auxiliary) of legal regulation.

It is emphasized that this conclusion regarding the system of law is quite important in the context of clarifying the essence and content of the administrative law system, as it demonstrates the author's approach to such issues as the place of administrative law in the domestic system of law and its points of contact with other branches of law, the content of its components and the nature of the relationship between them and the system of administrative law in general.

***Key words:*** *administrative law, element, subject of legal regulation, system of law.*

Діалектика процесу пізнання певного об'єкта передбачає рух відповідної думки в його глибину – від пізнання форми об'єкта до осягнення його змісту, від явища – до сутності, від сутності першого порядку – до сутності другого порядку і т.д. Кожна з усвідомлених сутностей виступає основою для пізнання сутності інших предметів і явищ. Тобто вивчення певного об'єкта, його сутності та форми дозволяє встановити відповідні характеристики іншого, і особливо це стосується тих об'єктів, що співвідносяться між собою як частина та ціле, елемент та система, система та підсистема тощо. Ще в 70-ті рр. минулого століття професор Л.С. Явич ілюстрував своє відношення до права та правових норм цілком логічною та зрозумілою тезою про те, що норми права та їх різні сукупності існують у двох системних блоках – системі права і системі законодавства, які співвідносяться один з одним як



© С. В. Шахов, 2017

форма і зміст [1, с. 55]. Більше того, відштовхуючись від аксіоми про те, що норма права є первинним елементом системи права, стає очевидним, що процес пізнання адміністративно-правової норми неможливо уявити без цілісного уявлення про систему адміністративного права. Інакше кажучи – дослідження певної частини є безрезультатним без попереднього одержання знання про ціле.

У зв'язку із цим одним з надважливих завдань з'ясування сутності норми адміністративного права є встановлення змісту і складників вітчизняної системи права в цілому як сфери об'єктивізації (втілення) його норм. Однак на початку дослідження порушеної проблематики варто звернути увагу на етимологію слова «система» та його філософське тлумачення. Слово «система» (от др.-греч. σύστημα – ціле, складене з частин; з'єднання) в тлумачних словниках української мови має кілька значень: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; продуманий план; заведений, прийнятий порядок; 2) *бот., зоол.* класифікація; 3) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.); форма суспільного устрою; формація; 4) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням; 5) сукупність принципів, які є основою певного вчення; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; 6) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; технічний комплекс, що складається із взаємозв'язаних споруд, механізмів, машин тощо; марка, тип, конструкція яких-небудь машин, їх частин і т. ін.; сукупність предметів, пристроїв і т. ін. однакового призначення; сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно; 7) *геол.* сукупність верств гірських порід, що характеризується певними викопними фауною і флорою [2, с. 203–204].

У філософських джерелах вказується, що система означає сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [3]; об'єднання деякого розмаїття в єдине і чітко розчленоване ціле, елементи якого по відношенню до цілого та інших частин займають відповідні їм місця [4]; обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках. [5, с. 109]. Філософська енциклопедична література підкреслює, що під час визначення поняття «система» необхідно враховувати найтісніший взаємозв'язок його з поняттями цілісності, структури, зв'язку, елемента, відносини, підсистеми та ін. Оскільки поняття «система» має надзвичайно широку сферу застосування (практично кожен об'єкт може бути розглянутий як система), остільки його досить повне розуміння передбачає побудову сімейства відповідних визначень – як змістовних, так і формальних [3]. Розгляд конкретного об'єкта як певної системи концентрується насамперед на структурних зв'язках складових елементів такої системи. Структура у філософському розумінні є системою зв'язків, які забезпечують упорядкованість елементів, їхню відносну стійкість [5, с. 109, 110].

Разом із тим слід зауважити, що системологія не виробила однозначного підходу до визначення поняття «система». Про це можна отримати уявлення, якщо порівняти роботи різних авторів [6, с. 43; 7, с. 14; 8, с. 211; 9, с. 23; 10, с. 18; 11, с. 35; 12, с. 77]. Зокрема, тільки В.М. Садовський привів більше 40 різних визначень цього поняття [13, с. 90–106]. Основним недоліком усіх визначень, орієнтованих на виявлення онтологічних підстав системних досліджень, В.М. Костильов називає те, що в них не вдається відобразити характер причинно-наслідкових зв'язків, властивих системі. Таким чином, під будь-яке з цих визначень можна підвести невизначену безліч предметів і явищ, які не є системами [14, с. 30]. У такому ж контексті з цього приводу висловлюється й Д.А. Керімов, який зазначає, що в поняття «система» як у вітчизняній, так і у світовій літературі включається настільки велика кількість сутнісно різноякісних предметів, явищ, процесів, що за їхніми межами не залишається нічого іншого. У результаті виявляється скрутним наслідувати традицію, специфічні методи і завдання окремих наук. За такої ситуації видається, що будь-яке загальне визначення системи може претендувати в кращому разі на «метатеоретичне», «ідеально-модельоване» або «абстрактно-формалізоване» значення, відмінне від якісної характеристики реальних системних утворень. А це означає, що самі загальні визначення системи повинні класифікуватися залежно від цілей [15, с. 243].

Узагальнений аналіз нині відомих визначень системи дає підстави окреслити її загальновизнані ознаки та властивості, зокрема:

– цілісність. Принципова неможливість ототожнення якостей системи із сумою якостей елементів, що її складають, неможливість виводити з останніх якості цілого;

– упорядкованість. Система – це завжди строго впорядкована сукупність якихось елементів. Критеріальна властивість елемента – його необхідна безпосередня участь у створенні системи: без нього, тобто без будь-якого елементу, системи не існує;

– ієрархічність. Елементи системи завжди взаємопов'язані і взаємодіють між собою всередині цієї системи. Ці їхні властивості можуть призвести до того, що в складноорганізованих системах елементи можуть зливатися в певні утворення, що є більш складними, ніж елемент і менш складними, ніж система – підсистеми. Підсистема здатна виконувати якусь частину програми системи. У цьому випадку по відношенню до всієї системи вона виявляється елементом, а по відношенню до тих елементів, які її складають, – системою (відносно самостійною, але іншого рівня);

– структурність. Можливість описання системи через установлення її структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки її структури;

– елементи системи взаємодіють не тільки між собою всередині системи, але й із зовнішнім середовищем (елементами інших систем). Ця взаємодія може привести до змін як змісту, так і внутрішньої будови, як цих елементів, так і системи загалом. При цьому зміни зазнає і саме зовнішнє середовище (інші системи);

– система як щось ціле виконує якусь програму, яка не може зводитися до функцій кожного окремого елемента системи (мета системи);

– самовизначеність, самодетермінація набору властивостей системи, яка входить у закономірність [11, с. 34–35; 16; 7, с. 14; 17, с. 185–186; 18, с. 370; 19, с. 6–7; 20, с. 44; 21; 12, с. 38–54; 22, с. 38–41; 23, с. 18–19; 14, с. 31–32].

Систематизуючи відповідні властивості систем, Р.С. Мельник вказує, що варто підтримати тих науковців, які концентрують свою увагу навколо лише найбільш визначальних ознак поняття системи, називаючи такими цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних елементів системи, пов'язаність системи із середовищем, ієрархічність системи [24, с. 159]. Поєднуючи названі ознаки системи, Р.С. Мельник підкреслює, що система – це цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку [25, с. 6]. Ми схиляємось до того, що загалом саме цьому міркуванню варто надати стверджувальний характер.

Однак, роблячи проміжні висновки, сформовані на підставі здійсненого етимологічного, філологічного та філософського аналізу слова «система» та його ознак, зауважимо, що особисто ми не ставили за завдання сформулювати відповідну дефініцію, а лише за допомогою окреслення відповідних загальновідомих та загальновизнаних ознак спробували віднайти певний алгоритм розгляду порушеної в цьому підрозділі проблематики. І саме тому, на підставі викладеного матеріалу, що певним чином узагальнює системологічні дослідження, відзначимо, що, на наше переконання, розгляд системи права має відбуватись крізь призму таких, пов'язаних із категорією «система», понять, як: елементи, підсистеми, зв'язки, що утворюють структуру, мета.

Посилаючись на деякі наукові дослідження, наведемо авторські міркування з приводу окремих аспектів визначення системи права в цілому. В.М. Костильов, спираючись на застосований ним системний підхід у правових дослідженнях, стверджує, що система права – лише структурний елемент того регулятивного механізму, який з недавнього часу називається правовою системою, знаходиться в різноманітних і складних відносинах з іншими її компонентами і практичну цінність має тільки в цій своїй якості. Більше того, система права є структурним елементом більш загальних систем соціальних норм і соціальної системи, і ця обставина теж впливає на ефективність її регулятивної функції [14, с. 23].

У свою чергу Р.С. Мельник доходить висновку, що система права є цілісним комплексом відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів – норм писаного та неписаного права, які утворюють особливу єдність із суспільними відносинами, що знаходять прояв у суспільстві та державі. Система права є ієрархічним утворенням, у межах якого можуть бути виділені дві основні підсистеми – система приватного права та система публічного права, кожна з яких у свою чергу містить системні утворення галузевих норм (галузі права) [22, с. 58]. При цьому надзвичайно влучною є його теза (щоправда, з посиланням на В.М. Селіванова, Н.Г. Діденка) про те, що приватне та публічне право мають вільно взаємодіяти між собою, що зумовлене як взаємозв'язком суспільних інтересів (приватних і публічних), так і їхнім власним призначенням, доповнюючи одне одного завдяки досягненню певного рівня внутрішньої рівноваги [26]. Саме тому здобуток цих цілей здійснюється через поділ права на приватне та публічне, які, відповідно, є необхідними та обов'язковими елементами системи національного права [22, с. 54].

Поряд із вказаним, Р.С. Мельник наводить і деякі суперечливі тези, зокрема про те, що ієрархічна побудова системи права не може розглядатися підставою для висновку про підпорядкованість норм права, оскільки всі вони об'єднані виключно горизонтальними зв'язками та утворюють взаємопов'язаний фронт, являючи собою елементи єдиної правової дійсності [22, с. 58].

Взагалі, підтримуючи бачення Р.С. Мельника на систему права та його компоненти, ми не можемо погодитися з тим, що така ознака системи, як ієрархічність, може мати неоднозначний зміст. Таке твердження в деякій мірі може навіть поставити під сумнів усю логіку запропонованої та загалом правильної концепції вченого, оскільки, на наше переконання, якщо якийсь з елементів системи характеризується зв'язками лише одного порядку (в даному випадку горизонтальними, як стверджує Р.С. Мельник), то такий елемент втрачає стійкі лінії перетину з іншими складниками системи та системою загалом. Сам же Р.С. Мельник під час вивчення системи як філософської категорії підкреслює залежність кожного елемента, якості й відносин системи від його місця, функцій усередині цілого; відмічає наявність специфічних взаємозв'язків між вихідними компонентами системи; акцентує увагу на тому, що кожний компонент системи у свою чергу може розглядатися як система, яка є цілісним комплексом відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів [22, с. 18–19; 25, с. 5]. Особливо остання характеристика системи яскраво підкреслює, що елементи системи взаємодіють між собою не тільки в площині горизонтальних зв'язків, а й вертикальних, що, власне, і створює можливість їх об'єднання в систему. До речі, Р.С. Мельник зауважує, що саме норма адміністративного права є базовим елементом відповідної системи [27, с. 6], тим самим визнаючи ключову роль норми у внутрішній будові такої системи. Як вбачається, базові компоненти, які являють собою основу системи, не

можуть забезпечувати її ієрархічність за допомогою горизонтальних ліній, більше того, як доведено системологією, внутрішня підпорядкованість забезпечується виключно за рахунок вертикальних зв'язків. Отже, твердження шановного вченого про те, що норми права об'єднані виключно горизонтальними зв'язками, на нашу думку, суперечить теорії систем, адже компоненти системи, як вже було зазначено, взаємодіють між собою за допомогою як зв'язків горизонтального, так і вертикального характеру.

Разом із тим ми підтримуємо критичні твердження Р.С. Мельника про певну застарілість деяких сучасних (заснованих на минулих здобутках радянської правової доктрини) підходів до визначення системи права, які переважно є характерними для навчальної літератури. Зокрема, в певних джерелах система права визначається через категорію «внутрішня структура» [28; 29; 30, с. 63, 66; 31, с. 107; 32; 22, с, 47–48], що, на цілком слушну думку вченого-адміністративіста, не відповідає змісту категорії «система», оскільки система права не може бути його внутрішньою структурою. Також дослідником справедливо звертається увага на те, що в ході дослідження системи права, як правило, не здійснюється аналіз категорії «право», тобто того об'єкта, який намагаються розглянути із системних позицій. Окрім того, групування правових норм, об'єднаних у межах системи права, здійснюється на підставі ознак (властивостей), які їм не належать.

Р.С. Мельник звертає увагу на те, що як підстава для класифікації правових норм використовуються особливості суспільних відносин, останні з яких утворюють самостійну соціальну систему. Тобто ознаки системи суспільних відносин вживаються для потреб пізнання системи права, що, як стверджує вчений, є помилковим. Насамкінець, Р.С. Мельник зауважує, що також не береться до уваги той факт, що подібні погляди на систему права повторюють концепцію системи радянського права, яка була сформульована в штучному порядку, в межах радянської правосвідомості, радянського визначення права і положень матеріалістичної діалектики, де право визнавалося похідним від суспільних відносин явищем, і тому диференціація радянського права залежно від предмета правового регулювання стала намаганням показати принципову різницю між радянським та буржуазним правом, що викликає у вченого критичне ставлення [22, с. 48–49].

Окремо Р.С. Мельник дійшов висновку, що категорії «предмет та метод правового регулювання» не можуть претендувати на звання єдиних для всіх галузей права підстав для їх групування, оскільки більшість галузей права насправді опосередковують, наприклад, предмет регулювання не повністю, а частково, до окремих же галузей права він (предмет) взагалі не застосовується як підстава для виділення із системи права [27, с. 119]. Проте із вказаним твердженням вченого ми погодитись не можемо, хоча й поділяємо думку, що метод правового регулювання не обов'язково є для всіх галузей права основним критерієм їх диференціації. Якщо ж окрема «галузь» права не опосередковується певним набором суспільних відносин, що становлять її предмет, то така сукупність правових норм і не є, власне, галуззю права. Звісно, шановний вчений, як вже було вказано, виступає проти того, що система права має розглядатись крізь призму суспільних відносин, які є, до речі, окремою системою. Але й цей висновок ученого суперечить теорії систем, оскільки, на наше переконання, система права має всі ознаки відкритої сукупності, яка взаємодіє з іншими соціальними системами, в тому числі й із системою суспільних відносин[1]. Більше того, вбачається, що відштовхуючись від думки вченого про те, що система права не є похідною від суспільних відносин, крок за кроком такої наукової думки можна дійти висновку, що право виникло раніше, ніж суспільні відносини, суспільні відносини – раніше за суспільство і т. д. Іншими словами, якщо не існує суспільства, то не існує необхідності у правовому регулюванні відносин, що в ньому виникають[2]. Враховуючи це, припустимо, що хибності в тому, що галузі права диференціюються, в тому числі за допомогою предмета правового регулювання, на наше переконання, немає.

До речі, у продовження дискусії з приводу критеріїв групування правових норм на певні галузі дозволимо собі навести деякі аргументи на користь тези про те, чому метод правового регулювання не є неодмінним показником «самостійності» галузі. У цьому контексті наведемо слова В.Д. Сорокіна, який зазначав, що деякі вчені радянської доби визнавали, що метод правового регулювання якщо і залежить від предмета, то зовсім не завжди, тому що здебільшого одночасні за конкретним характером суспільні відносини регулюються різними методами, а різнорідні – одним і тим же методом [33, с. 96]. При цьому ряд представників цього напряму в науці радянського права заперечували самостійне значення методу, хоча й визнавали, що в поєднанні з предметом метод правового регулювання сприяє більш точному розмежуванню галузей «радянського соціалістичного права» [34, с. 411]. Сам В.Д. Сорокін поділяв таку позицію лише в частині визнання визначальної ролі предмета правового регулювання як головного критерію розмежування галузей права [35, с. 37–38]. З цього приводу В.В. Юровська, яка досліджує сучасний стан методів адміністративного права, зазначає, що «метод правового регулювання не є основною характеристикою будь-якої галузі права і не є конкретною запорукою правильного визначення однорідності та відокремленості тої чи іншої групи відносин». Визначаючи предмет основним критерієм диферен-

[1] Щоправда, сам же Р.С Мельник на інших сторінках своїх досліджень ствердно заявляє, що «…норми утворили особливу єдність із середовищем – суспільними відносинами» [22, с. 55].

[2] Безумовно, в наших роздумах із цього приводу є певна доля перебільшення, проте у даному випадку такий підхід слід вважати лише певним способом пошуку істини за допомогою гіперболізації, а не спробою автора цього дослідження поставити під сумнів глибину наукового пошуку інших, без сумніву, більш авторитетних вчених.

ціації галузей права, вчена припускає, що «метод правового регулювання є чинником, що, безперечно, впливає на таку оцінку, але лише вторинним. <…> превалювання одного методу над іншим або їх збалансоване використання у тій чи іншій галузі права залежить насамперед від видової належності окремої галузі права чи то до публічної, чи то до приватної підсистем права» [36, с. 34]. Підкреслимо, що вказаний підхід нами уявляється взагалі правильним та таким, що заслуговує на підтримку. При цьому зауважимо, що, на нашу думку, далеко не всі окреслені галузі права мають достатній обсяг ознак відповідних системних утворень, що формують систему вітчизняного права. За таких, як видається, логічних умов формування системи права кількість самостійних галузей права наразі є досить обмеженою.

Відштовхуючись від вищенаведеного, спираючись на наукові здобутки теоретиків права, а також вчених, що є представниками галузевих наук (у тому числі й адміністративно-правової), підсумуємо, що, на нашу думку, система права складається з таких елементів, як норми права, які взаємодіють між собою за допомогою горизонтальних та вертикальних зв'язків, що дають змогу об'єднати певні норми в інші компоненти системи – інститути, підгалузі та галузі (які відносно системи права в цілому є системами нижчого порядку). У свою чергу останні, залежно від характеру взаємозв'язку в процесі правового регулювання публічного та приватного інтересу, утворюють підсистеми публічного та приватного права відповідно (які одночасно є системами більш високого порядку, ніж інститути та підгалузі). При цьому критерієм диференціації галузей права є предмет (основний критерій) та метод (допоміжний) правового регулювання.

Зауважимо, що вказаний висновок щодо системи права є досить принциповим у контексті з'ясування сутності та змісту системи адміністративного права, оскільки він наочно демонструє підхід автора до таких питань, як місце адміністративного права у вітчизняній системі права та його точки дотику з іншими галузями права, зміст його складових компонентів та характер взаємозв'язків між ними і системою адміністративного права загалом.

**ЛІТЕРАТУРА:**


1. Явич. Л.С. Основы знаний о советском государстве и праве. Ленинград: ЛГУ, 1979. 134 с.
2. Словник української мови: в 11 т. К.: Видавництво «Наукова думка», 1973. Т. 9. 840 с.
3. Ильичёв. Л.Ф., Ковалёв С.М., Панов В.Г. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%D0%90
4. Философский энциклопедический словарь. М.: Мысль, 2010. Т. 1. 744 с.
5. Философия: Часть вторая: основные проблемы философии: учеб. пособие для вузов; под ред. проф. В.И. Кириллова. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999. 304 с.
6. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. М.: Политиздат, 1985. 263 с.
7. Губанов В.А., Захаров В.В., Коваленко А.Н. Введение в системный анализ: учебное пособие. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1988. 232 с.
8. Кравченко Р.Г., Скрипка А.Г. Основы кибернетики: учебное пособие. М.: «Экономика», 1974. 279 с.
9. Герлох А. Кнапп В. Логика в правовом сознании. Перевод с чешского; под ред. и со вступ. ст. Венгерова А.Б. М.: Прогресс, 1987. 312 с.
10. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. 252 с.
11. Правовая информатика и кибернетика: учебник / Г.А. Атанесян, О.А. Гаврилов, П. Дери, А.Г. Каблуков и др.; под ред. Н.С. Полевой. М.: Юридическая литература, 1993. 528 с.
12. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. М.: СИНТЕГ, 2000. 528 с.
13. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974. 280 с.
14. Костылёв В.М. Проблемы системного и формально-логического анализа права: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Уфа, 2002. 195 с.
15. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 2-е издание. М.: Аванта+, 2001. 560 с.
16. Агошкова Е.Б. Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы. Вопросы философии. 1998. № 7. С. 170–179.
17. Блауберг И.В. Юдин Э.Г. Становление и сущность системного похода. М.: Изд-во «Наука», 1973. 270 с.
18. Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. М.: Теис, 2005. 608 с.
19. Вступ до теорії правових систем: монографія / за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Вид-во «Юрид. думка», 2006. 432 с.
20. Егоров Ю.Л. Система, структура, функция. Научные доклады высшей школы. Философские науки. 1978. № 5. С. 38–47.
21. Калошин П.М. Файзиев А.А. О понятии «система». Философские науки. 1981. № 4. С. 132–134.
22. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978. С.38–41.
23. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
24. Диалектика познания сложных систем / под ред. В.С. Тюхтина. М.: Мысль, 1988. 316 с.
25. Мельник Р.С. Системний підхід у правознавстві. Підприємництво, господарство і право. 2010. № 11. С. 3–6.
26. Селіванов В. Діденко Н. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні. Право України. 2001. № 11. С. 15–22.
27. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 32 с.
28. Мартынов В.Ф. Чернышова С.В. К вопросу о месте метода правового регулирования в системе критериев отраслевой структуризации права. История государства и права. 2007. № 1. С. 7–9.

29. Погорілко В. Малишко М. Правова система – система права – система законодавства суверенної України. Право України. 1993. № 9–10.

30. Погребной И.М. Теория права: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Х.: Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. 128 с.

31. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 6-е вид. Х.: Консум, 2002. 160 с.

32. Сапий А.В. Развитие понятия «метод правового регулирования» в общей теории права. Закон и право. 2008. № 1. С. 47–49.

33. Петров Г.И. Сущность советского административного права; отв. ред. О.С. Иоффе. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. 184 с.

34. Теория государства и права. М.: «Юридическая литература», 1965. 560 с.

35. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы: монография. М.: «Юридическая литература», 1976. 144 с.

36. Юровська В.В. Метод адміністративного права: деякі аспекти наукової дискусії про сутність перманентної ознаки галузі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 47. С. 32–36.

УДК 342.9

**Коротаєв В. М.,**
*здобувач*
*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

# АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЗБРОЇ

# ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF EXPERT WEAPONS RESEARCH

У науковій статті здійснено дослідження адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового регулювання експертних досліджень зброї. Визначено і проаналізовано ознаки та стадії адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового регулювання експертних досліджень зброї.

***Ключові слова:*** *експерт, зброя, адміністративно-правове регулювання, адміністративні процедури, адміністративні послуги.*

В научной статье осуществлено исследование административных процедур в сфере административно-правового регулирования экспертных исследований оружия. Определены и проанализированы характерные черты и стадии административных процедур в сфере административно-правового регулирования экспертных исследований оружия.

***Ключевые слова:*** *эксперт, оружие, административно-правовое регулирование, административные процедуры, административные услуги.*

In the scientific article the research of administrative procedures in the field of the legal adjusting of forensic researches of weapon is carried out. The personal touches and stages of administrative procedures in the field of the legal adjusting of forensic researches of weapon are certain and analysed.

***Key words:*** *forensic activities, administrative and legal regulation, weapon, adminictrative procedures, administrative services.*

**Постановка проблеми.** Розвиток науки, техніки і нових технологій закономірно зумовлює необхідність використання спеціальних знань для успішного розгляду та вирішення певних питань. Вчення про адміністративно-правове регулювання адміністративних процедур у сфері експертних досліджень зброї засноване на регламентованій нормами права послідовності дій експерта, що здійснює дослідження зброї, з метою забезпечення публічного інтересу держави та приватних осіб.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематикою адміністративно-правового регулювання та адміністративної діяльності у сфері експертно-криміналістичних досліджень займалися деякі вчені, зокрема: В. Бахін, Р. Бєлкін, Ю. Битяк, А. Вінберг, Г. Грановський, В. Гіжевський, В. Гончаренко, Т. Коломоєць, Н. Клименко, О. Лопата, О. Олійник, Л. Романенко, О. Росінська, М. Салтевський, О. Фількова, В. Шепітько, В. Шерстюк, М. Шульга, М. Щербаковський. Втім, проблематика адміністративних процедур у сфері експертних досліджень зброї вимагає подальших наукових розробок.

**Метою** даної статті є визначити та проаналізувати сутність і характерні особливості адміністративних процедур у сфері експертних досліджень зброї.

**Виклад основного матеріалу.** У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності. У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування [1, с. 5].

О. Миколенко розглядає адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [3].

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнене двома термінами. По-перше, як вже з'ясовано, процедура означає порядок вчинення дій, прийняття актів, логічно впорядкований і спрямований на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» у науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою володарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси [1, с. 6].

Ю. Фролов серед основних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура», визначає: публічний характер та особливий суб'єктний склад



© В. М. Коротаєв, 2017

(адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері та безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів); нормативний характер (адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб); індивідуальний характер (прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації); безспірний характер (предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації); стадійний характер (передбачає послідовну реалізацію кількох стадій за умови, що кожен подальший етап має своєю відправною точкою правовий результат попереднього етапу); особлива спрямованість (адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає в забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління); адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акта, обов'язкового до виконання [5, с. 696; 4, с. 151–152].

Ознаками адміністративної процедури є такі:

– має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів;

– вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;

– спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень;

– застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи;

– має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення;

– тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування;

– має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи [1, с. 7].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 року № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» підрозділи Експертної служби МВС України можуть надавати адміністративні послуги щодо сертифікації зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів

піротехнічних побутового призначення та феєрверків з видачею сертифікатів; відстрілювання вогнепальної зброї та огляд її технічного стану, в тому числі газової, гладкоствольної мисливської і спортивної, стартової, вихолощеної; зброї несмертельної дії, переробленої з військових зразків нарізної і комбінованої мисливської та спортивної.

Таким чином, адміністративну процедуру у сфері адміністративно-правового регулювання експертних досліджень зброї можна визначити як врегульовану нормами права послідовність дій суб'єктів публічної адміністрації у сфері відстрілу зброї та у сфері сертифікації зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків з видачою сертифікатів; що має індивідуальний та безспірний характер і спрямована на створення організаційних умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків.

До основних завдань досліджень вогнепальної зброї та бойових припасів до неї належать:

– установлення належності об'єктів до вогнепальної зброї або конструктивно подібних до неї стріляючих виробів;

– установлення належності об'єктів до боєприпасів вогнепальної стрілецької зброї або конструктивно подібних до них виробів;

– визначення виду, системи (моделі) та калібру вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також конструктивно подібних до них виробів;

– визначення стану (справності) зброї, боєприпасів до неї та придатності їх до стрільби;

– установлення способу виготовлення або факту переробки вогнепальної зброї, боєприпасів до неї та конструктивно подібних до них виробів;

– встановлення належності об'єктів до частин (деталей) вогнепальної зброї тощо.

Контрольний відстріл вогнепальної зброї обов'язково проводиться під час її реєстрації. У подальшому контрольний відстріл проводиться кожні три роки. Експертиза зброї дає можливість перевірити, чи є зброя вогнепальною чи холодною, чи потрібен для неї дозвіл. Перевіряють найчастіше димові чи стартові пістолети, макети вогнепальної зброї.

П. Кононов виділяє такі види процедур, що реалізуються в межах позитивного адміністративного процесу:

– реєстраційні процедури;
– ліцензійно-дозвільні процедури;
– правопредставницькі процедури;
– екзаменаційно-конкурсні процедури;
– експертно-посвідчувальні процедури;
– заохочувальні процедури;
– службово-призовні процедури [2, с. 96–108; 4, с. 153].

За змістовним наповненням адміністративна процедура може бути:

1) реєстраційною. Реєстраційна процедура вміщує в себе такі різновиди: державну реєстрацію юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державну реєстрацію лікарських засобів, державну реєстрацію транспорт-

них засобів, державну реєстрацію місця проживання (або перебування) тощо. У межах цієї адміністративної процедури засвідчується певний статус приватної особи або визначається режим поводження з певними предметами, або здійснюється виконання приватною особою обов'язку. Реєстраційна процедура ініціюється приватними особами. Вона може бути спрямована як на реалізацію прав приватних осіб (приміром, права на підприємницьку діяльність), так і на виконання приватними особами передбачених законом обов'язків (обов'язок зареєструвати місце проживання громадянина);

2) дозвільною. Дозвільна процедура охоплює порядок видачі спеціальних дозволів на користування надрами в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; дозволів на розміщення зовнішньої реклами; дозволів на проведення будівельних робіт; дозволів на придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї, пристроїв, патронів до них, пневматичної зброї, вибухових матеріалів і речовин, відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи тощо. За результатами цієї адміністративної процедури видається акт, який наділяє приватну особу певним правом;

3) ліцензійною. Ліцензуванню підлягають певні види господарської діяльності. Видача ліцензії полягає у внесенні до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань запису про право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню [1, с. 12].

Зазначимо, що адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового регулювання експертних досліджень зброї за своєю сутністю належать до дозвільних (ліцензійно-дозвільних) процедур.

Адміністративним процедурам у сфері експертних досліджень зброї властивий стадійний характер, зокрема, можна виділити 3 етапи діяльності експерта: 1) початок та підготовка провадження експертного дослідження зброї; 2) здійснення власне експертного дослідження зброї; 3) оформлення результатів експертного дослідження зброї.

Відстріл зброї проводиться під час її реєстрації та в подальшому – в разі кожної перереєстрації. За результатами відстрілу власнику зброї видається довідка для надання в дозвільну систему.

Послуги надаються за письмовою заявою фізичних або юридичних осіб із зазначенням їхнього прізвища, імені, по батькові (найменування), місця реєстрації/проживання (місцезнаходження) та виду послуги, а також за постановою (ухвалою) суду в цивільних та господарських справах (далі – замовники). Довідка про відстріл видається по наданню заявником квитанції про сплату вартості послуг.

Зброя для відстрілу приймається в справному стані, власник повинен мати під час реєстрації зброї: документ, підтверджуючий особу; дозвіл на придбання з відміткою магазину або дозвільної системи про придбання зброї; три штатних патрони.

Під час перереєстрації зброї власник повинен подати: документ, підтверджуючий особу; дозвіл на зброю; три штатних патрони.

Патрони, які надаються для відстрілу, не повинні мати механічних і корозійних пошкоджень. Відстріл газової зброї проводиться лише холостими патронами.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, можемо визначити адміністративну процедуру у сфері адміністративно-правового регулювання експертних досліджень зброї як врегульовану нормами права послідовність дій суб'єктів публічної адміністрації у сфері відстрілу зброї та у сфері сертифікації зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків з видачою сертифікатів; що має індивідуальний та безспірний характер та спрямована на створення організаційних умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на них нормативними правовими актами обов'язків. Зазначимо, що адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового регулювання експертних досліджень зброї за своєю сутністю належать до дозвільних (ліцензійно-дозвільних) процедур.

Адміністративним процедурам у сфері експертних досліджень зброї властивий стадійний характер, зокрема, можна виділити 3 етапи діяльності експерта: 1) початок та підготовка провадження експертного дослідження зброї; 2) здійснення власне експертного дослідження зброї; 3) оформлення результатів експертного дослідження зброї.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

2. Кононов П.И. Административное право. Общая часть: Курс лекций. Киров, 2002. 416 с.

3. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 40 с.

4. Росоляк О.Б., Вербіцька М.В. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3. С. 151–153.

5. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. Форум права. 2013. № 3. С. 692–698.

УДК 346.62

**Кушнір І. М.,**
*кандидат юридичних наук,*
*голова правління – президент ПрАТ «ХК «Київміськбуд»*

# ОСОБЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ЗАБУДОВНИКІВ ЗА ДОГОВОРАМИ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ МАЙНОВИХ ПРАВ ІЗ РОЗСТРОЧКОЮ СПЛАТИ

# FEATURES OF TAXATION OF INCOME OF THE DEVELOPER UNDER CONTRACTS FOR THE SALE AND PURCHASE OF PROPERTY RIGHTS WITH INSTALLMENTS OF PAYMENT

У статті здійснюється комплексне дослідження особливостей оподаткування доходів забудовників за договорами купівлі-продажу майнових прав із розстрочкою сплати. Аналізуються підходи теорії фінансового права та положення фінансового й цивільного законодавства, що дозволяють визначити особливості віднесення отриманих за договорами коштів до доходів забудовників й визначення засад виконання податкового обов'язку.

***Ключові слова:*** *забудовник, майнові права, податок на прибуток підприємств, розстрочка сплати.*

В статье проводится комплексное исследование особенностей налогообложения доходов застройщиков по договорам купли-продажи имущественных прав с рассрочкой платежа. Анализируются подходы теории финансового права и положения финансового и гражданского законодательства, позволяющие определить особенности отнесения полученных по договорам средств к доходам застройщиков и основания исполнения налоговой обязанности.

***Ключевые слова:*** *застройщик, имущественные права, налог на прибыль предприятий, рассрочка уплаты.*

The article deals with the complex study of the peculiarities of the taxation of income of developers under contracts of sale and purchase of property rights with a installment payment. The author analyzes the approaches of the theory of financial law and the provisions of financial and civil law, which allows to determine the features of assigning contracted funds to the income of developers and determining the bases of performance of tax liability.

***Key words:*** *developer, property rights, corporate income tax, installment payment.*

В Україні є поширеною практика, за якої забудовники укладають із фізичними та/або юридичними особами – покупцями квартир договори купівлі-продажу майнових прав із розстрочкою як сплати, так і реалізації, шляхом оформлення первинного права власності на новозбудовану житлову нерухомість безпосередньо на покупця відразу ж після завершення будівництва і подачі декларації та отримання сертифіката готовності на відповідний об'єкт. Зазначена модель здійснюється в межах чинного законодавства, однак породжує чимало питань, зокрема й в частині необхідності виконання публічного обов'язку зі сплати податків. Адже в даному разі виникає питання визнання доходу забудовника за таким договором купівлі-продажу майнових прав із розстрочкою. Наявні між забудовником та інвестором конфлікти щодо визначення моменту переходу права власності, а отже, і покладання виконання податкового зобов'язання на конкретного суб'єкта податкових відносин вимагають розв'язання як на рівні правової теорії, так і безпосередньо правозастосування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання проблеми оподаткування доходів забудовників, засвідчує той факт, що зазначена проблематика є предметом розгляду переважно цивільно-правових досліджень. Певна увага приділяється цій проблематиці з боку роз'яснень органів юстиції, а також судової практики. Водночас із боку фінансово-правових досліджень це питання фактично не підіймалося, незважаючи на його актуальність останні роки. Звичайно, в частині оподаткування взагалі й податку на прибуток юридичних осіб чи податку на доходи фізичних осіб зокрема зазначені питання є предметом постійного наукового пошуку юристів-фінансистів. На підтвердження цьому можуть слугувати численні роботи вітчизняних авторів: І.І. Бабіна, Л.К. Воронової, Р.О. Гаврилюк, О.П. Гетманець, Н.Л. Губерської, Д.О. Гетманцева, О.О. Дмитрик, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, О.О. Лукашева, О.А. Музики-Стефанчук, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришви тощо. Однак це дає підстав лише для активного використання отриманих теоретичних напрацювань у процесі розв'язання обраної для дослідження проблематики.

**Метою статті** є комплексне дослідження особливостей оподаткування забудовників за договорами купівлі-продажу майнових прав фізичним та юридичним особам із розстрочкою сплати.

Стрімкий розвиток інституту майнових прав у сфері житлового будівництва розпочався понад десять років тому і спричинив відповідну реакцію з боку державних органів. Зокрема, у 2007 р. Міністерство юстиції України у листі № 19-50-2309 дало роз'яснення, що до введення об'єкта будівництва в експлуатацію і реєстрації права власності на квартиру інвестор не може відчужувати (продавати, міняти, дарувати тощо) квартиру як об'єкт нерухомості, але може відчужувати свої майнові права на неї [9]. У свою чергу в одній з перших ухвал від 17 вересня 2008 р. № 6-26887св07 із цього предмету

© І. М. Кушнір, 2017

Верховний Суд України визнав існування майнових прав на етапі будівництва, коли нерухомості як такої ще немає [21].

Як правило, під час застосування моделі придбання житла (або комерційної нерухомості, разом чи без земельної ділянки) одне із базових питань, що виникає між сторонами, є визначення моменту, з якого має відбутися перехід права власності. Адже покупці зацікавлені у тому, аби перехід права власності відбувся зразу під час підписання договору, незалежно від того, на який термін передбачається розстрочка платежу. Натомість продавець, який нерідко виступає безпосередньо забудовником, зацікавлений у тому, аби такий перехід відбувся зі сплатою всіх внесків. У даному разі для покупця виникають ризики, що за добросовісної оплати продавець може гальмувати перехід права власності на відповідний об'єкт. Натомість для продавця ризиками є несвоєчасна оплата в рамках виконання договору розстрочки придбання майнових прав або взагалі несплата як елемент недобросовісності покупця. Окрім цього, залежно від того, коли відбувається перехід права власності, виникає й відповідний податковий обов'язок або у забудовника (продавця), або у покупця. При цьому податковий обов'язок розглядається в класичному розумінні, притаманному теорії фінансового права (див., наприклад, О.П. Орлюк, М.П. Кучерявенко), а саме як правова категорія, «зміст якої визначається імперативними методами фінансово-правового регулювання, особливостями відносин, що складаються між суб'єктами із приводу сплати податків і зборів» [19, с. 328].

Не викликає сумнівів, що укладання та виконання договорів купівлі-продажу майнових прав виступає предметом цивільно-правового регулювання. І саме з погляду цивільно-правових досліджень відбувається розкриття правової природи таких договорів, визначаються обов'язки сторін тощо. При цьому посилання на цивілістичні дослідження під час розкриття предмету даного наукового пошуку є цілком логічним. Адже зв'язок між фінансовим правом та цивільним правом, як справедливо відзначає О.А. Музика-Стефанчук, зумовлений тим, що «більшість відносин, які виникають у сфері публічної фінансової діяльності, є, по суті, майновими. Тож, бачимо перетинання предметів зазначених галузей права» [10, с. 32]. Відповідно, розкриття предмету даного наукового дослідження неможливе без аналізу положень цивільного та фінансового законодавства, які слід розглядати у взаємозв'язку.

Поняття майнових прав доцільно розглядати на підставі ст. 3 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні», згідно з яким під ними розуміються «будь-які права, пов'язані з майном, відмінні від права власності, в тому числі прав, які є складовими частинами права власності (права володіння, користування, розпорядження), а також інші специфічні права (права на здійснення діяльності, використання природних ресурсів тощо) і права вимоги» [4]. Фактично, за договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) передає або зобов'язується передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а покупець приймає або зобов'язується прийняти майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму (ст. 655 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [20]). При цьому відстрочення платежу – це встановлений строк оплати ціни товару для покупця через певний проміжок часу. У свою чергу, як наголошують фахівці, розстрочення платежу – це не тільки ціна, але й закріплений в договорі купівлі-продажу порядок, строки і розміри платежів, які є істотними умовами такого договору відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 695 ЦК України [20]. Зазначені умови договору мають визначальне значення не лише для учасників його як суб'єктів цивільних правовідносин, але й як учасників у майбутньому податкових відносин. Адже залежно від того, які істотні умови щодо передачі майнових прав закріплено, визначається питання, коли і в якого конкретно суб'єкта виникає податковий обов'язок, оскільки укладання та виконання договору, предметом якого є майнові права на нерухомість, породжує у свою чергу появу податкових правовідносин у зв'язку з появою доходу забудовника.

Як об'єкти цивільних прав, що не обмежені в обороті, майнові права на квартиру можуть вільно відчужуватися. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 656 ЦК України майнові права можуть бути предметом договору купівлі-продажу. Майнові права можуть також виступати предметом застави (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про заставу» [5]), предметом іпотеки, особливо коли мова йде про об'єкт незавершеного будівництва (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про іпотеку» [3]) тощо. Якщо говорити про зміст майнового права на нерухомість, що будується, то підхід щодо визначення даного поняття був свого часу запропонований Верховним Судом України. На думку суду, його можна визначити як «право очікування», а саме – обмежене речове право, за яким власник даного права наділяється певними, але не всіма правами власника майна, і яке засвідчує правомочність власника отримати право власності на нерухоме майно або інше речове право на відповідне майно в майбутньому [12]. Як справедливо відзначено, «з'явившись уперше в постанові Верховного Суду України від 30 січня 2013 р. № 6-168цс12, це формулювання зараз широко і практично дослівно тиражується судами різних інстанцій» [21].

За загальним правилом, право власності в набувача майна за договором виникає з моменту передання майна, якщо інше не встановлено договором або законом. Окрім цього, право власності на майно за договором, який підлягає нотаріальному посвідченню (а саме таким є передача майнових прав на нерухомість, у тому числі із земельною ділянкою), виникає у набувача з моменту такого посвідчення або з моменту набрання законної сили рішенням суду про визнання договору, не посвідченого нотаріально, дійсним. Також відповідно до чинного законодавства права на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації, виникають із дня такої реєстрації відповідно до закону. Порядок такої реє-

страції визначається Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2]. Цим Законом встановлено, що права на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації, виникають із дня такої реєстрації відповідно до закону (п. 3 ст. 3 Закону). Окрім цього, відповідно до п. 9 ст. 15 Закону, державна реєстрація прав, їх обтяжень у результаті вчинення нотаріальної дії (надання відмови в ній) проводиться одночасно з вчиненням такої дії. Тобто реєстрація права власності за набувачем має відбуватись одночасно з посвідченням договору нотаріусом. При цьому можна погодитися з фахівцями, які підкреслюють, що така реєстрація не має і не може бути пов'язана з моментом остаточного розрахунку за договором [21; 22]. Зазначений висновок набуває особливого значення в разі розстрочення платежів, оскільки чинним цивільним законодавством передбачається можливість продажу товару в кредит, який відбувається з відстроченням або розстроченням платежу за придбаний товар (ст. 694 ЦК України).

Як зазначалося, за договором купівлі-продажу майнових прав з моменту отримання майнових прав на відповідний об'єкт набувач може здійснювати розпорядження ними на власний розсуд, у тому числі безоплатно передавати, відчужувати, здійснювати інші цивільні правочини. При цьому майнові права на об'єкт надають їх фактичному набувачу право на отримання в майбутньому у власність об'єкт за умови завершення будівництва та прийняття в експлуатацію будинку, а також право вимагати передати йому об'єкт у власність. Також майнові права на об'єкт надають їх набувачу право оформити право власності на об'єкт або вимагати оформлення права власності відповідно з вимогами чинного законодавства України [7].

Говорячи про оподаткування даних операцій, доцільно визначитися з питанням бухгалтерського обліку, адже нерідко помилки у цьому напрямі призводять до наступних порушень податкового законодавства. У межах чинного фінансового законодавства кошти, які отримують забудовники за договорами купівлі-продажу майнових прав, що укладаються до введення об'єкта нерухомості в експлуатацію, для цілей бухгалтерського обліку, визнаються авансами до моменту введення об'єкта нерухомості в експлуатацію. Після введення такого об'єкта в експлуатацію такі кошти визнаються як дохід забудовника та відображаються на рахунку 28 «Товари» (субрахунок 286 «Необоротні активи та групи вибуття, утримувані для продажу» [22]). Відповідно до Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 15 «Дохід», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 29.11.1999 р. № 290 [18] (далі – П(С)БО 15), дохід визначається під час збільшення активу або зменшення зобов'язання, що зумовлює зростання власного капіталу (за винятком зростання капіталу за рахунок внесків учасників підприємства), за умови, що оцінка доходу може бути достовірно визначена (п. 5). У свою чергу згідно з п. 8 П(С)БО 15, дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, інших активів) визнається в разі наявності всіх наведених нижче умов: покупцеві передані ризики й вигоди, пов'язані з правом власності на продукцію (товар, інший актив); підприємство не здійснює надалі управління і контроль за реалізованою продукцією (товарами, іншими активами); сума доходу (виручка) може бути достовірно визначена; є впевненість, що в результаті операції відбудеться збільшення економічних вигод підприємства, а витрати, пов'язані з цією операцією, можуть бути достовірно визначені.

Відповідно до п. 3 постанови Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 р. № 461 [15], прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва, що належать до IV і V категорій складності, здійснюється на підставі акта готовності об'єкта до експлуатації шляхом видачі органами державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката. При цьому датою прийняття в експлуатацію об'єкта є дата реєстрації декларації або видачі сертифіката (п. 11 Постанови № 461). При цьому право власності на новостворене нерухоме майно (житлові будинки, будівлі, споруди тощо) виникає з моменту його державної реєстрації (частини 1, 2 статті 331, частина 4 статті 334 ЦК України [20]), частина 3 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2]. Зазначений підхід відповідає й судовій практиці. Так, відповідно до постанови Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 12 листопада 2014 р. у справі № 6-129цс14 [13] новостворене нерухоме майно стає об'єктом цивільних правовідносин з моменту завершення будівництва, прийняття до експлуатації або державної реєстрації без урахування того, яким суб'єктом правовідносин здійснено такі дії та на якого суб'єкта цивільних правовідносин або сторону договору зареєстроване новостворене майно.

Щодо державної реєстрації, то свого часу це питання регулювалося Порядком державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженим постановою КМУ від 17.10.2013 р. № 868 [16]. Останній передбачав, що в разі проведення державної реєстрації права власності з видачею свідоцтва на новозбудований або реконструйований об'єкт нерухомого майна, будівництво якого здійснювалося із залученням коштів фізичних та юридичних осіб, у результаті діяльності житлового, житлово-будівельного, дачного, гаражного чи іншого кооперативу заінтересованою особою є інвестор (особа, що придбала майнові права), член відповідного кооперативу (п. 50). Після завершення будівництва об'єкта містобудування та державної реєстрації прав на такий об'єкт за особами, які брали участь в інвестуванні (фінансуванні) об'єкта будівництва, особа, що залучала кошти фізичних та юридичних осіб (замовник будівництва), після прийняття такого об'єкта в експлуатацію мала подавати певний набір документів.

Натомість нині це питання регулюється постановою КМУ від 25.12.2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Згідно з п. 20 Постанови № 1127 у разі проведення державної реєстрації права власності на окремий індивідуально визначений об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва вперше, в тому числі в результаті поділу, виділу частки з об'єкта нерухомого майна або об'єднання об'єктів нерухомого майна, державний реєстратор за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру прав відкриває новий розділ у цьому Реєстрі з присвоєнням реєстраційного номера об'єкту нерухомого майна, об'єкту незавершеного будівництва та формує реєстраційну справу відповідно до законодавства [17].

Отже, враховуючи вищенаведені положення чинного законодавства, надходження, одержані особою, що здійснює будівництво із залученням коштів фізичних та юридичних осіб, за укладеними договорами купівлі-продажу майнових прав, до введення відповідного об'єкта в експлуатацію (до передачі покупцю всіх значних ризиків ти вигод, пов'язаних із володінням активом) відповідають законодавству, а для цілей бухгалтерського обліку відповідні залучені кошти визнаються авансами від відповідних покупців – юридичних чи фізичних осіб.

Що стосується правомірності визнання доходу, отриманого на підставі договорів купівлі-продажу майнових прав на об'єкти нерухомості, укладених після введення такої нерухомості в експлуатацію, то слід звернути увагу на позицію Державної реєстраційної служби України, викладену в листі від 08.12.2014 р. № 14451/06-15-14 [8], про те, що правове регулювання набуття права власності на новостворене нерухоме майно за цивільним законодавством та законодавством про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно (розглянуте нами вище) максимально схоже за своєю правовою природою з правовим регулюванням відповідних правовідносин Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» [6]. Відповідно до частини 9 статті 14 зазначеного Закону, після введення об'єкта будівництва в експлуатацію управитель може продовжити укладання договорів про участь у фонді фінансування будівництва із закріпленням об'єктів інвестування за довірителями до моменту отримання письмової вимоги забудовника, повернути йому майнові права на об'єкти інвестування, які не передані довірителям. Забудовник зобов'язаний прийняти від управителя такі майнові права. Таким чином, урахувавши визначені положення, ДРС України роз'яснила, що проведення державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, розташовані в багатоквартирному будинку, на підставі договорів купівлі-продажу майнових прав на такі об'єкти, укладених після введення в експлуатацію багатоквартирного будинку, не суперечить законодавству.

Разом із тим слід констатувати наявність певною мірою неоднозначної судової практики в частині визнання за інвестором права власності на новозбудовану нерухомість після введення її в експлуатацію на підставі договорів купівлі-продажу майнових прав на об'єкти нерухомості, укладених до введення такої нерухомості в експлуатацію. Прикладом неоднозначного підходу можна вважати позицію Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України, викладену в постанові від 18.11.2015 р. № 6-1858цс15 [14], в якій колегія суддів надала свій висновок про відсутність такого способу захисту прав, як визнання права власності на новостворене майно шляхом прийняття судового рішення. Звичайно, наявність протилежних підходів у судовій практиці щодо одного й того ж предмету спору породжувала негативні наслідки у правозастосуванні.

Отже, аналіз чинного законодавства та теорії податкового права дозволяють підтримати позицію фахівців Taxlink, які стверджують, що «отриманий відповідний дохід забудовника є правомірним, а для цілей бухгалтерського обліку такі отримані забудовником кошти визначаються доходами від реалізації продукції та відображаються на рахунку 28 «Товари» (субрахунок 286 «Необоротні активи та групи вибуття, утримувані для продажу»)» [22]. При цьому оподаткування доходів забудовника здійснюється на підставі розділу III «Податок на прибуток підприємств» Податкового кодексу України [11]. Вітчизняний податок на прибуток є аналогом розповсюдженого у світі податку на прибуток корпорацій і являє «особовий загальнодержавний податок, розмір якого залежить від результатів господарської діяльності платників податків – юридичних осіб та їх відокремлених підрозділів» [1, с. 370]. Саме особливості та порядок сплати цього податку матимуть значення для забудовника під час обрахунку податкового обов'язку, що виникає внаслідок відчуження майнових прав із розстрочкою платежу.

В Україні є поширеною практика, за якої забудовники укладають із фізичними та/або юридичними особами – покупцями квартир договори купівлі-продажу майнових прав із розстрочкою як сплати, так і реалізації, шляхом оформлення первинного права власності на новозбудовану житлову нерухомість безпосередньо на покупця відразу ж після завершення будівництва і подачі декларації та отримання сертифіката готовності на відповідний об'єкт. Аналіз чинного законодавства, теорії податкового права та правозастосування дозволяють стверджувати, що отриманий відповідний дохід забудовника від укладання договорів купівлі-продажу майнових прав на нерухомість із розстрочкою сплати є правомірним. Для цілей бухгалтерського обліку отримані забудовником кошти визначаються доходами від реалізації продукції й породжують, відповідно, виникнення в майбутньому податкового зобов'язання зі сплати податку на прибуток підприємств. Загалом, оподаткування доходів забудовника здійснюється на підставі розділу III «Податок на прибуток підприємств» Податкового кодексу України. Особливості та порядок сплати цього податку, визначені ПК України, матимуть значення для забу-

довника під час обрахунку податкового обов'язку зі сплати податку з прибутку підприємств, що виникає внаслідок відчуження майнових прав із розстрочкою платежу.

**ЛІТЕРАТУРА:**


1. Бабін І.І. Податкове право: навч. посіб. Вид. 2-ге, виправл. та доп. Чернівці: ЧНУ, 2013. 496 с.
2. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV в редакції Закону № 834-VIII від 26.11.2015 р. (зі змінами) / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15.
3. Закон України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV (зі змінами) / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/898-15.
4. Закон України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 р. № 2658-III (зі змінами) / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14.
5. Закон України «Про заставу» від 2 жовтня 1992 р. № 2654-XII (зі змінами) / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12/card2#Card.
6. Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» від 19 червня 2003 р. № 978-IV (зі змінами) / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15/card2#Card.
7. Кшуташвілі В. Перехід права власності при купівлі комерційної нерухомості в розстрочку. 31.10.17. URL: https://brightadvise.com/questions/1286.
8. Лист Державної реєстраційної служби України від 08.12.2014 р. № 14451/06-15-14 «Щодо надання роз'яснення деяких питань, пов'язаних з укладанням договорів купівлі-продажу майнових прав». URL: http://document.ua/shodo-nadannja-rozjasnennja-dejakih-pitan-povjazanih-z-uklad-doc216017.html.
9. Лист Міністерства юстиції України від 22.06.2007 р. № 19-50-2309 «Стосовно надання роз'яснень відносно можливості укладання договору щодо об'єкта незавершеного будівництва». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2309323-07.
10. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право: навч. посіб. 3-те вид., допов. та перероб. К.: Атіка, 2007. 264 с.
11. Податковий кодекс України. Закон № 2755-VI від 02.12.2010 р. (зі змінами) / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
12. Постанова Верховного Суду України від 30 січня 2013 р. № 6-168цс12 (Майнові права на квартиру в незавершеному будівництвом житловому будинку, вартість якої була сплачена замовником, не могли бути предметом застави). URL: http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/DF7B0F694375DD61C2257B20003533D3.
13. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 12 листопада 2014 р. у справі № 6-129цс14 (визнання права власності на нерухоме майно). URL: https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravovipoziciivsu/6-129cs14.
14. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 18.11.2015 № 6-1858цс15 (про визнання права власності). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS151026.html.
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 461 «Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF.
16. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 868 «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/868-2013-%D0%BF (втратила чинність).
17. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12. 2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#n366.
18. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 15 «Дохід»: затверджене наказом Міністерства фінансів України від 29.11.99 р. № 290. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 грудня 1999 р. за № 860/4153 (зі змінами). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0860-99.
19. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха та ін.; за заг. ред. О.П. Орлюк. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 472.
20. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15.
21. Чаплян С. Особливості договору купівлі-продажу майнових прав на житло, що будується. 17.04.2017. SEART Lawyers. URL: https://www.seart.com.ua/uk/inform-panel/na-ptashinih-pravah.
22. Чи є правомірним визнання доходу на підставі договорів купівлі-продажу майнових прав на об'єкти нерухомості, укладених після введення такої нерухомості в експлуатацію? URL: https://taxlink.ua/ua/analytics/f-a-q--do/chi-je-pravomirnim-viznannja-dohody/full/.

УДК 340.1

**Макаренко А. В.,**
*здобувач кафедри адміністративного та митного права*
*Університету митної справи та фінансів*

# ПРИПИНЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ДІЇ ПОПЕРЕДНІХ РІШЕНЬ: ЗМІСТ, ВИДИ ТА ПРАВОВІ ПІДСТАВИ

# TERMINATION OF VALIDITY OF PROVISIONAL DECISIONS: CONTENTS, TYPES AND LEGAL GROUNDS

Статтю присвячено дослідженню змісту, видів, правових підстав та наслідків припинення юридичної дії попередніх рішень в державній митній справі. Обґрунтовано недоцільність визначення «зміни» попереднього рішення одним із видів припинення юридичної дії попередніх рішень. Встановлено, що правове регулювання припинення юридичної дії попередніх рішень містить колізії, прогалини, порушення юридичної техніки. Досліджено положення міжнародних актів, встановлюється рівень відповідності національного митного законодавства положенням цих актів, зокрема МК ЄС. Обстоюється позиція щодо необхідності використання положень міжнародних актів з метою удосконалення чинного митного законодавства щодо анулювання (припинення), відкликання (скасування) та зміни попередніх рішень. За результатами проведеного дослідження сформульовано відповідні пропозиції щодо внесення змін до Митного кодексу України, інших актів законодавства з питань державної митної справи.

***Ключові слова:*** *анулювання, відкликання, зміна, митне законодавство,припинення попередніх рішень.*

Статья посвящена исследованию содержания, видов, правовых оснований и последствий прекращения юридического действия предварительных решений в государственном таможенном деле. Обосновано нецелесообразность определения «изменения» предварительного решения одним из видов прекращения юридического действия предварительных решений. Установлено, что правовое регулирование прекращения юридического действия предварительных решений содержит коллизии, пробелы, нарушения юридической техники. Исследовано положения международных актом, устанавливается уровень соответствия национального таможенного законодательства положениям этих актов, в частности ТК ЕС. Отстаивается позиция о необходимости использования положений международных актов с целью усовершенствования действующего таможенного законодательства относительно аннулирования (прекращения), отзыва (отмены) и изменения предварительных решений. По результатам проведенного исследования сформулировано соответствующие предложения о внесении изменений в Таможенный кодекс Украины, другие акты законодательства по вопросам государственного таможенного дела.

***Ключевые слова:*** *аннулирование, отзыв, изменение, таможенное законодательство, прекращение предварительных решений.*

The article is devoted to the research of the content, types, legal grounds and consequences of termination of validity of provisional decisions in the state customs affairs. The inexpediency of determining the “change” of the provisional decision as one of the types of termination of validity of provisional decisions is substantiated. It is established that the legal regulation of termination of validity of provisional decisions contains controversy, lacunas, and violations of legal technique. The article examines the provisions of international acts, establishes the level of compliance of national customs legislation with the provisions of the said acts, in particular the EU Customs Code. The position on the necessity of using the provisions of international acts in order to improve the current customs legislation on voidance (termination), revocation (cancellation) and change of provisional decisions is advocated. According to the results of conducted research, the relevant proposals for amending the Customs Code of Ukraine, as well as other acts of the legislation on issues of state customs affairs are formulated.

***Key words:*** *voidance, revocation, change, customs legislation, termination of provisional decisions.*

**Постановка проблеми.** Застосування та дія попередніх рішень характеризують увесь їх потенціал у митній справі, досягнення правової визначеності під час переміщення товарів через митний кордон і митного оформлення, а також забезпечення спрощення та гармонізації митних процедур, адаптації національного митного законодавства до міжнародних і європейських норм, стандартів.

У контексті наведеного аналіз положень Митного кодексу України (далі – МК України) [1], зокрема ч. ч. 2, 6 ст. 23, свідчить, що попереднє рішення є обов’язковим для виконання будь-яким органом доходів і зборів протягом усього строку його дії, який становить три роки з дати його винесення, якщо факти й умови (зокрема й правила визначення походження товарів), на основі яких було прийнято це рішення, залишатимуться незмінними [1].

Зрештою, як убачається з наведеного, можливості застосування та дія попередніх рішень не є необмеженою, саме тому передбачення в чинному митному законодавстві випадків припинення їх юридичної дії, визначення підстав, порядку та правових наслідків їх настання тільки сприяє формуванню повноцінного уявлення про попередні рішення, порядку й умов їх застосування.

Аналіз досліджень. Із часу запровадження попередніх рішень у митній справі (2005 р. [2; 3]) стан їх наукових досліджень змушує бажати кращого. У зв’язку із цим попередні рішення, їх правове регулювання, практика застосування залишаються маловивченими та недослідженими наукою митного права питаннями. На жаль, наукові опрацювання попередніх рішень характеризуються фрагментарністю, відсутністю їх системного аналізу, зокрема



© А. В. Макаренко, 2017

й щодо припинення їх юридичної дії. Тим не менше, у вітчизняній науці митного права деякі аспекти видів, правових підстав і процедур припинення юридичної дії попередніх рішень досліджували Р.В. Негара, П.Ю. Шевченко, І.П. Яковлєв.

**Метою статті** є дослідження змісту, видів і правових підстав припинення юридичної дії попередніх рішень за митним законодавством України, міжнародним митним законодавством і законодавством окремих зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу.** З аналізу положень ст. 23 МК України випливає, що передбачено такі види припинення юридичної дії попередніх рішень: відкликання попереднього рішення; зміна попереднього рішення; закінчення строку дії попереднього рішення [1]. Є сенс звернути увагу на зміст і правові підстави припинення юридичної дії попередніх рішень, а також їх розмежування між собою.

Відповідно до ч. 7 ст. 23 МК України орган доходів і зборів, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати. Попереднє рішення підлягає відкликанню, якщо воно:

1) було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації та/або внаслідок ненадання підприємством усієї наявної в нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення;

2) вступило в суперечність із законодавством України з питань державної митної справи внаслідок змін в останньому;

3) прийняте з порушенням вимог МК України [1].

Очевидно, що сформульоване в якості дискреції повноваження органів доходів і зборів відкликати прийняті ними попередні рішення не може бути необмеженим. Із цього приводу в науковій літературі цілком слушно відзначали, що використання в цьому приписі узагальнених формулювань не може сприйматися посадовими особами митної служби як можливість довільного розсуду [4, с. 134] і що в цьому разі маємо лише констатацію наявності в органів доходів і зборів повноваження щодо відкликання попередніх рішень, яке здійснюється лише в межах передбачених трьох підстав, тобто визначений перелік таких підстав є закритим і не підлягає розширювальному тлумаченню [5, с. 104]. Дійсно, висловлені науковцями міркування узгоджуються із загальними принципами права та принципами здійснення державної митної справи (ст. 8 МК України).

Таким чином, для відкликання попереднього рішення відповідно до п. 1 ч. 7 ст. 23 МК України необхідне прийняття рішення на підставі недостовірних документів; недостовірної інформації; унаслідок ненадання підприємством усієї наявної в нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення [1].

Для застосування вказаної підстави для відкликання достатньо встановлення хоча б однієї із зазначених дій або бездіяльності, виходячи з використання спільних сполучників «та/або». При цьому обов'язковим є «суттєвий» вплив учинених дій або бездіяльності на характер попереднього рішення. Це формулювання хоча й містить оціночне поняття, але покликане забезпечити розгорнуте правозастосовне тлумачення та виключити відмову через поверхневі технічні недоліки [4, с. 134].

У контексті наведеного положення необхідно звернути увагу на зміст словосполучення «характер попереднього рішення», яке в чинному митному законодавстві відсутнє. До того ж це словосполучення більше не використовується в інших актах митного законодавства, якими здійснюється правове регулювання попередніх рішень.

Одним із визначень слова «характер», згідно зі словником української мови, є сукупність визначальних властивостей, ознак якого-небудь предмета, фізичного або психічного явища, його типові риси [6, с. 23]. Ураховуючи це й аналіз п. 1 ч. 7 ст. 23 МК України [1], можна стверджувати, що характером попереднього рішення позначається його зміст, тобто встановлення відповідного питання; у нашому випадку це може бути визначення країни походження товару, конкретного коду товару згідно з УКТ ЗЕД або надання дозволу на поміщення товарів у митний режим перероблення на митній території/за межами митної території. У зв'язку із цим, наприклад, неправильне визначення країни походження, коду товару згідно з УКТ ЗЕД однозначно визнається «суттєвим» впливом на характер попереднього рішення.

Звертаємо увагу, що під час застосування підстави, вказаної в п. 1 ч. 7 ст. 23 МК України, неважливо, для кого настають негативні наслідки – для органів доходів і зборів чи для суб'єктів ЗЕД. Навіть якщо внаслідок неправильного визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД при застосуванні попереднього рішення негативні наслідки настануть лише для суб'єкта ЗЕД, наприклад, у вигляді сплати більшої суми митних платежів, таке рішення все одно підлягає відкликанню.

Питання відповідальності за вчинення розглянутих дій або бездіяльності вирішується окремо. Так, згідно з ч. 8 ст. 23 МК України відповідальність настає за негативні наслідки застосування попереднього рішення. Однак у разі настання негативних наслідків лише для суб'єкта ЗЕД такий суб'єкт не може розраховувати, наприклад, на відшкодування надмірно сплачених митних платежів, через неправильне визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД. У такому разі суб'єкту ЗЕД потрібно самостійно доводити помилковість сплачених митних платежів, що сталася внаслідок протиправних дій такого суб'єкта, а не органів доходів і зборів.

Підстава для відкликання, передбачена в п. 2 ч. 7 ст. 23 МК України, застосовується в разі внесення змін до законодавства з питань державної митної справи після прийняття попереднього рішення, але до його застосування при митному оформленні товарів.

Із метою правильного розуміння змісту цієї підстави слід визначитися зі змістом поняття «законодавство України з питань державної митної справи». Відповідно до ч. 1 ст. 1 МК України воно складається

з Конституції України, МК України, інших законів України, із міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також із нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання МК України й інших законодавчих актів [1]. Зрозуміло, що попередні рішення можуть вступити в суперечність тільки з деякими актами, з яких складається законодавство з питань державної митної справи, які, по-перше, регулюють порядок прийняття попередніх рішень (процедурний аспект), по-друге, використовувалися під час прийняття попередніх рішень (матеріальний аспект). Будь-яких ознак, які характеризують «суперечність» попереднього рішення зі зміненим законодавством, не встановлено, хоча цілком доцільним було б використання й до змін у законодавстві з питань державної митної справи оціночного поняття «суттєвий вплив», передбаченого в п. 1 ч. 7 ст. 23 МК України [1]. Важливе практичне значення відкликання попереднього рішення за цією підставою має встановлення моменту набрання чинності актом, яким вносяться зміни, особливості чого визначені в ст. 2 МК України.

Отже, у зв'язку зі змінами законодавства з питань державної митної справи виникає ситуація, за якої конкретне попереднє рішення, наприклад, про визначення країни походження певного товару, є помилковим, а визначена відповідно до нього країна походження товару є неправильною.

Наступною підставою є прийняття попереднього рішення з порушенням вимог МК України. Прийняття попередніх рішень здійснюється за відповідною процедурою, яка згідно з ч. 3 ст. 23 МК України визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику [1], тобто Міністерством фінансів України [7]. Разом із цим лише порушення вимог МК України, у якому процедура прийняття попередніх рішень визначається лише частково (зокрема, це підстави та час прийняття попередніх рішень; питання, з яких приймаються попередні рішенні та строки прийняття), є підставою для відкликання попередніх рішень. Це означає неможливість відкликання попереднього рішення у зв'язку з порушенням вимог інших нормативно-правових актів, зокрема прийнятих відповідно до ч. 3 ст. 23 МК України.

Наказами Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 650 (далі – Порядок № 650) [8] та від 19.06.2012 р. № 737 (далі – Порядок № 737) [9] деталізуються положення ст. 23 МК України та визначено процедуру прийняття попередніх рішень про класифікацію товарів і визначення країни походження товару, описано процедурні дії, які є обов'язковими до здійснення органами доходів і зборів та заінтересованими особами. Відповідно до цього цілком логічним було б розширення цієї підстави до інших нормативно-правових актів із питань державної митної справи. Тому пропонуємо законодавцю п. 3 ч. 7 ст. 23 МК України викласти в такій редакції: «прийняте з порушенням вимог МК України й інших нормативно-правових актів із питань державної митної справи».

Незважаючи на вичерпність переліку для відкликання попереднього рішення, ознаки ще однієї з підстав для відкликання містяться в п. 21 розділу II Порядку № 650, згідно з яким у разі встановлення факту невідповідності товару відомостям, наведеним у попередньому рішенні про класифікацію товару згідно з УКТ ЗЕД, митним органом, яким виявлено невідповідність, надається інформація про цей факт митному органу, який видав попереднє рішення. Митний орган, який видав попереднє рішення, відкликає таке рішення в порядку, визначеному ст. 23 МК України [8].

Положеннями ст. 23 МК України не передбачено такої підстави для відкликання попереднього рішення, як виявлення невідповідності товару відомостям, наведеним у попередньому рішенні під час митного оформлення. Тому бланкетна норма в п. 21 має відсилку не до підстави для відкликання попереднього рішення, наведеної в ч. 7 ст. 23 МК України, а до порядку (процедури), частково визначеного в цій статті.

Утім, відкликання попереднього рішення за цією підставою не відповідає вимогам ч. 7 ст. 23 МК України, а згідно з п. 18 розділу II Порядку № 650 та п. 1.8 Порядку № 737 відсутність попереднього рішення не є підставою для відмови в митному оформленні. Тому пропонуємо Мінфіну внести зміни до Порядку № 650 шляхом виключення абз. 2 п. 21 розділу II.

Відповідно до ч. 10 ст. 23 МК України попереднє рішення вважається відкликаним із дня прийняття рішення про його відкликання [1].

Наступним видом припинення юридичної дії попередніх рішень є зміна. Відповідно до ч. 11 ст. 23 МК України за необхідності внесення змін до попереднього рішення таке рішення відкликається, а на заміну приймається нове з обов'язковим посиланням у ньому на відкликане рішення та із зазначенням причин його відкликання [1].

Узагалі зміна передбачає викладення окремих положень акта в новій редакції або їх доповнення новими положеннями. Здійснюється це, коли є потреба уточнити, доопрацювати певні положення акта тощо; при цьому його головний зміст залишається в первісному вигляді. Натомість зміна попереднього рішення здійснюється шляхом його відкликання, яке, як установлено вище, є окремим видом припинення юридичної дії попередніх рішень. У зв'язку із цим виникає питання, чому потреба зміни попереднього рішення не закріплена в ч. 7 ст. 23 МК України як одна з підстав для відкликання попереднього рішення?

МК України й інші нормативно-правові акти не містять переліку підстав (причин) внесення змін до попереднього рішення, навіть примірного. Водночас положення ч. 11 ст. 23 МК України не зобов'язують органи доходів і зборів зазначати підставу (причину) внесення змін, у зв'язку з чим їх значення практично нівелюється. Отже, навіть, якщо

внесення змін зумовлюється потребою виправлення технічних помилок чи описок, попереднє рішення відкликається.

Підтвердженням останньої тези є положення ч. 11 ст. 23 МК України, згідно з яким на заміну (відкликаного попереднього рішення) приймається нове з обов'язковим посиланням у ньому на відкликане рішення та із зазначенням причин його відкликання. Отже, зазначається не підстава для відкликання, передбачена в ч. 7 ст. 23 МК України, а інші обставини, факти тощо, якими обґрунтовується «необхідність» внесення змін. Це надає органам доходів і зборів необмежені повноваження щодо відкликання попередніх рішень, посилаючись лише на необхідність внесення змін до попереднього рішення, що насправді робить перелік підстав для відкликання (ч. 7 ст. 23 МК України) відкритим, дозволяючи безпідставно відкликати попередні рішення. Ураховуючи, що зміна попереднього рішення передбачає його відкликання, здійснюється це органом доходів і зборів, який прийняв таке рішення [1]. Єдина різниця між відкликанням попереднього рішення з підстав, передбачених ч. 7 ст. 23 МК України й у разі необхідності внесення змін, полягає в тому, що в останньому випадку органи доходів і зборів приймають «нове» попереднє рішення самостійно, на основі наявних відомостей та інформації, без залучення суб'єкта, за заявою якого таке рішення було прийняте.

Отже, у чинному митному законодавстві фактично ототожнюються поняття «відкликання» та «зміна» попередніх рішень, що й слугувало підставою для визначення зміни попереднього рішення одним із видів припинення юридичної дії попередніх рішень.

Нове попереднє рішення не пізніше наступного робочого дня після його прийняття надсилається особі, за зверненням якої було прийняте відкликане рішення [1]. Таке «нове» попереднє рішення відповідно до ч. 6 ст. 23 МК України діє з дати його винесення.

Закінчення строку дії попереднього рішення як вид припинення юридичної дії попередніх рішень випливає зі змісту ч. 6 ст. 23 МК України, відповідно до якої строк дії попереднього рішення становить три роки з дати його винесення [1]. Також згідно з п. 3 розділу II Порядку № 650 після закінчення строку дії попереднє рішення про класифікацію товару згідно з УКТ ЗЕД втрачає чинність. Головне полягає в тому, що після спливу трьох років із дати винесення попереднього рішення воно не може застосовуватися.

З проведеного аналізу вбачається, що питання припинення юридичної дії попередніх рішень не позбавлені недоліків. Правовому регулюванню властиві колізії та прогалини, наявні порушення юридичної техніки, що унеможливлює належне їх практичне застосування та в жодному разі не пов'язується з ефективним застосуванням і дією попередніх рішень.

Пошук оптимального правового регулювання видів і підстав припинення юридичної дії попередніх рішень потребує звернення до аналізу положень, передбачених у міжнародному митному законодавстві та митному законодавстві окремих зарубіжних країн.

В Угоді про спрощення процедур торгівлі [10] передбачається можливість відкликання, зміни та визнання недійсними попередніх рішень. Допускається це, відповідно до ч. 4 ст. 3 Угоди, лише якщо таке рішення було схвалене на основі неповної, неправильної, хибної чи завідомо неправдивої інформації.

Основи митних законодавств держав – учасниць СНД [11] установлюють, що митні органи можуть анулювати, змінити чи відкликати попереднє рішення, прийняте ними (ст. 216). Анулювання чи зміна відбувається, якщо рішення прийняте на основі неповної чи недостовірної інформації, наданої заявником, а також у разі зміни законодавства, що стосується попереднього рішення (ч. 2 ст. 216). Відкликається попереднє рішення, якщо є достатні підстави для цього (ч. 3 ст. 216) [11].

Регламентом ЄС від 09.10.2013 р. № 952/2013 «Про встановлення Митного кодексу Європейського Союзу» [12] (далі – МК ЄС) передбачене анулювання, відкликання (скасування) та зміна попередніх рішень.

Анулюється рішення, згідно з ч. 1 ст. 27 МК ЄС, під час виконання всіх умов: a) рішення було прийняте на основі неправильної чи неповної інформації; b) власник рішення знав або повинен був обґрунтовано знати, що інформація була неправильною або неповною; c) якщо інформація була правильною та повною, рішення було б інакшим [12].

Рішення відкликається (скасовується) або змінюється відповідно до ч. 1 ст. 28 МК ЄС у таких випадках, крім зазначених у ст. 27: a) одна чи більше умов для прийняття такого рішення не виконані чи більше не виконуються; b) за заявою власника рішення [12].

У Митному кодексі митного союзу Євразійського економічного союзу, прийнятого рішенням Міждержавної ради від 27.11.2009 р. № 17 [13] (далі – МК ЄврАзЕС), дозволяється прийняття рішень про припинення дії, зміну та відкликання попередніх рішень, хоча тільки про класифікацію товарів за Товарною номенклатурою зовнішньоекономічної діяльності. Рішення про припинення дії згідно з ч. 2 ст. 56 МК ЄврАзЕС приймається, якщо митним органом установлено, що заявник для прийняття попереднього рішення надав підроблені документи, недостовірні та (або) неповні відомості.

Змінюється попереднє рішення у випадках виявлення митним органом або заявником помилок, допущених під час прийняття попереднього рішення та прийняття митними органами рішень або роз'яснень щодо класифікації окремих видів товарів (ч. 3 ст. 56) [13].

Відкликання попереднього рішення здійснюється у випадках внесення змін до Товарної номенклатури, що впливають на класифікацію товарів, щодо яких прийняте попереднє рішення; прийняття Всесвітньою митною організацією рішень щодо класифікації товарів; прийняття Комісією рішень і роз'яснень щодо класифікації окремих видів товарів (ч. 4 ст. 56) [13].

У результаті проведеного дослідження встановлено, що чинне митне законодавство України щодо попередніх рішень, зокрема припинення їх юридичної дії, є неузгодженим і не відповідає нормам міжнародних і європейських актів.

Упевнені, що, керуючись прагненнями адаптації національного митного законодавства до міжнародних і європейських норм і стандартів, потрібно узгодити чинне митне законодавство щодо попередніх рішень, припинення їх юридичної дії до положень Угоди про спрощення процедур торгівлі, МК ЄС і розглянути можливість запозичення позитивного досвіду регулювання цих питань у митному законодавстві окремих країн.

У зв'язку із цим пропонуємо такі кроки щодо виправлення ситуації, що склалася з припиненням юридичної дії попередніх рішень.

Слід розмежувати відкликання та зміну попередніх рішень за підставами застосування та правовими наслідками, а також передбачити (шляхом внесення змін до ст. 23 МК України) можливість анулювання (припинення) попередніх рішень поряд із відкликанням і зміною.

При цьому зміна попереднього рішення полягає в зміні його окремих положень, які не впливають на характер попереднього рішення. Підставами для зміни є необхідність виправлення помилок, описок тощо, при цьому внесення змін не впливає на строк дії попереднього рішення, який відраховується з моменту його винесення. Упевнені, що такі підстави для відкликання попереднього рішення, як суперечність із законодавством унаслідок змін в останньому та прийняття з порушенням процедури (п. п. 2, 3 ч. 7 ст. 23 МК України), не завжди повинні тягнути відкликання, а можуть бути виправлені шляхом внесення змін.

Відкликається попереднє рішення, коли умови, на основі яких воно було прийняте, змінилися. Іншими словами, характер попереднього рішення внаслідок цих змін унеможливлює його подальше застосування. Украй важливим є встановлення органами доходів і зборів неможливості узгодження попереднього рішення, наприклад, із вимогами чинного законодавства, шляхом внесення змін до нього.

У разі відкликання попереднє рішення втрачає чинність із моменту прийняття рішення про його відкликання, а це означає, що застосування попереднього рішення до цього є законним.

Анулювання (припинення) попереднього рішення здійснюється в разі встановлення безпідставності та незаконності прийняття попереднього рішення або якщо його прийнято на основі недостовірної, неповної інформації. У разі анулювання попереднього рішення воно вважається недійсним із моменту його винесення, а його застосування є незаконним.

Отже, зміна – це виправлення технічних помилок, описок тощо в попередньому рішенні, відкликання – це узгодження попереднього рішення з вимогами чинного митного законодавства, анулювання – це визнання попереднього рішення недійсним.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження встановлено, що «характером попереднього рішення» позначається його зміст, тобто встановлення відповідного питання, з якого може прийматися попереднє рішення.

Ототожнення понять «відкликання» та «зміна» попередніх рішень є порушенням юридичної техніки, унеможливлює виправлення технічних помилок, описок у попередньому рішенні, які не впливають на характер такого рішення й фактично надають органам доходів і зборів необмежені повноваження щодо відкликання попередніх рішень.

На підставі аналізу положень міжнародних актів, митного законодавства окремих зарубіжних країн установлено ступінь відповідності чинного митного законодавства щодо припинення юридичної дії попередніх рішень, а також сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення.

Запропоновано передбачити можливість анулювання (припинення), відкликання (скасування) та зміну попередніх рішень, які розмежовуються за змістом, підставами та правовими наслідками.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України.2012. № 44–45, № 46–47, № 48.Ст. 552.

2. Про затвердження Порядку прийняття попередніх рішень щодо класифікації та кодування товарів в УКТ ЗЕД: Наказ Державної митної служби України від 04.04.2005 р. № 238 / Державна митна служба України. Офіційний вісник України. 2005. № 18. С. 34. Ст. 954 (утратив чинність).

3. Про затвердження Порядку прийняття попереднього рішення про країну походження товару та про внесення зміни до наказу Держмитслужби України від 28.12.1999 р. № 864: Наказ Державної митної служби України від 08.11.2005 р. № 1088 / Державна митна служба України. Офіційний вісник України. 2005. № 47. С. 122. Ст. 2965 (втратив чинність).

4. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса.2016. 224 с.

5. Негара Р.В. Попередні рішення в законодавстві України. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2016. № 3. С. 96–109.

6. Словник української мови: в 11 т. / ред. кол.: І.К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наук. думка, 1980. Т. 11. 700 с.

7. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2014. № 69. С. 70. Ст. 1936.

8. Про затвердження Порядку роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України: Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 650 / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2012. № 64. С. 80. Ст. 2628.

9. Про затвердження Порядку прийняття, відкликання попереднього рішення про країну походження товару, затвердження форми попереднього рішення про країну походження товару: Наказ Міністерства фінансів України від 19.06.2012 р. № 737 / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2012. № 62. С. 244. Ст. 2553.

10. Протокол про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі від 27.11.2014 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/ laws/show/981_053 (дата звернення 20.03.2017).

11. Рішення про Основи митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 10.02.1995 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997_509 (дата звернення 20.03.2017).

12. Регламент (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради від 09.10.2013 р. «Про встановлення Митного кодексу Європейського Союзу». URL: http://old.minjust.gov.ua/45882 (дата звернення 20.03.2017).

13. О договоре о Таможенном кодексе таможенного союза: решение Межгосударственного совета от 27.11.2009 г. № 17. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=186310&rnd= (дата звернення 20.03.2017).

УДК 342.95

**Маліков В. В.,**
*кандидат юридичних наук,*
*здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ*

# ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ

# INTERACTION OF SUBJECTS OF THE FIGHT AGAINST TERRORISM: CONCEPTS, TYPES AND FORMS

У статті досліджено розуміння терміна «взаємодія» з позиції філософського, спеціально-юридичного і соціологічного підходів та виокремлено загальні ознаки взаємодії. Досліджено основні види взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом: 1) інформаційна взаємодія; 2) функціональна взаємодія; 3) нормотворча взаємодія; 4) матеріально-фінансова взаємодія, та надано власне розуміння. З'ясовано основні форми суб'єктів боротьби з тероризмом.

***Ключові слова:*** *взаємодія, суб'єкт взаємодії, тероризм, терористична діяльність, форми, види.*

В статье исследовано понимание термина «взаимодействие» с позиции философского, специально-юридического и социологического подходов, и выделены общие признаки взаимодействия. Исследованы основные виды взаимодействия субъектов борьбы с терроризмом: 1) информационное взаимодействие; 2) функциональное взаимодействие; 3) нормотворческое взаимодействие; 4) материально-финансовое взаимодействие, и предоставлено собственное понимание. Выяснены основные формы субъектов борьбы с терроризмом.

***Ключевые слова:*** *взаимодействие, субъект взаимодействия, терроризм, террористическая деятельность, формы, виды.*

In the article the understanding of the term "interaction" from the standpoint of the philosophical, special legal and sociological approach is explored, and the general features of interaction are singled out. The main types of interaction of subjects of struggle against terrorism 1) are investigated; information interaction; 2) functional interaction; 3) standard-setting interaction; 4) material and financial interaction and provided his own understanding. The basic forms of subjects of struggle against terrorism are found out.

***Key words:*** *interaction, subject of interaction, terrorism, terrorist activity, forms, types.*

Україна як суверенна держава має жорстко реагувати на зростання викликів і посилення загроз національній безпеці, суверенітету і територіальної цілісності України, активізацію терористичної діяльності. В нашій державі здійснено низку заходів, спрямованих, насамперед, на підвищення ефективності взаємодії та обміну інформацією між національними спеціальними та поліцейськими службами, а також посилення прикордонного контролю. Водночас особливої актуальності набуває питання взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом. Це зумовлено тим, що терористичні прояви часто набувають широких масштабів і реагування звичайними силами безпеки у таких випадках є незначним та неефективним [1].

Варто зазначити, що питанням взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з тероризмом приділено увагу у працях М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, О.В. Джафарової, Д.Г. Заброди, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюка, А.М. Куліша, М.Ю. Літвінова, Н.П. Матюхіної, О.М. Музичука, А.В. Носача, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, М.В. Рибачука, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, В.В. Сокуренка, С.О. Шатрави та інших учених. Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу до вивчення проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом.

Загальноприйнятим у науковому товаристві є те, що під час вирішення спірних та широких за змістом питань необхідно спиратися на визнану в теорії права ідею взаємозалежних підходів – філософського, спеціально-юридичного і соціологічного [2, с. 27]. Так, у філософському розумінні взаємодія означає «категорію, що відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну зумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого» [3, с. 57]. Взаємодія як філософська категорія відображає процеси дії об'єктів один на одного, їх взаємну зумовленість [4, с. 216].

Базуючись на філософському понятті взаємодії, інші науки деталізують певні аспекти цього процесу, акцентуючи на методологічно необхідних для цієї науки проявах взаємодії. Як вже зазначалось, взаємодія – динамічне явище, яке відбувається на підставі певної діяльності суб'єктів та за загальними законами діалектики, і водночас явище, що зумовлює створення та розвиток нової впорядкованої якості – певної структурної одиниці – системи, узгодження якої із соціально бажаним станом є метою соціального управління. Саме взаємодія є основним фактором побудови структури, тим інтегруючим началом, за допомогою якого здійснюється об'єднання елементів у певний тип цілісності. Взаємодія визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи [5, с. 216]. Отже, для категорії «взаємодія» з філософської точки зору характерні такі риси: по-перше, наявність фактичних та стійких зв'язків, по-друге, наявність таких зв'язків, що дають змогу об'єктам впливати один на одного; по-третє, наявність самого впливу, внаслідок якого відбувається взаємна зміна взаємодіючих сторін [6, с. 179].



© В. В. Маліков, 2017

Спеціально-юридичний підхід дає змогу зробити аналіз нормативно-правових актів, що діяли і діють у сфері взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом, у зв'язку з чим спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії вказує, що його сутність не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо) [7, с. 179].

Соціологічний підхід до взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом полягає у вивченні взаємодії як правового явища на основі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень. Такі дослідження показують, що практика боротьби з тероризмом пов'язується із широким спектром стійких відношень, метою яких є досягнення загальних цілей [7]. Своєю чергою, Г.В. Дворецька визначає, що соціальна взаємодія – це форма соціальних зв'язків, що реалізуються в обміні діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та взаємному впливі людей, соціальних спільнот. Об'єктивною основою соціальної взаємодії є спільність чи розбіжність інтересів, близьких чи віддалених цілей, поглядів. Її посередниками, проміжними її ланками, наприклад, у сфері праці є знаряддя і предмети праці, матеріальні й духовні блага та досвід [8]. Тобто соціальною взаємодією є спільна діяльність кількох суб'єктів, об'єднаних спільним інтересом.

Варто зазначити, що одним з основних видів соціальної взаємодії є управлінська взаємодія, яка характеризує спільну діяльність суб'єктів управлінського процесу задля досягнення певної мети [9, с. 153]. Своєю чергою, О.М. Бандурка наголошує на тому, що управління являє собою такий процес взаємодії сторін, за якого одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином [10, с. 13]. В.К. Колпаков розкриває зміст управлінської системи через розуміння єдиного цілого, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів [11, с. 10]. Тому взаємодію як управлінське явище у широкому розумінні визначають як взаємозв'язок керуючої системи (суб'єкт управління) і тієї системи, якою керують (об'єкт управління) [12, с. 8], на підставі якого забезпечуються розвиток, зміна, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої (управлінської) системи [10, с. 17].

Отже, управлінська взаємодія характеризується такими особливостями: її учасниками обов'язково є управлінські суб'єкти, тобто фізичні та юридичні особи, наділені владними повноваженнями; метою є задоволення соціальних потреб; порядок, учасники, форми та методи спільної діяльності закріплюються в нормативно-правових актах [9, с. 153].

На підтвердження зазначеного варто навести позицію О.І. Остапенка, який вказує, що складовими елементами організаційно-правового механізму в контексті нашого дослідження, а саме боротьби з тероризмом, мають бути: 1) суб'єкти, що уповноважені організовувати, забезпечувати і здійснювати боротьбу з тероризмом в усіх його проявах; 2) правові норми, які встановлюють порядок функціонування та взаємодії між елементами організаційно-правового механізму, а також повноваження суб'єктів, що уповноважені діяти від імені держави щодо знищення тероризму; 3) засоби і форми діяльності суб'єктів, спрямовані на блокування, нейтралізацію та знищення тероризму [13].

Водночас варто навести позиції деяких вчених щодо визначення поняття «взаємодії» з позицій праксеологічного підходу. Так, у дисертаційному дослідженні С.О. Шатрава дійшов висновку, що основними формами взаємодії спеціальних підрозділів правоохоронних органів щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю в місцях несення служби з органами державної влади, місцевого самоврядування та населенням під час здійснення адміністративних функцій є: спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку; взаємний обмін інформацією про проведену роботу; планування спільних заходів; інструктаж і навчання суб'єктів взаємодії форм і методів боротьби з адміністративними правопорушеннями, а саме стосовно охорони майна та забезпечення особистої безпеки громадян; спільне вживання із взаємодіючими суб'єктами заходів для адміністративно-правової охорони майна всіх форм власності та забезпечення особистої безпеки особи, а також громадського порядку загалом; надання суб'єктам взаємодії методичної допомоги в плануванні й обліку їхньої роботи; обмін позитивним досвідом роботи з попередження та профілактики правопорушень стосовно охорони громадського порядку, громадської безпеки, охорони майна та забезпечення особистої безпеки громадян [6, с. 183−184].

Д.Г. Заброда під взаємодією суб'єктів боротьби з корупцією як адміністративно-правовою категорією розуміє, з позиції урегульованості переважно адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем діяльність суб'єктів боротьби з корупцією, під час якої вони справляють взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою попередження, виявлення та припинення корупційних діянь, усунення причин та умов, що їм сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам [14, с. 51].

І.М. Білод, своєю чергою, взаємодію органів прокуратури з іншими суб'єктами правоохоронної системи визначає як засновану на законі, спільну, узгоджену за часом, місцем, метою, формами та методами їх діяльність, спрямовану на забезпечення законності та правопорядку в державі [9, с. 153].

М.В. Рибачук наголошує, що у процесі взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами з метою запобігання та протидії тероризму доцільно дотримуватись таких умов і домовленостей між ними: визначення взаємодіючих підрозділів та завдань, які поставлені перед кожним суб'єктом; проведення як постійних, так і на основі конкретної

оперативної розробки і у певний період інструктивних нарад чи занять із конкретними працівниками зацікавлених підрозділів із питань організації роботи в ситуаціях, які потребують мобілізації всіх сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом; своєчасне і якісне забезпечення взаємодіючих підрозділів оперативною інформацією з метою вирішення поставленої задачі й визначення їм конкретних ролей і завдань; погодження необхідного часу, а також сил і засобів кожному задіяному підрозділу для підготовки виконання завдання; окреме визначення ролі і завдань підрозділам СБУ, спецпідрозділам органів внутрішніх справ та іншим суб'єктам, а також використання засобів зв'язку, необхідних для виконання поставлених завдань; нормативна регламентація умов взаємодії, визначення її предмета і меж; правильний підбір учасників задля виконання завдання і забезпечення стабільності та професійного складу працівників на всіх етапах взаємодії; постановка конкретної задачі перед учасниками взаємодії, визначення форми взаємодії; встановлення порядку своєчасного забезпечення обміну інформацією для учасників взаємодії; регулювання спрямування спільних дій відповідно до змін обстановки; створення відповідної психологічної атмосфери взаємодопомоги і співпраці між керівниками і працівниками підрозділів; постійне здійснення системного аналізу результатів проведення операцій чи окремих заходів у кожному із задіяних підрозділів заради з'ясування, що саме позитивно впливало на процес операції, а що негативно вплинуло на досягнення запланованого результату [15, с. 207].

Водночас А.В. Носач взаємодію Служби безпеки України з органами державної влади та громадськістю у сфері протидії тероризму визначає як засновану на національних та міжнародних правових актах, узгоджену за метою, місцем та часом її спільну діяльність з іншими не підпорядкованими їй компетентними суб'єктами, що реалізується з метою профілактики, попередження, виявлення та припинення терористичних дій, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності, встановлення причин та умов, що сприяли вчиненню таких дій, їх усунення, та полягає у вчиненні спільних дій, об'єднанні сил та засобів [16, с. 188].

На підставі викладених позицій вчених щодо розуміння взаємодії варто виокремити загальні ознаки взаємодії: а) є різновидом спільної діяльності; б) передбачає наявність декількох суб'єктів (учасників); в) узгодженість заходів за метою, місцем та часом; г) нормативна регламентація; ґ) характеризується змістом вирішуваних завдань; д) рівноправність чи нерівноправність суб'єктів взаємодії тощо.

Водночас аналіз наукової праці Д.Г. Заброди та А.В. Носача дає змогу виокремити критерії класифікації видів взаємодії суб'єктів управління: 1) за метою; 2) за характером зв'язків; 3) за способом вирішення завдань; 4) за кількістю учасників; 5) за часом і тривалістю спільних дій; 6) за напрямами; 7) за відношенням до системи або підсистеми органів, що здійснюють боротьбу з негативними явищами; 8) за ступенем конспірації або конфіденційності; 9) за організаційно-правовою формою; 10) за підставами виникнення; 11) за спрямованістю функціонування [57, с. 58–59; 16, с. 175–177].

Не заперечуючи проти такого підходу щодо виокремлення видів взаємодії, на нашу думку, видами взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом варто назвати такі: 1) інформаційна взаємодія (обмін інформацією про загрозу вчинення терористичного акту; надання доступу до інформаційних ресурсів органів державної влади у порядку, встановленому законодавством; ідентифікації і якомога точніше визначення внутрішніх зв'язків між інформаціями (відомостями, даними), що стосуються терористичної діяльності, та будь-якими іншими даними, отриманими з різних джерел, їх використання в інтересах ведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та їх аналітичної підтримки; система обміну інформацією у протидії злочинам, налагодження інформаційно-аналітичної роботи тощо); 2) функціональна взаємодія (проведення спільних оперативно-розшукових та інших заходів; проведення моніторингу стану і тенденцій поширення тероризму в Україні та за її межами; організація і проведення командно-штабних та тактико-спеціальних навчань і тренувань із використанням сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом); 3) нормотворча взаємодія (здійснення на основі чинної нормативно-правової бази розподілу компетенції між суб'єктами боротьби з тероризмом; удосконалення на основі Конституції механізмів забезпечення прав і свобод людини; захист конституційного ладу від тероризму як один з елементів загальної системи забезпечення національної безпеки України; розвиток міжнародного партнерства з іноземними країнами з питань боротьби з тероризмом); 4) матеріально-фінансова взаємодія.

Отже, під видами взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом варто розуміти спільну, цілеспрямовану та узгоджену за змістом діяльність всіх зацікавлених суб'єктів, які мають повноваження щодо реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом та створення необхідних правових та технічних можливостей всіма державними інституціями щодо запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їхніх наслідків.

Питання щодо форм взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом є досить значущим для розкриття її сутності. Так, Д.Г. Заброда зазначає, що категорію «форма взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією» можна визначити як зовнішній прояв урегульованих переважно нормами адміністративного права, узгоджених за часом, місцем, засобами й цілями функціонально зумовлених дій відповідних суб'єктів у процесі боротьби з корупцією [14, с. 66].

Своєю чергою, М.В. Рибачук основними формами взаємодії органів внутрішніх справ із СБУ та іншими підрозділами ОВС у зв'язку з антитерористичною діяльністю визначає такі: спільне, комплексне планування та участь у проведенні спільних операцій чи заходів, що у зв'язку з мінливою оперативною

обстановкою потребують їх реалізації разом із комплексним використанням сил і засобів; ініціативне виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів терористичного спрямування, з подальшим взаємним обміном оперативною інформацією [15, с. 182−183]. Водночас А.В. Носач вважає, що до основних форм взаємодії Служби безпеки України з органами державної влади та громадськістю у сфері протидії тероризму належать такі: координація дій щодо протидії та припинення тероризму; обмін інформацією та формування баз даних; укладення міжнародних договорів про співробітництво у сфері боротьби з тероризмом; розробка спільних управлінських рішень та забезпечення їх реалізації; правопросвітницька робота; контрольно-наглядова діяльність [16, с. 179−180].

Варто вказати, що ознаками форм взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом є: 1) публічно-правовий характер; 2) урегульованість нормами адміністративного нормами; 3) наявність диспозитивної природи; 3) наявність відповідного правого інструментарію щодо боротьби з тероризмом; 4) завжди є суб'єкт, що виступає ініціатором такої взаємодії; 5) суб'єкти взаємодії наділені відповідними правами та обов'язками, що визначено в нормативно-правових актах щодо боротьби з тероризмом; 6) не мають виходити за межі компетенції певного суб'єкта боротьби з тероризмом; 7) процедурний характер.

На підставі викладеного основними формами взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом можна вважати такі: а) взаємодія з метою припинення злочинної діяльності осіб, причетних до тероризму, в тому числі міжнародного, фінансування, підтримки чи скоєння терористичних актів та злочинів, які скоєні з терористичною метою; б) здійснення обміну інформацією щодо: заволодіння чи виникнення загрози заволодіння терористичними групами (терористичними організаціями) зброєю, вибуховими речовинами, іншими засобами масового ураження; перетинання державного кордону України її громадянами, іноземцями та особами без громадянства з метою вчинення терористичних актів; виявлених у пасажирів проїзних документів, що дають право на проїзд у транспортних засобах міжміського та міжнародного сполучення, з ознаками підроблення; використання чи загрози використання терористами, терористичними групами чи терористичними організаціями засобів зв'язку та комунікаційних технологій; в) сприяння забезпеченню ефективного прикордонного контролю, контролю за видачею документів, що посвідчують особу, та проїзних документів із метою запобігання їх фальсифікації, підробленню або незаконному використанню; г) запобігання діям або пересуванню терористів, терористичних груп чи терористичних організацій, а також осіб, які підозрюються у скоєнні терористичних актів або причетності до міжнародних терористичних груп чи організацій; ґ) припинення спроби іноземців, щодо яких є дані про їх причетність до міжнародних терористичних груп чи організацій, здійснювати транзитний проїзд через територію України [17].

Проведене нами дослідження дає змогу сформулювати такий **висновок**: під взаємодією суб'єктів боротьби з тероризмом варто розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами, цілеспрямовану, системну, погоджену за метою, часом і місцем діяльність самостійних в організаційному плані суб'єктів боротьби з тероризмом, спрямованих на моніторинг, обмін та координацію діяльності останніх із метою усунення причин і умов, що сприяють поширенню тероризму, а також забезпечення при цьому захисту прав і свобод людини та громадянина.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Іноземний досвід протидії тероризму: висновки для України: Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/2446/.
2. Кулик В.П. Методология права. М.: Прогресс, 1978. 121 с.
3. Философский энциклопедический словарь / За ред. С.М. Ковалева, В.Г. Панова, П.Н. Федосеева. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 840 с.
4. Энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1983. 896 с.
5. Энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М.: Сов. Энциклопедия, 1987. 1056 с.
6. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 231 с.
7. Социология. Основы общей теории: учеб. пособие / под ред. Г.В. Осипова, Л.Н. Москвичева. М.: Аспект Пресс, 1996. 461 с.
8. Дворецька Г.В. Соціологія: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2001. URL: https://buklib.net/books/21973/.
9. Білодід І.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 195 с.
10. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х.: Основа, 1996. 398 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. К.: Юрінком Інтер, 1999. 733 с.
12. Паньонко І.М. Основи управління в органах внутрішніх справ. навч. посіб. Л.: Інститут внутрішніх справ України при Національній Академії внутрішніх справ України 1998. 132 с.
13. Остапенко О.І. Протидія терористичним загрозам в Україні: адміністративно-правовий аспект. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/29202/1/009_043_048.pdf.
14. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2005. 233 с.
15. Рибачук М.В. Запобігання тероризму органами внутрішніх справ України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. К., 2010. 241 с.
16. Носач А.В. Адміністративно-правові форми діяльності служби безпеки України з протидії тероризму: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2017. 222 с.
17. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/638-15.

УДК 342.9

**Мамонтова О. М.,**
*викладач кафедри правознавства*
*ПВНЗ «Фінансово-правовий коледж»*

# ДО ПИТАННЯ ПРО ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

# TO THE QUESTION ON VERIFICATION EXEMPTION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING

У статті досліджено сутність і зміст поняття «доказування» в контексті адміністративного судочинства. На основі теоретичних і практичних досліджень нормативно-правової бази, наукових доробок вітчизняних учених здійснено змістовний аналіз обставин, що не підлягають доказуванню в адміністративному судочинстві, висвітлено їх співвідношення з презумпцією винуватості та юридичним обов'язком. Розкрито генезис розвитку та правової імплементації таких обставин у вітчизняне процесуальне законодавство. Здійснено структурне розмежування серед обставин, що не підлягають доказуванню.

***Ключові слова:*** *адміністративне судочинство, доказування, звільнення від доказування, обставини, що не підлягають доказуванню, презумпція винуватості, юридичний обов'язок.*

В статье исследованы сущность и содержание понятия «доказывание» в контексте административного судопроизводства. На основе теоретических и практических исследований нормативно-правовой базы, научных разработок отечественных ученых осуществлен содержательный анализ обстоятельств, не подлежащих доказыванию в административном судопроизводстве, освещено их соотношение с презумпцией виновности и юридической обязанностью. Раскрыт генезис развития и правовой имплементации таких обстоятельств в отечественное процессуальное законодательство. Осуществлено структурное разграничение среди обстоятельств, не подлежащих доказыванию.

***Ключевые слова:*** *административное судопроизводство, доказывание, освобождение от доказывания, обстоятельства, которые не подлежат доказыванию, презумпция виновности, юридическая обязанность.*

The content and essence of "issue preclusion" term in the context of administrative proceeding was studied. On the basis of theoretical and practical studies of legislative and regulatory frameworks, scientific developments of the native scientists, the substantial analysis of circumstances that should not be verified in administrative proceeding was performed; article describes the correlation of such circumstances with presumption of guilt and statutory liability. The genesis of development and law implementation of these circumstances into the national procedural legislation was defined. The structural delimitation was made through the circumstances that do not require verification.

***Key words:*** *administrative proceeding, verification, exemption from verification, circumstances that do not require verification, presumption of guilt, statutory liability.*

В умовах реформування та вдосконалення матеріально-процесуальних відносин на шляху утвердження України як впливової європейської держави одне із провідних місць посіло судочинство в адміністративних судах. Такий статус у загальній системі покращення національного процесуального законодавства адміністративне судочинство отримало через своєрідність та особливість спорів (що зумовлені специфікою суб'єктів – суб'єкти владних повноважень з одного боку та фізичні/юридичні особи – з іншого), на врегулювання яких спрямоване його здійснення.

Так, головним 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. У той же час досягти ефективного результату щодо пошуку об'єктивної істини у справі можна лише в процесі доказування. У зв'язку із цим можна стверджувати, що інститут доказування є одним із найголовніших елементів адміністративного судочинства.

Слід зазначити, що дослідження та зіставлення національних законодавчих конструкцій, які є складовими частинами інституту доказування в адміністративному судочинстві, має велике теоретичне та практичне значення, адже розуміння того, які механізми в системі доказування є доцільними та необхідними в сучасних умовах розвитку адміністративного судочинства, сприяє його вдосконаленню не тільки в аспекті дослідження й опрацювання доказів, а й усієї діяльності адміністративних судів щодо розгляду й вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що доказування в адміністративному судочинстві є доволі об'ємною категорією, яка містить чимало особливостей і нюансів, пов'язаних із виділенням фактів, які потребують доведення перед судом їх переконливості. При цьому якщо відносно обставин, які потребують доказування, усе більш-менш зрозуміло, то виокремлені законодавцем обставини, що не підлягають доказуванню в адміністративному судочинстві, потребують більш детальної уваги.

Слід зазначити, що складність категорії «звільнення від доказування» в адміністративному судочинстві зумовлюється її комплексністю, адже серед підстав звільнення від доказування є преюдиційні обставини; обставини, які визнаються



© О. М. Мамонтова, 2017

учасниками справи; загальновідомі та безспірні обставини.

Разом із тим поліінститут доказування в адміністративному судочинстві покладає на осіб, які беруть участь у справі, юридичний обов'язок щодо слідування чіткій процедурі збирання, подання, витребування, перевірки й оцінки тих даних, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи, та інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. При цьому передбачений законодавцем перелік обставин, які не підлягають доказуванню, є своєрідним видом звільнення від виконання покладеного юридичного обов'язку щодо доведення обставин, на яких ґрунтуються вимоги та заперечення сторін. Таким чином, реалізація положень інституту звільнення від доказування в адміністративному судочинстві є підставою легального обходу в процесі розгляду й вирішення адміністративної справи деяких дій із доказування, що офіційно закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), адже ніхто не може бути примушений до виконання того, що не є обов'язковим.

При цьому комплексна оцінка законодавчих новацій і змін практики судочинства в адміністративних судах у процесі широкомасштабного й ефективного реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права й забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним і неупередженим судом свідчить про наявність низки не тільки позитивних практик, але й проблемних питань, які потребують нагального вирішення, а отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

Науковими напрацюваннями, які охоплюють сферу доказування, займалися такі теоретики та практики, як С.О. Аксьонов, В.М. Бевзенко, В.В. Гордєєв, Я.С. Калмикова, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, І.О. Корецький, Н.В. Кучерук, Д.М. Лук'янець, Р.Д. Ляшенко, О.М. Нечитайло й ін. При цьому, проаналізувавши науковий масив щодо досліджуваної тематики, можемо зазначити, що майже кожен із дослідників виділяв свою власну концепцію розуміння інституту доказування й елементи в системі обставин, які не потребують доказування.

Так, наприклад, В.К. Колпаков і В.В. Гордєєв здійснили комплексне дослідження у сфері доказів і доказування, визначивши їх правову природу, і провели змістовну класифікацію засобів доказування в адміністративному судочинстві [3]. С.О. Аксьонов досліджував питання преюдиції в правосудді через призму її теоретичних і практичних аспектів [1].

Дослідженням обставин, які не потребують доказування в адміністративному судочинстві, займався О.М. Нечитайло. При цьому автор у процесі своїх наукових пошуків здійснив класифікацію таких обставин, розтлумачив їх власне бачення та згідно з проведеними дослідженнями запропонував внесення корективів до КАС України [8].

Однак, незважаючи на вже наявний науковий масив відносно досліджуваного питання, необхідність проведення додаткових наукових пошуків зумовлюється низкою особливостей. Справа в тому, що переважна більшість теоретичних напрацювань зачіпає тільки загальні поняття «докази» та «доказування» в адміністративному судочинстві, і тільки незначна кількість досліджень є конкретними та специфічними, спрямованими на вивчення обставин, що потребують доказування, і обставин, які не підлягають доказуванню в адміністративному судочинстві. У той же час переважна більшість наукових напрацювань має тільки теоретичне значення, адже реформування адміністративно-процесуального законодавства, що відбулося у 2017 році (ідеться про Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [10]), стало основою для нової редакції КАС України, у якій передбачено низку новітніх змін, пов'язаних з інститутом доказування в цілому та з обставинами, що не потребують доказування під час розгляду та вирішення адміністративної справи. Тому наразі дослідження, пов'язані зі змістовним аналізом інституту звільнення від доказування в адміністративному судочинстві, є надзвичайно своєчасними й актуальними.

**Мета статті** полягає в проведенні транспарентного моніторингу сфери доказування в адміністративному судочинстві та дослідженні інституту звільнення від доказування в адміністративному судочинстві як своєрідного підвиду звільнення від виконання юридичного обов'язку.

Слід почати з того, що сфера доказування є каталізатором для дослідження проблематики звільнення від доказування в адміністративному судочинстві. При цьому, аналізуючи положення адміністративно-процесуального законодавства, можна дійти висновку, що легального визначення поняття «доказування» в положеннях КАС України немає. У той же час у положеннях КАС України наведене трактування поняття «предмет доказування», під яким розуміються обставини, що підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи й підлягають установленню під час ухвалення судового рішення [6, ч. 2, ст. 73].

У наукових доробках поняття «доказування» трапляється доволі часто та подається в різних аспектах правового розуміння. Так, М.Й. Штефан під доказуванням розуміє процесуальну й розумову діяльність суб'єктів доказування, яка відбувається в урегульованому процесуальному порядку і спрямована на з'ясування дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін, установлення певних обставин шляхом ствердження юридичних фактів, зазначення доказів, збирання, витребування, дослідження й оцінки доказів [13, с. 249].

Я.С. Калмикова визначає доказування в адміністративному судочинстві як почуттєву розумову логічну діяльність із виявлення, витребування, зби-

рання, закріплення, перевірки й оцінки доказів, їх процесуальних джерел адміністративним судом та учасниками провадження, спрямовану на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, прав і обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення справи [4, с. 4].

Деякі вчені дотримуються думки, що під доказуванням в адміністративному судочинстві необхідно розуміти подання для аналізу суду інформації про певні події, дії чи стан (юридичні обставини), що надають суб'єкти судового процесу, або витребування судом такої інформації за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за власною ініціативою [12, с. 10].

Слід зазначити, що, незважаючи на різні трактування поняття «доказування в адміністративному судочинстві», аналіз правової літератури дозволяє стверджувати, що переважна більшість учених, пояснюючи природу й сенс доказування в адміністративному судочинстві, указують на достатню складність структури цієї правової категорії, яка, за їх баченням, складається з внутрішньо пов'язаних пізнавальних елементів, що перебувають у певному рухливому діалектичному взаємозв'язку.

З огляду на наведені визначення та на підставі аналізу нормативно-правової бази слід погодитися з твердженням І.О. Корецького, який пропонує під доказуванням в адміністративному судочинстві розуміти врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів доказування, спрямовану на збирання, подання, оцінку, огляд, забезпечення, дослідження, витребування або тимчасове вилучення доказів із метою з'ясування об'єктивної істини та справедливого вирішення публічно-правового спору [7, с. 54].

Отже, у процесі розгляду та вирішення справи по суті адміністративним судом головним його завданням є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, що базується на з'ясуванні всіх обставин, які мають значення для справи, і перевірці їх доказами.

Відповідно до положень ст. 72 КАС України, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. При цьому такі дані встановлюються судом за допомогою засобів (письмових, речових і електронних доказів; висновків експертів; показань свідків) [6].

До доказів в адміністративному судочинстві, як і в інших процесуальних галузях, пред'являються вимоги щодо належності, допустимості, достовірності та достатності. Слід зазначити, що ч. 3 ст. 86 попередньої редакції КАС України передбачала, що суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. При цьому визначення вказаних понять існувало виключно на теоретичному рівні [6 (у ред. від 03.08.2017 р.)]. Нормами КАС України в новій редакції передбачене трактування понять «належність», «допустимість», «достовірність» і «достатність» доказів.

Так, належність доказів в адміністративному судочинстві передбачає, що вони повинні містити інформацію щодо предмета доказування, а докази, які не стосуються предмета доказування, суд до розгляду не бере. При цьому предметом доказування в адміністративному судочинстві є обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи й підлягають установленню під час ухвалення судового рішення. Крім того, відповідно до положень КАС України сторони мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження їхніх вимог або заперечень [6, ст. 73].

Допустимість доказів в адміністративному судочинстві полягає в тому, що обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування, а докази, які одержані з порушенням порядку, установленого законом, суд до уваги не бере [6, ст. 74].

Достовірність доказів в адміністративному судочинстві означає, що на їх підставі можна встановити дійсні обставини справи [6, ст. 75].

Відповідно до положень ст. 76 КАС України питання про достатність доказів для встановлення обставин, що мають значення для справи, суд вирішує відповідно до свого внутрішнього переконання. При цьому достатніми є докази, які у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, які входять до предмета доказування [6].

Говорячи про обов'язок доказування в адміністративному судочинстві, необхідно вказати, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. При цьому в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [6, ч. ч. 1–2 ст. 77].

Отже, звертаючи увагу на специфіку адміністративного судочинства, необхідно вказати, що для нього характерним є закріплення такого принципу, як «презумпція винуватості», як додаткового засобу забезпечення верховенства права, а також додаткового засобу захисту прав громадян (адже не в кожної особи є достатній рівень юридичної освіти чи необхідних правових знань для адекватного сприйняття правової ситуації, в особи може бути відсутнє правове розуміння механізмів захисту своїх прав і розуміння того, надання яких доказів потрібне для підтвердження своїх вимог). При цьому зміст презумпції винуватості в адміністративному судочинстві проявляється в тому, що вона зобов'язує суб'єкта владних повноважень не лише довести законність свого рішення, дії чи бездіяльності, а й спростувати

твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів [9, с. 78].

Ще однією особливістю адміністративного судочинства є встановлення законодавством випадків, коли сторони можуть звільнятися від обов'язку доказування. Так, своєрідною формою процесуальної економії ресурсів є закріплені в положеннях ст. 78 КАС України підстави звільнення від доказування. Зазначимо, що проведення транспарентного моніторингу питання становлення та ґенези обставин, які не підлягають доказуванню в адміністративному судочинстві, дає змогу констатувати, що для України імплементація вказаних положень у вітчизняне законодавство не є явищем новим, привнесеним адміністративно-реформаторськими процесами останніх років, адже попередня редакція КАС України передбачала перелік обставин, що не потребували доведення. Серед них обставини, установлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, не доказувалися в розгляді інших справ, у яких брали участь ті самі особи чи особа, щодо якої були встановлені ці обставини; обставини, визнані судом загальновідомими, не потрібно було доказувати; обставини, які визнавалися сторонами, могли не доказуватися перед судом, якщо проти цього не заперечували сторони, а в суду не виникало сумніву щодо достовірності цих обставин і добровільності їх визнання; вирок суду в кримінальному провадженні чи постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, були обов'язковими для адміністративного суду, що розглядав справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої було ухвалено вирок або постанову суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою [6, ст. 72 (у ред. від 06.07.2005 р.)].

Безперечно, зазначені положення стали своєрідними засобами раціонального використання процесуального часу, усунення додаткового навантаження на весь хід адміністративного судочинства, підтримки авторитету суду як підстави визнання попереднього рішення суду відповідно до новим обставин в іншій справі та запобігання ухваленню різних судових рішень щодо тієї самої обставини [7, с. 55].

У новій редакції КАС України попередньо зазначені обставини набули ще більшого доповнення та розширення змісту. Структура ст. 78 КАС України доповнена такими підставами для звільнення від доказування:

– обставини, які визнаються учасниками справи, не підлягають доказуванню, якщо суд не має обґрунтованого сумніву щодо достовірності цих обставин або добровільності їх визнання. Обставини, які визнаються учасниками справи, зазначаються в заявах по суті справи, поясненнях учасників справи, їх представників [6, ч. 1 ст. 78];

– обставини, визнані судом загальновідомими, не потребують доказування [6, ч. 3 ст. 78];

– обставини, установлені рішенням суду в господарській, цивільній чи адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються під час розгляду іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи чи особа, стосовно якої встановлені ці обставини, якщо інше не встановлено законом [6, ч. 4 ст. 78];

– вирок суду в кримінальному провадженні, ухвала про закриття кримінального провадження й звільнення особи від кримінальної відповідальності або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалений вирок, ухвала чи постанова суду, лише в питанні, чи мали місце ці дії (бездіяльність) та чи вчинені вони цією особою [6, ч. 6 ст. 78].

Крім того, відповідна стаття доповнена пояснювальними нормами, що визначають порядок відмови сторони від визнання обставин; стосуються правової оцінки, наданої судом певному факту під час розгляду іншої справи; передбачають особливості доказування обставин, установлених рішенням третейського суду чи міжнародного комерційного арбітражу.

Так, відмова від визнання обставин приймається судом, якщо сторона, яка відмовляється, доведе, що вона визнала ці обставини внаслідок помилки, що має істотне значення, обману, насильства, погрози, тяжкої обставини чи обставини, визнаної в результаті зловмисної домовленості її представника з іншою стороною. У разі прийняття відмови сторони від визнання обставин суд постановляє ухвалу, а обставини, від визнання яких сторона відмовилася, доводяться в загальному порядку [6, ч. 2, ст. 78].

У положеннях ст. 78 КАС України також закріплено, що обставини, установлені стосовно певної особи рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної сили, можуть бути в загальному порядку спростовані особою, яка не брала участі у справі, у якій такі обставини були встановлені [6, ч. 5 ст. 78].

Слід також зауважити, що правова оцінка, надана судом певному факту під час розгляду іншої справи, не є обов'язковою для суду [6, ч. 7 ст. 78], а обставини, установлені рішенням третейського суду чи міжнародного комерційного арбітражу, підлягають доказуванню в загальному порядку під час розгляду справи судом [6, ч. 8 ст. 78].

Зазначимо, що особливості розширеного доповнення ст. 78 КАС України зумовлені, серед іншого, роз'ясненнями Вищого адміністративного суду України. Наприклад, у своїй ухвалі від 15.07.2016 р. у справі К/800/37663/15 Вищий адміністративний суд України зазначив, що встановлення преюдиційних положень (які є в переліку обставин, що не потребують доказування) судом в одній справі не є абсолютом і може бути спростоване доказами й обставинами в іншій справі [2]. При цьому, висловивши таку позицію, Вищий адміністративний суд України, з одного боку, висловив непевність щодо презумпції істинності судового рішення, а з іншого – поставив під сумнів законність судових рішень.

До речі, порівнюючи національну та зарубіжну сферу доказування щодо обставин, які не потребу-

ють доведення, можна відзначити низку спільних рис. Так, цікаві паралелі можна провести з країнами англосаксонської правової сім'ї (на прикладі Великої Британії й США). Наприклад, у доказовому праві США й Англії є низка фактів, які не підлягають доказуванню: 1) факти обізнаності (поінформованості) суду (judicial notice) – факти, відомі на території суду (факти загальних знань); факти, які суддя знає із власного досвіду (факти індивідуального досвіду); 2) формальне визнання (formal admissions), що здійснюється під час обміну документами з можливістю надання відповіді у вигляді афідевіту; 3) презумпції (сторони, які брали участь у попередньому процесі, знову беруть участь у процесі); 4) преюдиціальні факти (res judicata) – рішення, яке прийняте раніше, має бути кінцевим, винесеним по суті (ефект попереднього судового рішення (collateral estoppel) – схожість предмету позову) [5].

Обставини, що не потребують доказування, доцільно також розглядати через призму звільнення від виконання юридичного обов'язку, що є певним видом останнього.

Так, у теоретичній літературі під юридичним обов'язком розуміється міра необхідної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав. Це об'єктивно необхідна та можлива поведінка, котра забезпечує реальність можливостей, наданих суспільством і державою окремій особі. Розглядаючи сутність феномена юридичного обов'язку відповідно до теми дослідження, зазначимо, що юридичний обов'язок доказування в адміністративному судочинстві полягає в тому, що «кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення…» [6, ч. 1 ст. 77]. При цьому обставини, які не потребують доказування, є своєрідним засобом уникнення такого юридичного обов'язку. Разом із тим правопорядок і хід судового процесу не порушуються, а притягнення до юридичної відповідальності не відбувається. Крім того, у разі реалізації положень інституту звільнення від доказування в адміністративному судочинстві простежується своєрідний вид процесуальних відносин, при якому суб'єкти здійснюють свій вибір, який є офіційно дозволеним, але при цьому тільки деякою мірою не виконуючи покладеного на них із боку законодавця обов'язку довести ті обставини, на яких ґрунтуються їх вимоги та заперечення.

Таким чином, слід визнати життєздатність тези про те, що звільнення від доказування в адміністративному судочинстві є своєрідним підвидом звільнення від виконання юридичного обов'язку.

Отже, доказування в адміністративному судочинстві є доволі змістовною категорією, яка включає в себе відповідні засоби доведення істини. Концепція розгляду доказування в адміністративному судочинстві як механізму дозволяє виявити всі системоутворюючі складові частини цього явища, що сприяє точному й повному розумінню сутності доказування в адміністративному судочинстві, призначенням якого, серед іншого, є забезпечення реалізації права на судовий захист.

Говорячи в умовах сьогодення про обов'язок доказування в адміністративному судочинстві, необхідно вказати, що кожна зі сторін повинна довести в передбаченому законом порядку ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, тобто виконати покладений на них юридичний обов'язок. При цьому в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

Слід також зазначити, що обставини, які не потребують доказування, є одним зі специфічних засобів у загальному механізмі ефективної реалізації права на справедливий суд в Україні. В адміністративному судочинстві підстави звільнення від доказування можна поділити на три групи:

– преюдиційні обставини [6, ч. ч. 4, 6 ст. 78];

– загальновідомі обставини [6, ч. 3 ст. 78];

– обставини, які визнаються учасниками справи [6, ч. 1 ст. 78].

Разом із тим законодавство України про адміністративне судочинство, у разі виникнення процесуальних проблем щодо обставин, які не потребують доказування в процесі здійснення адміністративного судочинства, передбачає процесуальні засоби для дослідження доказів у загальному порядку [6, ч. ч. 2, 5, 7–8 ст. 78].

Отже, виокремлення підстав звільнення від доказування та їх легальне закріплення в чинному адміністративно-процесуальному законодавстві є проявом адекватного сприйняття законодавцем реалій доказової сфери адміністративного судочинства, адже обставини, які не потребують доведення, є способом реалізації основоположного принципу – принципу верховенства права (у позитивному його розумінні), економії процесуального часу та засобів, способом підтримки авторитету судових рішень і засобом недопущення правових колізій під час прийняття різних рішень щодо ідентичних питань.

Слід зазначити, що обставини, які не потребують доказування в адміністративному судочинстві, пройшли відповідну трансформацію в ході реформування процесуального законодавства в ключі вдосконалення загальної парадигми й отримали розширене, додаткове тлумачення, увібравши позитивні теоретичні та практичні напрацювання. Однак, як свідчать реалії сьогодення, не слід зупинятися на вже досягнутих результатах і завжди треба пам'ятати про глобальну мету – підвищення ефективності правосуддя. Тому необхідно продовжувати вдосконалювати сферу доказування в адміністративному судочинстві, застосовуючи нові, актуальніші напрацювання, щоб увесь процес доказування під час здійснення адміністративного судочинства не викликав складнощів у практичній реалізації.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Аксьонов С.О. Преюдиція в правосудді: теоретичні та прикладні аспекти. Прикарпатський юридичний вісник: зб. наук. пр. Івано-Франківськ. Вип. 3 (12). 2016. С. 3–6.

2. Вищий адміністративний суд України. Ухвала від 15 вересня 2016 року, м. Київ К/800/37663/15. URL: https://protocol.ua/ua/preyuditsiya_vstanovlena_sudom_v_odniy_spravi_ne_e_absolyutom_i_moge_buti_sprostovana/.

3. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: монографія. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2009. 128 с.

4. Калмикова Я.С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 20 с.

5. Калмикова Я.С. Підстави звільнення від доказування в адміністративному судочинстві: порівняльно-правовий аналіз. Національна правова система в умовах формування європейського правового простору: матеріали науково-практ. інтернет-конф. (10.10.2012 р.). URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=359%3A.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Офіційний вісник України. 2005. № 32. Ст. 1918 (у ред. від 04.11.2018 р.).

7. Корецький І.О. Доказування як засіб доведення позиції сторін в адміністративному судочинстві. Науковий вісник публічного та приватного права. Київ, 2016. № 1. С. 56–62.

8. Нечитайло О.М. Обставини, що не потребують доказування в адміністративному судочинстві України. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2008. – Вип. 43. С. 151–158.

9. Павленко Н.Г. Презумпція винуватості в адміністративному судочинстві. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 2. С. 78–79. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2016/23.pdf.

10. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. Офіційний вісник України. 2017. № 96. Ст. 2921.

11. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

12. Умнова О.В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2010. 24 с.

13. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: академічний курс: підруч. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2005. 622 с.

УДК 342.9

**Обідник Б. М.,**
*здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом*

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

# ADMINISTRATIVE AND LEGAL QUESTIONS RELATING TO THE PECULIARITIES OF THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN THE FIELD OF PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE

Важливим аспектом сучасної державної правової політики є реформування системи запобігання корупції в Україні. Досягнення успіхів у цьому процесі є ключовою передумовою для формування у суспільстві довіри до влади та її інституцій, покращення добробуту громадян.

Нині у сфері запобігання корупції в Україні зроблено досить багато, зокрема прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, створено державні органи, спрямовані на боротьбу із корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, запроваджено систематичне проведення організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів із питань протидії корупції. Однак ці та низка інших заходів, що здійснюються в державі та в правоохоронних органах зокрема, поки що не призвели до відчутних позитивних результатів у справі щодо запобігання корупції в Україні [4, с. 65−68].

***Ключові слова:*** *антикорупційне законодавство, запобігання корупції, корупція, національна безпека, правоохоронні органи, протидія корупції, система протидії корупції.*

Важным аспектом современной государственной правовой политики является реформирование системы предотвращения коррупции в Украине. Достижение успехов в этом процессе является ключевой предпосылкой для формирования в обществе доверия к власти и ее институтам, улучшение благосостояния граждан.

На сегодня в области предупреждения коррупции в Украине сделано достаточно много, в частности принят специальный антикоррупционный закон и ряд других законодательных актов антикоррупционного направления, созданы государственные органы, нацеленные на борьбу с коррупцией, разработана антикоррупционная программа, введено систематическое проведение организационных мероприятий с участием руководителей правоохранительных и других государственных органов по вопросам противодействия коррупции. Однако эти и ряд других мероприятий, осуществляемых в государстве и в правоохранительных органах в частности, пока не привели к ощутимым положительным результатам в деле предотвращения коррупции в Украине [4, с. 65−68].

***Ключевые слова:*** *антикоррупционное законодательство, предотвращение коррупции, коррупция, национальная безопасность, правоохранительные органы, противодействие коррупции, система противодействия коррупции.*

The important aspect of modern public legal policy in Ukraine is reformation of the system of prevention of corruption activity. An achievement of successes with this process is key pre-condition for forming in society of trust to power and her institutes, to the improvement of welfare of citizens of Ukraine. For today in the field of prevention of corruption in Ukraine it is done much enough, the special anticorruption law and row of other legislative acts of anticorruption aspiration are accepted in particular, держані organs are created sent to the fight against a corruption, the special anticorruption program is worked out, systematic realization of organizational events is entered with participation of leaders law-enforcement and other public organs on questions counteraction to the corruption. However these and row of other events that come true in the state and in particular in law enforcement authorities, as yet did not result in perceptible positive results in business in relation to prevention of corruption in Ukraine

***Key words:*** *anti-corruption legislation, preventing corruption, corruption, national security, law-enforcement organizations, anti-corruption, anti-corruption system.*

Майже кожна країна світу тією чи іншою мірою потерпає від корупції. Витрати світової економіки на хабарі корупціонерам, згідно з дослідженнями Світового банку, щорічно оцінюються приблизно в 1,5 трлн доларів США. Корупція – це масштабна проблема, яка в епоху глобальної інформатизації створює небезпеку зниження темпів зростання глобальної торгівлі і розвитку фінансової системи. Вона послаблює довіру до державних інститутів, ускладнює бюджетно-фінансові проблеми, позбавляючи бюджет значних надходжень у вигляді митних зборів і податкових платежів, підриває систему підтримки державою бідних та соціально незахищених верств населення. Корупція є одним з основних способів руйнування системи державної влади та кримінальної деформації суспільної правосвідомості. Без постійної протидії корупція буде розширюватися, а тому антикорупційну функцію сучасної держави треба виділяти як одне з її базових завдань [8, с. 3].

Актуальність зазначеної теми підтверджується значною кількістю зарубіжних та вітчизняних науковців, які займаються розробкою проблем щодо запобігання та боротьби з корупцією: Л.В. Багрій-Шахматов, А.І. Берлач, В.М. Гаращук, М.Ю. Бездольний, Л.Р. Біла-Тіунова, Б.В. Волженкін, Д.Г. Заброда, Д.І. Йосифович, В.І. Литвиненко, М.І. Мельник, А.І. Мізерій, О.Я. Прохоренко, А.І. Редька, О.В. Терещук, М.І. Хавронюк та ін.

Статтю присвячено адміністративно-правовим питанням діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання корупції в Україні.



© Б. М. Обідник, 2017

На думку багатьох міжнародних та українських експертів, корупція нині в Україні є найважливішою проблемою, крім того, головною загрозою нормального розвитку суспільства. В умовах тотальної корумпованості всіх галузей влади на всіх рівнях принципово неможливо вирішити жодної соціальної, економічної, політичної проблеми. Негативні наслідки, породжувані цим явищем, не тільки перешкоджають прогресивному, поступальному розвитку суспільства, але й становлять серйозну загрозу інтересам національної безпеки країни. Найбільш проблемною характеристикою явища корупції стало те, що воно почало сприйматись на повсякденному рівні як суспільна норма, хоча на рівні вербальних висловлень більшість населення декларативно підтримує думку про небезпечність цього явища [3, с. 55]. Для боротьби з корупцією низка країн вживає заходи організаційного характеру − створення спеціалізованих установ, організацій, метою діяльності яких є вироблення відповідної стратегії тактики, розробка превентивних заходів нормотворчого й функціонального змістового наповнення [3, с. 56].

Нині в Україні створена ціла низка органів у сфері протидії корупції, які мають свої особливі повноваження щодо запобігання корупції. Незважаючи на те, що діяльність кожного органу прописана на законодавчому рівні, у процесі практичної діяльності все ж таки виникають проблемні питання у правоохоронних органах щодо запобігання корупції в Україні.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [10] спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, органи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Розглянемо окремо діяльність кожного органу.

Важливі специфічні завдання і функції правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією в України мають органи прокуратури України. Це єдина централізована система державних органів країни, «предметом уваги якої є не відомчі інтереси, а захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави на основі законності. Саме цим визначається зміст основних цілей і завдань функціонування прокурорської системи, в тому числі у сфері виявлення, протидії та попередження злочинності та корупції» [14, с. 80].

До 2015 р. спеціальні підрозділи прокуратури були орієнтовані на здійснення: нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство у сферах протидії корупційній злочинності; підтримання державного обвинувачення; нагляду за додержанням законів в адміністративно-деліктних провадженнях, пов'язаних із корупцією; аналізу правозастосовної антикорупційної діяльності; внесення пропозицій щодо нормативного регулювання цієї діяльності; здійснення координаційних та представницьких повноважень тощо. Нині ці повноваження перейшли до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Метою нагляду за додержанням законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, є своєчасність виявлення та попередження корупційних правопорушень, притягнення винних осіб до відповідальності, реальне усунення негативних наслідків.

На нашу думку, нагляд за додержанням антикорупційного законодавства має здійснюватися як Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, так і регіональними та місцевими прокуратурами (обсяг роботи та розташування підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не дає змоги здійснювати нагляд виключно її силами). При цьому нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) та представницькі повноваження в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру», зобов'язана реалізовувати виключно Спеціалізована антикорупційна прокуратура [5, с. 26−34].

Наступним правоохоронним органом, що запобігає корупційній діяльності в Україні, є органи Національної поліції України. До основних завдань поліції належать виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень під час виконання покладених на неї завдань щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень. Також поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах [12].

Також треба наголосити на тому, що Національна поліція як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції спрямовує свої зусилля на протидію цьому явищу як у внутрішньоорганізаційній діяльності центрального органу управління Національної поліції, у територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, так і за межами цієї сфери з метою забезпечення охорони прав і свобод людини [15, с. 225].

Крім того, враховуючи перспективу подальшого дослідження цієї важливої проблематики, варто наголосити на тому, що запорукою успішного виконання завдання з мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками органів публічної адміністрації, поліції, так і суспільством загалом. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого − підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню в населення нетерпимого ставлення до проявів корупції [6].

Через недосконалість чинного законодавства відповідальність за результати проведеної роботи з питань боротьби з корупцією раніше розподілялася між відомствами, які мали власну вертикаль управ-

ління та, зрештою, фактично залежали від політичного керівництва держави. За таких обставин процес виявлення корупційних діянь серед посадовців найвищого рівня був неефективним, а статистичні показники роботи правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції не завжди відповідали реальному стану справ на окресленому напрямі правоохоронної діяльності. Водночас ефективна протидія корупції потребує системного підходу, поєднання профілактичних, правоохоронних та репресивних заходів, чітко визначених пріоритетів та її належного забезпечення (кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, матеріально-технічного тощо). Ігнорування хоча б однієї з цих складових частин суттєво знижує ефективність антикорупційної діяльності в державі [7].

З метою вдосконалення механізму протидії корупції та узгодження його з міжнародними стандартами 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» – він є наступним спеціалізованим органом із боротьби та запобігання корупції [11].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства діяльність цього правоохоронного органу, на який покладено попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, має бути не просто успішною та якісною, а максимально результативною.

Ефективність функціонування Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) як централізованої системи, особливо на початковому етапі, може бути досягнута лише за умови побудови дієвої системи управління, розробки вдалої організаційно-штатної структури, налагодження інформаційної роботи, кадрового, правового і методичного забезпечення.

Створення спеціального антикорупційного органу є новелою в українському законодавстві. За часи незалежності України функції щодо виявлення, припинення та попередження корупційних правопорушень, у тому числі серед вищих посадовців держави, покладалися на спеціально уповноважені підрозділи органів внутрішніх справ, податкової міліції, Служби безпеки України та органи прокуратури.

На відміну від деяких інших правоохоронних органів держави, НАБУ як державний правоохоронний орган, що не входить до будь-якої з гілок влади (законодавчої, виконавчої або судової), наділений дієвими інструментами задля ефективної реалізації державної антикорупційної політики.

Водночас аналіз чинного законодавства, що регламентує діяльність означеного правоохоронного органу, свідчить про недосконалість окремих його положень, а подекуди – недотримання правил юридичної техніки. Окрім того, невирішеним залишається питання внесення змін до Конституції України з метою закріпити конституційно-правові основи діяльності НАБУ і доповнити повноваження Президента України щодо призначення та звільнення з посади Директора Національного бюро [7]. Адже в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України» зазначено, що Президент призначає голову НАБУ, ми вважаємо, що треба доповнити ст. 106 Конституції України таким підпунктом: «Президент призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного антикорупційного бюро України»

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі − Національне агентство) є ще одним органом зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство є відповідальним перед Верховною Радою України, підконтрольний та підзвітним Кабінету Міністрів України [9, 10].

Із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» провідну роль у системі антикорупційних органів відведено Національному агентству з питань запобігання корупції» як координаційному центру антикорупційної політики в державі та органу з превентивними антикорупційними функціями [10].

На відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів, які виявляють і розслідують корупційні поступки, основна функція Національного агентства – запобігти їх вчиненню. Це досягається через виявлення та усунення чинників, що дають змогу вчинити корупційні правопорушення, контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, роботу з викривачами корупції тощо.

За діяльністю Національного агентства здійснюється громадський контроль через Громадську раду при Національному агентстві. Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції постійно заслуховує інформацію про діяльність агентства та щорічно затверджує звіти, яка потім оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства [2], утворюється та формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб за результатами конкурсу. Аналізуючи особливості правового статусу Національного агентства, зауважимо, що цей орган правомочний із моменту призначення більше половини його загального кількісного складу.

Певними позитивними особливостями характеризується процедура призначення на посаду Національного агентства, кандидатури яких, відібрані конкурсною комісією, вносить Прем'єр-міністр України. До складу конкурсної комісії, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України, входять не лише особи, визначені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а й керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, а також чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції. Варто зауважити, що члени Національного агентства призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу, одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки поспіль [7].

Вважаємо, що особливості обрання членів Національного агентства допоможуть їм всесторонньо, об'єктивно, неупереджено виконувати свої обов'язки щодо запобігання корупції в Україні

Підсумовуючи проведений аналіз позиції фахівців, які досліджували проблемні питання діяльності правоохоронних органів щодо запобігання корупції, мусимо визнати, що механізм протидії корупції в діяльності правоохоронних органів щодо запобігання корупційної діяльності в Україні нині перебуває на стадії формування, а тому поки що не здатний ефективно протистояти цьому суспільно-шкідливому, соціально-деструктивному явищу. Однак така ситуація не є невиправданою та цілком може бути змінена на краще внаслідок проведення відповідної, кропіткої, змістовної і послідовної роботи.

Ми підтримуємо думку С.О. Баранова, який зазначає: «Щоб в Україні відбулись реальні антикорупційні зміни, владі необхідно зробити кілька негайних кроків загального характеру: проявити реальну політичну волю в протидії корупції, а не займатись публічним декларуванням намірів; належним чином запустити роботу новостворених сучасних антикорупційних органів, ухвалили правки до антикорупційних законів; залучити широку громадськість до виконання планів Уряду у сфері протидії корупції» [1, с. 32].

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Баранов С.О. Актуальні проблеми протидії та запобігання корупції в органах Державної фіскальної служби України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2016. № 20. С. 30–33.

2. Волик В. Нормативно-правові засади компетенції Національного Агентства з питань запобігання корупції. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2016. № 16/17. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Volyk.pdf.

3. Дідик Н.І. Адміністративно-правовий статус спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів: матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (Львів, 7 квіт. 2017 р.). Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 55–58.

4. Дубковецька Х.І., Висоцький В.М. Корупція в системі національної поліції України на сучасному етапі формування демократичної. Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів: матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (Львів, 7 квіт. 2017 р.). Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 65−68.

5. Дьомін Ю. Прокурорський нагляд у сфері протидії корупції. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 1. С. 26–34. URL: http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/9-2016/diomin.pdf.

6. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування: методичні рекомендації Мінюсту України від 16.10.2013 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/n0020323-13.

7. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів: наук.-практ. посіб. / З.А. Загиней, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін. К.: Національна академія прокуратури України, 2015. 314 с.

8. Івасенко С.М. Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект: дис. … канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Нац. акад. держ. управління при президентові України. Київ, 2015. 199 с.

9. Правові засади та практичні аспекти запобігання корупції: програма тренінгового навчального курсу для працівників державних органів та посадових осіб місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.12.2016 р. № 160. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files.

10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 47. Ст. 2051.

12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41. Ст. 379.

13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

14. Фрідман-Козаченко М.М. Роль прокуратури в координації взаємодії правоохоронних органів України щодо виявлення кримінальних правопорушень. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. № 1 (3). С. 79–84.

15. Шатрава С. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції. Visegrad journal on human rights. 2016. № 4/1. С. 228−232. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2024/misce_ta_osoblivosti_funkcionuvannya_org.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

УДК 351.74/.76(477)

**Павкович С. М.,**
*здобувач кафедри кримінально-адміністративного права та процесу*
*ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»*

# АДМІНІСТРАТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ: ГЕНЕЗА НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

# ADMINISTRATIVE POWERS OF THE NATIONAL POLICE IN PREVENTING THE ILLEGAL DRUGS TRAFFICKING: NATURE OF SCIENTIFIC VIEWS AND LEGAL SUPPORT

Статтю присвячено аналізу сутності та змісту адміністративних повноважень Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Визначено, що адміністративні повноваження Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів – це сукупність прав та обов'язків підрозділів Національної поліції щодо застосування законодавства та використання спектру інструментів реалізації державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії. Вказано, що особливими характеристиками адміністративних повноважень Національної поліції є виключність, імперативність, технічне та спеціальне забезпечення, а також забезпечення державним примусом.

Акцентовано на питанні функціонування Департаменту протидії наркозлочинності як структурного підрозділу апарату Національної поліції України.

***Ключові слова:*** *адміністративні повноваження, Департамент протидії наркозлочинності, забезпечення протидії незаконному обігу, наркотичні засоби, Національна поліція, незаконний обіг, психотропні речовини, їх аналоги і прекурсори.*

Статья посвящена анализу сущности и содержания административных полномочий Национальной полиции по обеспечению противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров. Определено, что административные полномочия Национальной полиции по обеспечению противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров – это совокупность прав и обязанностей подразделений Национальной полиции по применению законодательства и использованию спектра инструментов реализации государственной политики в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров и преодолению наркомании. Указано, что особыми характеристиками административных полномочий Национальной полиции являются исключительность, императивность, техническое и специальное обеспечение, а также обеспечение государственным принуждением.

Акцентировано внимание на вопросе функционирования Департамента противодействия наркопреступности как структурного подразделения аппарата Национальной полиции Украины.

***Ключевые слова:*** *административные полномочия, Департамент противодействия наркопреступности, обеспечение противодействия незаконному обороту наркотических средств, Национальная полиция, незаконный оборот, психотропные вещества, их аналоги и прекурсоры.*

This article is dedicated to the analysis of the concept and content of administrative powers of the National Police in enforcing the counteractions against the illegal trade and trafficking of drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors. It is determined that administrative powers of the National Police in enforcing the counteractions against the illegal trade and trafficking of drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors are a bundle of rights and obligations of divisions of the National Police for applying the laws and using the range of instruments for implementing the public policy in the field of counteractions against the illegal trade and trafficking of drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors, and reducing the drug addiction. It is mentioned that the specific characteristics of administrative powers of the National Police include their exceptionality, mandatory nature, technical and specialized support, and their public enforcement.

The focus is made on the matter of the functioning of the Drug Abuse Prevention Centre as a structural unit of the apparatus of the National Police of Ukraine.

***Key words:*** *administrative powers, Drug Abuse Prevention Centre, enforcement of the counteractions against the illegal trade and trafficking, drugs, National Police, illegal trade and trafficking, psychotropic substances, their analogies and precursors.*

Суттєвим показником суспільного та економічного розвитку України є прогресивні перетворення, спрямовані на формування здорового, еволюційного та сумлінно-відповідального покоління. Однак на становлення нової генерації впливає безліч чинників як позитивного, так і негативного характеру.

В українському контексті наймасштабнішими за обсягом та наслідками, які може бути спричинені, що є вагомою перепоною на шляху втілення парадигми всебічного суспільного розвитку, проблемами є підвищення рівня та динаміки зловживання наркотичними засобами, психотропними речовинами, їх аналогами і прекурсорами та їх незаконного поширення. Проте поширення наркоманії та наркозалежності не є суто українською проблемою, адже незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів спостерігається у всьому світі, ставши частиною тіньової економіки не тільки країн із меншими економічними досягненнями, а й багатьох розвинених країн.



© С. М. Павкович, 2017

При цьому розвиток популяції хворих на наркоманію є не тільки фактором погіршення криміногенної ситуації, а й проблемою побудови стабільного та безпечного суспільства, перепоною на шляху виховання здорової нації та глобальною загрозою національній безпеці, яка зумовлює значні людські та матеріальні втрати. А тому на теперішній час питання протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії набуло глобального характеру.

Варто зазначити, що сформований Україною курс на подолання наркоманії та протидію незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів є явищем двофакторним, адже містить міжнародний та внутрішній рівні. При цьому політика України у сфері протидії транскордонному незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів передбачає дотримання низки конвенцій та міжнародних зобов'язань (із метою створення передумов встановлення надійного та легально закріпленого правового бар'єру запобігання незаконному транскордонному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів Україна ратифікувала антинаркотичні конвенції ООН [7; 10; 11]. Крім того, саме за ініціативою України Генеральною Асамблеєю ООН у 1990 р. прийнято Політичну декларацію та Всесвітню програму дій із міжнародного співробітництва в боротьбі проти незаконного виробництва, пропозиції, попиту, обігу і поширення наркотичних засобів і психотропних речовин, за якими 1990-і рр. було оголошено десятиріччям боротьби з незаконним виробництвом та поширенням наркотичних засобів і психотропних речовин).

Згодом на внутрішньому рівні було створено розгалужену фахову нормативно-правову базу антинаркотичного законодавства та систему органів, здатних швидко, якісно та максимально ефективно реагувати на прояви незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Однак об'ємність та громіздкість інституціонального механізму протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, який нині функціонує в Україні, а також відсутність чіткого налагодженого механізму взаємодії усіх елементів, які є складовими елементами системи суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів в Україні, суттєво знижує ефективність його функціонування, спрямованого на протидію незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії.

Необхідно зазначити, що нагальною є потреба чіткої організації та налагодження механізмів взаємодії між елементами всередині системи кожного із суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів в Україні. Так, коло повноважень, які покладаються на підрозділи Національної поліції у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, є доволі масивним: від моніторингу ситуації у сфері протидії наркозлочинності до участі у проведенні спеціальних операцій із метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів осіб, які беруть у цьому участь. При цьому складність дослідження сутності та змісту адміністративних повноважень Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів полягає у тому, що наприкінці 2016 р. Уряд прийняв рішення про ліквідацію як юридичної особи публічного права Департаменту протидії наркозлочинності – міжрегіонального територіального органу Національної поліції, який безпосередньо спеціалізувався на протидії наркозлочинності. Водночас забезпечення здійснення функцій і повноважень Департаменту протидії наркозлочинності було покладено на Національну поліцію [20]. Варто зазначити, що у повідомленні до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 981 було вказано, що здійснення функцій і повноважень Департаменту протидії наркозлочинності буде покладено на відповідні структурні підрозділи, утворені в апараті центрального органу управління Національної поліції та її територіальних органах. Однак відсутність на законодавчому рівні єдиної позиції щодо чіткого окреслення алгоритму, сутності та змісту, а також обсягу адміністративних повноважень Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів зумовлює невиваженість і незабезпеченість основ їх ефективної реалізації. А отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

Дослідженню питань забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подоланню наркоманії в Україні присвячено чимало наукових доробок теоретиків та практиків. Це напрацювання О.Р. Авдєєва, А.М. Волощука, І.В. Дроздової, В.В. Корольчука, М.П. Легецького, Є.Д. Лукянчикова, А.І. Осипенка, Б.А. Підгорного, Н.О. Пряхіна, Л.В. Сороки, О.М. Шевчука та ін.

Так, досить змістовне дослідження сутності та закономірностей використання системи заходів адміністративної відповідальності у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин було здійснено Л.В. Сорокою [25]. Теоретичні та практичні питання адміністративно-правових заходів протидії правопорушенням, вчиненим неповнолітніми, у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у нормах міжнародного права, національному законодавстві та наукових розробках українських і зарубіжних вчених проаналізовано М.П. Легецьким [13]. О.Р. Авдєєвим здійснено комплексне дослідження адміністративно-правових засобів протидії контрабанді наркотичних засобів, психотропних речовин і фальсифікованих лікарських засобів [1]. Доволі змістовним є також

дослідження А.І. Осипенка, в якому автором проаналізовано діяльність органів внутрішніх справ України як суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин [14].

Але у рамках чисельних структурних реформ питання сутності та змісту адміністративних повноважень підрозділів Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів не втрачає своєї актуальності. Адже чітке окреслення їх обсягу є запорукою успішної реалізації на практиці та, зрештою, якісного та максимально ефективного реагування на прояви незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності задля забезпечення правопорядку та безпеки нашої держави.

Метою дослідження є аналіз сутності та змісту адміністративних повноважень Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів.

Задля всеохоплюючого розуміння напрямів дослідження визначимось з окремими його складовими елементами, адже від того, який сенс буде закладено у розуміння застосовуваних понять, залежить вектор усіх подальших розробок.

Так, ключовим в аспекті предмета дослідження є поняття «адміністративні повноваження». Якщо вести мову про повноваження взагалі, то це поняття походить від англ. "procuracy", нім. "vollmacht" і означає право однієї особи (представника) здійснювати дії від імені іншої особи (того, якого представляють), чим самим створювати, змінювати або припиняти права й обов'язки останнього [26, с. 250]. В етимологічному розумінні «повноваження» – це «право, надане будь-кому задля здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади» [4, с. 1000].

І.П. Голосніченко та Д.І. Голосніченко вказують, що «повноваження» як соціальне явище – це володіння правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин у порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами, з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника, що можуть включати право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу [5, с. 148].

Досить поширеним є погляд на повноваження як на юридичний документ, який уповноважує одну особу діяти від імені іншої особи загалом, або з певною метою, або на певний термін [2, с. 614; 3, с. 535].

В «Юридичній енциклопедії» за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка повноваження визначено як сукупність прав та обов'язків державних органів, громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку задля здійснення покладених на них функцій [28, с. 590].

Деякі вчені дотримуються думки, що під повноваженнями необхідно розуміти систему прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом. При цьому в галузях права повноваження різняться за змістом і правовою природою їх встановлення, у зв'язку із чим для галузі права «повноваження» – зумовлений особливостями галузі правовий інститут, змістом якого є норми права, що закріплюють правила встановлення та зміст прав і обов'язків, набутих відповідними суб'єктами галузевих правовідносин [5, с. 152–153].

Доволі часто в юридичній та спеціальній літературі можна зустріти поняття «владне повноваження», яке трактується як офіційне формально визначене право наділеного владою нав'язувати свою волю (приймати рішення, віддавати накази, розподіляти ресурси…) задля досягнення бажаних організаційних результатів. При цьому вказано, що сторонами владних повноважень є суб'єкт влади (державної, релігійної, корпоративної…) та підлеглий об'єкт [16].

Говорячи про поняття «адміністративні повноваження», необхідно зазначити, що однозначного його тлумачення у сучасній правовій науці дотепер не сформовано. Однак, беручи до уваги стійкі наукові розробки [12, с. 4], можна стверджувати, що адміністративні повноваження Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів – це сукупність прав та обов'язків підрозділів Національної поліції щодо застосування законодавства та використання спектру інструментів реалізації державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії. При цьому особливими характеристиками адміністративних повноважень Національної поліції є виключність, імперативність, технічне та спеціальне забезпечення та забезпечення державним примусом.

Щодо нормативного закріплення понять «наркотичні засоби» та «наркоманія», варто вказати, що відповідно до положень чинного законодавства України наркоманія – це психічний розлад, зумовлений залежністю від наркотичного засобу або психотропної речовини внаслідок зловживання цим засобом або цією речовиною [19, абз. 3 ст. 1], а наркотичні засоби – це речовини природні чи синтетичні, препарати, рослини, включені до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [21, абз. 13 ст. 1].

Своєю чергою, незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – це діяння з культивування рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, пересилання, придбання, збуту, ввезення на територію України, виве-

зення з території України, транзиту через територію України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що здійснюються з порушенням законодавства про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори [19, абз. 2 ст. 1]. А отже, говорячи про правовий аспект обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, то їх здебільшого вилучено з вільного обігу або істотно обмежено в ньому, щодо наркотичних засобів встановлено внутрішньодержавний і міжнародно-правовий контроль, і жоден засіб не може вважатися наркотичним без зазначення його в Переліку засобів, що підлягають контролю в Україні [15].

При цьому, як зазначає Є.М. Карпенко, заходи подолання незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, як і система цих заходів загалом, мають низку аспектів: соціальні, правові, кримінологічні, медичні, політичні, економічні, екологічні, організаційні, міжнародні, кожен з яких виявляється в різних напрямах. Водночас усі аспекти протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів є взаємозв'язаними, а один і той самий різновид заходів може подекуди виявлятися в кількох аспектах [9].

Стосовно суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, то механізм реалізації таких заходів передбачає наявність широкого їх кола: Національна поліція, Служба безпеки України, Генеральна прокуратура України, Державна фіскальна служба України, центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах захисту державного кордону, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу та інші органи виконавчої влади в межах наданих їм законом повноважень [19, ст. 3]. Водночас основними повноваженнями Національної поліції є приймання, зберігання та знищення вилучених, добровільно зданих або знайдених наркотичних засобів або психотропних речовин [18, п. 28 п. 4; 22, п. 22 ст. 23].

Отже, Законом України «Про Національну поліцію» та Положенням про Національну поліцію не передбачено розгалуженої мережі адміністративних повноважень Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Однак аналіз положень чинного законодавства України серед адміністративних повноважень Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів дає змогу виокремити повноваження щодо:

– видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [21, ст. 11];

– охорони та супроводження наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів, переміщуваних через митну територію України у режимі транзиту [21, ст. 24];

– вилучення з незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [21, ч. 3 ст. 25];

– проведення контрольованих поставок та контрольованих і оперативних закупок наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів із метою виявлення та документування фактів протиправних діянь [19, ст.ст. 4–5, п. 2 ч. 1 ст. 8; 22, п. 26 ст. 23; 23, абз. 2 ч. 1 ст. 5];

– огляду транспортного засобу, вантажу, що в ньому знаходиться, особистих речей водія і пасажирів на підставі заяв, повідомлень про правопорушення, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин чи прекурсорів, або за наявності про це іншої достовірної інформації компетентних органів [19, ч. 1 ст. 8];

– зупинення та припинення діяльності закладів масового перебування громадян, в яких виявлено факти вживання чи збуту наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів [19, ст. 9];

– протидії незаконному культивуванню наркомісних рослин [19, ст. 11];

– приведення до наркологічного закладу для медичного огляду чи медичного обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами, а також щодо направлення таких осіб для проведення медичного огляду [19, ст. 13];

– підготовки матеріалів для направлення хворих на наркоманію на примусове лікування [19, ч. 3 ст. 16];

– превенції та профілактики правопорушень, пов'язаних з обігом наркотичних засобів та психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, зменшення наркозалежності серед населення України;

– виявлення причин та умов, що сприяють незаконному обігу наркотичних засобів, застосування у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

– застосування заходів із метою виявлення та припинення виявлених правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів;

– реагування на заяви та повідомлення про незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів тощо.

Вбачається, що підхід законодавця до закріплення адміністративних повноважень Національної поліції щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, який передбачає наявність досить широкого кола адміністративних повноважень, не систематизованих певною мірою, не сприяє стабілізації ситуації та розв'язанню нагальних проблем у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів.

Водночас досить актуальним питанням, яке потребує посиленої уваги, є питання функціонування Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції як підрозділу, покликаного забезпечити ефективну боротьбу зі злочинами у сфері обігу наркотичних речовин та організувати роботу із поперед-

ження наркозалежності. Так, Департамент протидії наркозлочинності як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції України та юридичну особу публічного права було створено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіального органу Національної поліції» від 28.10.2015 р. № 886 [24] із метою забезпечення реалізації державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, а також превенції правопорушень, пов'язаних з обігом наркотичних засобів та психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, зменшення наркозалежності серед населення України [17, ч.ч. 1-2 розділу 2]. При цьому коло основних повноважень Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України як вертикально підлеглого підрозділу свого часу законодавцем було окреслено повноваженнями щодо: забезпечення моніторингу стану нелегального та легального обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та поширення наркоманії, виявлення джерел поширення цих засобів та речовин, вивчення причин поширення наркоманії; розробки та реалізації програм протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та запобігання поширенню наркоманії; забезпечення в установленому порядку взаємодії структурних та територіальних підрозділів Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України з органами (закладами, установами) Національної поліції України, правоохоронними органами України та іноземних держав, органами державної влади з метою виконання покладених завдань та реалізації функцій у протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; вживання заходів із забезпечення контролю за виробництвом, виготовленням, зберіганням, обліком, відпуском, розподілом, торгівлею, перевезенням, пересиланням чи використанням наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, призначених для виробництва або виготовлення цих засобів і речовин, а також за дотриманням установлених правил посіву або вирощування маку та конопель із промисловою метою; надання практичної допомоги територіальним підрозділам Національної поліції України в організації проведення оперативно-розшукових заходів із виявлення і документування тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, насамперед учинених злочинними групами, які мають міжрегіональні та міждержавні зв'язки, особливо в їх організованих формах; забезпечення проведення на території України спеціальних операцій щодо виявлення осіб, які займаються розповсюдженням наркотиків, а також інших комплексних заходів, спрямованих на перекриття каналів незаконного надходження наркотиків; організації проведення в повному обсязі оперативно-розшукових заходів із виявлення і документування тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, насамперед учинених злочинними групами осіб, які мають міжрегіональні та міждержавні зв'язки, особливо в їх організованих формах; проведення контрольованих поставок та оперативних закупок наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів у фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ; ініціювання проведення антинаркоманійної пропаганди через засоби масової інформації тощо [17, розділ 3 Положення].

Однак нині роль Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України є досить специфічною, адже ще наприкінці 2016 р. Уряд прийняв рішення про ліквідацію як юридичної особи публічного права Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України. При цьому забезпечення здійснення функцій і повноважень Департаменту протидії наркозлочинності, що ліквідується, було покладено на Національну поліцію [20]. Водночас, за даними Міністерства юстиції України, Департамент протидії наркозлочинності Національної поліції України як юридична особа досі перебуває в стані припинення [8], а його повноваження покладено на Департамент протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції) як структурний підрозділ апарату Національної поліції України [27].

Департамент протидії наркозлочинності як структурний підрозділ апарату Національної поліції України наділено повноваженнями щодо: моніторингу ситуації у сфері протидії наркозлочинності та наявної інформації про джерела і шляхи надходження в незаконний обіг наркотичних засобів; забезпечення взаємодії з населенням та державними, громадськими і міжнародними організаціями у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та запобігання поширенню наркоманії; вживання заходів із забезпечення контролю за виробництвом, виготовленням, зберіганням, обліком, відпуском, розподілом, торгівлею, перевезенням, пересиланням чи використанням наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, призначених для виробництва або виготовлення цих засобів і речовин, а також за дотриманням установлених правил посіву або вирощування маку та конопель для промислових цілей; забезпечення оперативного вирішення завдань у сфері протидії наркозлочинності; вживання оперативно-розшукових заходів із виявлення і документування тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, насамперед учинених злочинними групами наркоділків, які мають міжрегіональні та міждержавні зв'язки, особливо в їх організованих формах; проведення на території України спеціальних операцій щодо виявлення осіб, які займаються поширенням наркотиків у навчальних закладах країни та в місцях масового проведення дозвілля молоді, а також інших комплексних захо-

дів, спрямованих на перекриття джерел та каналів незаконного виготовлення і поширення наркотиків; висвітлення в засобах масової інформації результатів роботи органів внутрішніх справ із протидії наркозлочинності; участі у міжнародному співробітництві з питань організації протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та проблем поширення наркоманії [6].

Варто також вказати, що в структурі апарату головних управлінь Національної поліції в областях як територіальних органів Національної поліції діють управління протидії наркозлочинності (у складі кримінальної поліції) [27], основним завданням яких є забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, протидії поширенню наркоманії та незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Отже, порівняна складність нової вертикальної структури підрозділів Національної поліції України, діяльність яких спрямовано на забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії, є підґрунтям виникнення наукової дилеми щодо вироблення єдиного підходу до розуміння сутності та змісту їх адміністративних повноважень. Водночас основним ключем до ефективного забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії за структурного різноманіття підрозділів Національної поліції України, задіяних у такій протидії, є налагодження механізму взаємодії усіх елементів, які є складовими елементами системи суб'єктів забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів в Україні.

Крім того, нагального вирішення потребують питання підвищення обізнаності та розуміння проблеми наркоманії та пошуку нових ефективних напрямів забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії, продовження інтегративної підтримки у подоланні вказаної проблеми, розробки чіткої нормативно-збалансованої мережі спеціально уповноважених підрозділів Національної поліції України, діяльність яких спрямовано на забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та подолання наркоманії зі структуруванням здійснюваних ними функцій та процедур, спрямованих на забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Адже побудувати стійкий та злагоджений механізм забезпечення такої протидії можна, якщо чітко визначено перелік та зміст основних завдань, повноважень, функцій та процедур, здійснюваних кожним із суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, належним чином урегульовано та впорядковано процес їх реалізації.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Авдєєв О.Р. Адміністративно-правові засоби протидії контрабанді наркотичних засобів, психотропних речовин та фальсифікованих лікарських засобів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2016. 19 с.

2. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). М.: Книжный мир, 2010. 960 с.

3. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. 848 с.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1428 с.

5. Голосніченко І.П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні / Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Вісник НТУУ «КПІ». Сер.: Політологія. Соціологія. Право. 2011. № 1. С. 147–155.

6. Департамент протидії наркозлочинності Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/dpn.html.

7. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года: Міжнародний документ від 30.03.1961 р. (ратифікована Україною – 27.09.2001 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_177.

8. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. URL: https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch.

9. Карпенко Є.М. Напрями протидії наркотизму на державному та міжнародному рівнях. Науковий вісник НАВС. 2011. № 5. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/44139/%CA#chapter.

10. Конвенция о психотропных веществах: Міжнародний документ від 21.02.1971 р. (ратифікована Україною – 27.10.1978 р.). Офіційний вісник України. 2005. № 4. Ст. 265.

11. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин: Міжнародний документ від 20.12.1988 р. (ратифікована Україною – 25.04.1991 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096.

12. Левченко С.Г. Правові основи реалізації адміністративних повноважень у державній митній справі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 22 с.

13. Легецький М.П. Адміністративно-правові заходи протидії правопорушенням, вчиненим неповнолітніми, у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. К., 2004. 20 с.

14. Осипенко А.І. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти протидії незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ДВНЗ «Запоріз. нац. ун-т» МОН України. Запоріжжя, 2015. 18 с.

15. Підгорний Б.А. Суб'єкти, що забезпечують адміністрування протидії незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів. Теорія і практика правознавства : електрон. наук. фах. вид. / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: [б. в.]. 2014. № 1. URL: http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63.080/58487.

16. Повноваження. Вікіпедія – вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.

17. Положення про департамент протидії наркозлочинності Національної поліції України: Наказ Національної поліції України від 17.11.2015 р. № 95. URL: http://tranzit.ltd.ua/nakaz/.

18. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2971.

19. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними: Закон України від 15.02.1995 р. № 62/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 62.

20. Про ліквідацію територіального органу Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 981. Офіційний вісник України. 2017. № 1. Ст. 3.

21. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон України від 15.02.1995 р. № 60/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 60.

22. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Офіційний вісник України. 2015. № 63. Ст. 2075.

23. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

24. Про утворення територіального органу Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 886. Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3021.

25. Сорока Л.В. Адміністративна відповідальність за незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. 18 с.

26. Социологический энциклопедический словарь: на рус., англ., нем., фр. и чеш. языках / [ред.-координатор Г.В. Осипов; Ин-т социально-политич. исслед. РАН: Ин-т социологии РАН]. М.: Издат. гр. ИНФРА-М-НОРМА. 1998. 480 с.

27. Структура Національної поліції. URL: https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/.

28. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н–П. 2002. 720 с.

УДК 343.01

**Падала А. М.,**
*кандидат юридичних наук*
*професор кафедри фінансових розслідувань*
*Університету державної фіскальної служби України*

# ПРОБЛЕМА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

# PROBLEM OF CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS OF ORGANIZED CRIME IN THE FIELD OF TAXATION

У статті досліджується проблема розробки криміналістичної характеристики як основоположного елементу, необхідного під час розслідування організованої злочинності у сфері оподаткування.

***Ключові слова:*** *криміналістична характеристика, організована злочинність, методика розслідування, проблема криміналістичної характеристики організованої злочинності, організована злочинність у сфері оподаткування.*

В статье исследуется проблема разработки криминалистической характеристики как основополагающего элемента, необходимого при расследовании организованной преступности в сфере налогообложения.

***Ключевые слова:*** *криминалистическая характеристика, организованная преступность, методика расследования, проблема криминалистической характеристики организованной преступности, организованная преступность в сфере налогообложения.*

The article examines the problem of developing a forensic characteristic as the fundamental element necessary for the investigation of organized crime in the field of taxation.

***Key words:*** *forensic characteristic, organized crime, investigation method, the problem of criminological characteristics of organized crime, organized crime in the field of taxation.*

Наукові методики розслідування податкових злочинів, вчинених організованими злочинними групами, злочинними організаціями, спільнотою, можливі лише на базі виявлених і вивчених криміналістичних рис зазначених злочинів, тобто криміналістичної характеристики. Поки ж українськими вченими-криміналістами не розроблена вичерпна характеристика організованої злочинності загалом, у тому числі податкових злочинів, скоєних організованими злочинними утвореннями. Зокрема, розробка теоретичних основ криміналістичної характеристики злочинів, скоєних організованими групами, злочинними організаціями, спільнотою, як окремої криміналістичної теорії належить до числа актуальних і перспективних проблем науки криміналістики.

Дослідження економічних злочинів, скоєних організованою групою, дає змогу визначити й охарактеризувати закономірності, пов'язані зі специфікою формування кримінальних колективів у структурі легальної господарської, фінансової діяльності, фіктивного підприємництва; функціонування організованих груп, злочинних організацій, спільнот і їх кримінальної діяльності, корупційних зв'язків із державними службовцями органів влади та управління як по горизонталі, так і по вертикалі, що забезпечують безпеку формування, функціонування організованих злочинних утворень і здійснення ними злочинів у сфері оподаткування, легалізацію злочинних доходів. Вважаємо, що вивчення зазначеної криміналістично значимої інформації − необхідна умова для побудови криміналістичної характеристики податкових злочинів, скоєних організованими злочинними утвореннями. Безсумнівно, розробка криміналістичної характеристики зазначених злочинів належить до складних проблем криміналістики. Задля вирішення зазначеної проблеми потрібні нові ідеї, нетрадиційні підходи. У зв'язку з цим варто виокремити новий підхід у визначенні криміналістичної характеристики організованої злочинної діяльності.

Загальні положення криміналістичної характеристики організованої злочинності, у тому числі питання стосовно структури окремих методик розслідування злочинів, неодноразово були предметом дослідження в працях Р.С. Белкіна, А.Н. Васильєва, А.Ф. Волобуєва, В.К. Гавло, Г.А. Густова, В.А. Журавля, І.М. Лузгіна, Г.А. Матусовського, Г.Н. Мудьюгіна, Н.П. Яблокова та інших.

**Метою статті** є з'ясування сутності проблеми криміналістичної характеристики організованої злочинної діяльності у сфері оподаткування.

Різні підходи вчених до визначення поняття, структури криміналістичної характеристики злочинів свідчать про складність досліджуваного питання. Так, І.М. Лузгін розглядав криміналістичну характеристику злочинів як інформаційну модель подій певного виду, що виконує евристичну, пізнавальну, організаційно-методичну та оціночну функції [2, с. 38]. А.Н. Колесніченко і В.Є. Коновалова зазначали, що криміналістична характеристика − це система відомостей про криміналістично значущі ознаки злочину (спосіб, місце, обстановка), яка відображає закономірні зв'язки між зазначеними ознаками [5, с. 42]. А.Ф. Лубін підкреслював, що характеристика − це випереджаючі відомості про закономірності функціонування об'єкта (предмета),

© А. М. Падала, 2017

які зумовлюють (диктують) закономірності розслідування [4, с. 221]. На нашу думку, зазначені аспекти криміналістичної характеристики злочинів не суперечать, а доповнюють, розкривають його зміст. У підручнику «Криміналістика» під редакцією професора В.Ю. Шепітька криміналістична характеристика розглядається як система відомостей про певні види злочинів, ознаки суб'єкта злочину, його мотиви, предмет посягання, обстановку, які мають значення для виявлення, розкриття цих діянь криміналістичними засобами і методами [5, с. 173].

Вирішення проблеми формування теорії криміналістичних характеристик, її понятійного апарату − дещо дискусійне явище, що призводить до змішання різних понять, нечіткості структури цієї характеристики. Зокрема, не є безперечною позиція А.Ф. Облакова, який розглядає криміналістичну характеристику злочину як модель кримінальної ситуації і супутніх йому обставин [3, с. 52].

Поступово криміналістична характеристика як наукова категорія стала частиною навчальної програми курсу «Криміналістика» і самостійною темою дослідження з криміналістики, всі методи розслідування починаються з криміналістичної характеристики злочинів цього виду.

Деякі криміналісти стоять на позиції відсутності криміналістичної характеристики та відстоюють думку про те, що для розслідування вистачить і кримінально-правової характеристики злочинів. Втім, на нашу думку, розробка теоретичних питань криміналістичної характеристики, розвитку її теорії і вдосконалення практичного використання її положень має важливе значення для вирішення завдань розслідування. Так, Н.П. Яблоков у зв'язку з цим правильно стверджує, що поряд із кримінально-правовою і кримінологічною характеристикою злочинів варто виділяти суто криміналістичну та її загальні аспекти у вивченні будь-яких злочинів, об'єктивну можливість виявлення і криміналістичну своєрідність їхнього прояву зовні, що дає змогу цілком обґрунтовано говорити не тільки про криміналістичну характеристику індивідуального виду злочину, а й про криміналістичну характеристику злочину взагалі. Неоригінальний набір окремих кримінально-правових і криміналістичних відомостей, позбавлених новизни, серйозного наукового обґрунтування і методичної основи для встановлення кореляційних залежностей її елементів інші вчені вважають науковою абстракцією, що належить лише до роду або виду злочинів, що представляє собою криміналістична характеристика [8, с. 112].

Р.С. Бєлкін вважає, що криміналістична характеристика не виправдовує свого призначення, адже за її значенням можна визначити тільки опис способу вчинення будь-якого виду злочину. З огляду на це він робить висновок, що треба відмовитися від поняття «криміналістична характеристика злочину» і замінити його криміналістичним описом злочину та його обставин, що підлягають доказуванню з детальними криміналістичними коментарями [1, с. 165].

Криміналістична характеристика злочинів у науковому аспекті є теоретичною категорією криміналістики, яка містить систему даних про загальні ознаки виду злочину, типових дій в обстановці, способи їх вчинення, механізм їх здійснення, інші обставини, що мають значення для розслідування. Основне призначення криміналістичної характеристики злочинів полягає в реалізації її даних у практичній діяльності розслідування. Її інформаційну базу становить послідовне накопичення даних, отриманих в результаті узагальнення судової і слідчої практики відповідного виду (роду) злочинів.

У практичному аспекті криміналістична характеристика, будучи теоретичною базою процесу розслідування, сприяє оптимальному вибору слідчим напрямів розслідування як загалом, так і на окремих його етапах. Узагальнені дані про ознаки злочинів цього виду, їх способи, обстановку вчинення діяння слідчий зіставляє з подією злочину, що розслідується, і способом його вчинення і реалізує з урахуванням сформованої слідчої ситуації на початковому і наступних етапах розслідування під час висунення версій визначені методи, прийоми і засоби розслідування. Позитивною особливістю криміналістичної характеристики, на нашу думку, є те, що вона включає не тільки інформацію, отриману на досудовому слідстві, а й первинну інформацію про ознаки злочину, отриману до порушення кримінальної справи, тобто в період її розгляду або проведення перевірочних дій.

За матеріалами практики, організатори злочинної діяльності в сфері оподаткування, як правило, розробляють складні хитрощі технології економічних злочинів, в які входять кілька складів злочинних діянь. Особливістю організованої злочинної діяльності груп, злочинних організацій, спільнот корисливо-господарської спрямованості є вчинення ними сукупності злочинних діянь. Наприклад, організована злочинна група з метою привласнення бюджетних коштів та їх подальшої легалізації створює низку фіктивних фірм, тобто здійснює кілька злочинних діянь, передбачених ст. 205 КК («Фіктивне підприємництво»), ст. 191 КК («Привласнення майна»), ст. 209 КК («Легалізація грошових коштів, одержаних злочинним шляхом») [6]. Нерідко економічні організовані злочини є базовими, а у податковій сфері − допоміжними і навпаки. У зв'язку з цим актуальною для теорії методики розслідування є проблема розробки видових і комплексних методик розслідування податкових злочинів, скоєних ОЗГ.

Досліджуючи проблему криміналістичної характеристики організованої злочинності у сфері оподаткування, ми погоджуємося з науковими дослідженнями Г.А. Матусовського, який обґрунтовано стверджує, що характеристика самої групи, злочинної організації, членів такої групи належить до найважливіших елементів криміналістичної характеристики. У характеристиці організованої злочинної діяльності він виділяє організаційну структуру, стійкість функціонування, особистісну типологію членів організованої злочинної групи, обстановку і умови, предмет злочинного посягання, способи дії органі-

зованої злочинної групи, сліди злочину, додаткові ознаки організованої злочинної групи.

На наш погляд, насамперед у криміналістичній характеристиці організованої злочинної групи у сфері оподаткування необхідно виділити:

- види (рівні) організованої злочинності;
- способи формування (створення) організованої групи;
- організаційні й інші принципи, що забезпечують функціонування цього виду злочину;
- форми корупційних зв'язків із державними службовцями владних і управлінських органів, що забезпечують безпеку формування, функціонування організованого злочинного угрупування і розвитку організованої злочинної діяльності, приховування її слідів, легалізації злочинних доходів;
- особливості особистісних властивостей і рольових функцій членів організованої злочинної групи.

Запропонована нами система становить основу криміналістичної характеристики суб'єктів організованої злочинної діяльності. Закономірною метою будь-якого організованого злочинного діяння завжди є злочинний бізнес із метою незаконного збагачення і легалізації злочинних доходів у легальну економіку. У зв'язку з цим криміналістична характеристика податкових злочинів, скоєних організованими злочинними утвореннями, має включати елементи цього виду злочинів, що утворюють її структуру: відомості про типові технології злочинів, скоєних ОЗГ у сфері економіки, предмет злочинного посягання, обстановку вчинення злочинів цього виду, способи легалізації злочинних доходів, сліди і інші наслідки податкових злочинів, скоєних організованими злочинними групами.

Викладене дає змогу представити криміналістичну характеристику злочинів, що вчиняються організованими злочинними утвореннями у сфері оподаткування, як систему даних, одержуваних у результаті узагальнення слідчої і судової практики, про види організованих злочинних утворень, типові способи їх формування та принципи функціонування, види і форми корупційних зв'язків, особливості особистісних властивостей і рольових функцій членів організованої групи, типові ознаки зазначених злочинів, що містяться (або відображених) у вигляді специфічних матеріальних і ідеальних слідів у способах податкових злочинів, умовах і обстановці, в яких діяли члени організованого злочинного утворення, здійснювали легалізацію злочинних доходів, знання і використання яких необхідно для виявлення, розкриття, розслідування і запобігання зазначених злочинів.

Відомості про елементи і їхні зв'язки становлять зміст криміналістичної характеристики.

Зазначене вище значення криміналістичної характеристики податкових злочинів, скоєних організованими злочинними групами, дає змогу криміналістичну характеристику розглядати як комплексне явище, яке надає наукові рекомендації з розслідування злочинів. Під час розслідування конкретного злочину у сфері оподаткування, скоєного організованою злочинною групою, вихідна інформація по справі зіставляється із криміналістичною характеристикою зазначених злочинів із метою виявлення подібностей і відмінностей і, відповідно, більш цілеспрямованого ведення слідства, висунення і перевірки версій, вибору слідчих дій, тактичних комбінацій та тактичних прийомів розслідування.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Белкин Р.С. Криминалистика : учеб. для вузов / Аверьянова Т.В., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р.. 2-е изд., перераб и доп. М.: Норма, 2005. 992 с.

2. Лузгин И.М. Моделирование при расследовании преступлений. М., 1981. 152 с

3. Облаков А.Ф. Криминалистическая характеристика преступлений и криминалистические ситуации: учеб. пособие. Хабаровск: Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1985. 87 с.

4. Лубин А.Ф. Методология криминалистического исследования механизма преступной деятельности: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.09. Новгород, 1997. 337 с.

5. Колесниченко А.Н. Криминалистическая характеристика преступлений: учебное пособие / А.Н. Колесниченко, В.Е. Коновалова. Х.: Харьковский юридический институт, 1985. 93 с.

6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. станом на 6 жовтня 2018 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

7. Криміналістика: підручник / за ред. В.Ю. Шепітька. 4-е вид., перероб. і доповн. Харків: Право, 2008. 464 с.

8. Яблоков Н.П. Криминалистическая характеристика преступления и типичные следственные ситуации как важные факторы разработки методики расследования преступлений. Вопрос борьбы с преступностью. 1979. Вып. 30. С. 110−122.

УДК 342.95

**Парханов Г. Р.,**
*здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ*

# ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

# PREVENTIVE ACTIVITIES OF POLICE'S CHILDREN OFFICERS: THE QUESTION OF THE PRESENTATION

У статті досліджено позиції вчених-адміністративістів щодо превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції. Виокремлено та досліджено основні напрями превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції. Визначено мету та основні ознаки превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції.

***Ключові слова:*** *дільничний офіцер поліції, превентивна діяльність, профілактична робота, превентивний облік, дозвільна система, поліцейське піклування.*

В статье исследованы позиции учёных-административистов в отношении превентивной деятельности участковых офицеров полиции. Выделены и исследованы основные направления превентивной деятельности участковых офицеров полиции. Определены цель и основные признаки превентивной деятельности участковых офицеров полиции.

***Ключевые слова:*** *участковый офицер полиции, превентивная деятельность, профилактическая работа, превентивный учёт, разрешительная система, полицейская опека.*

The article investigates the positions of academic administrators on the preventive activities of district police officers. The basic directions of preventive activity of district police officers are singled out and investigated. The purpose and basic features of preventive activity of district police officers are determined.

***Key words:*** *district police officer, preventive activity, preventive work, preventive registration, permissive system, police custody.*

Становлення Національної поліції загалом і служби дільничних офіцерів поліції зокрема передбачає, з одного боку, вирішення проблем адаптації до нових умов їх організаційних структур, а з іншого – закріплення відповідних перетворень, нових завдань, функцій нормами чинного законодавства, в тому числі адміністративного. У зв'язку з цим виникає потреба в розробці питань організації здійснення превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції завдяки найбільшій наближеності до населення.

Загальнотеоретичні та галузеві аспекти цієї проблематики розробляли такі вчені-правознавці, як В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, В. Барко, О. Безпалова, А. Берлач, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Грохольський, О. Джафарова, Є. Додін, В. Заросило, В. Зінич, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, М. Корнієнко, О. Кузьменко, А. Куліш, Н. Матюхіна, Т. Мінка, О. Музичук, О. Негодченко, В. Олефір, О. Остапенко, І. Панов, В. Плішкін, Т. Проценко, М. Тищенко, М. Тучак, І. Шопіна, М. Якимчук, Х. Ярмакі, С. Шатрава та інші науковці.

Проте, незважаючи на вагомий науковий доробок, присвячений різним аспектам діяльності у правоохоронних органах, нині бракує комплексного наукового дослідження проблематики превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції.

На початку дослідження превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції варто звернути увагу на монографічні роботи вчених. Закцентуємо на тому, що в межах роботи будемо звертати увагу на діяльність дільничних інспекторів міліції вже в ретроспективному аспекті, оскільки ще не вироблена практика діяльності дільничних офіцерів поліції, враховуючи те, що ця служба була створена в період становлення Національної поліції.

Варта уваги монографічна робота М.О. Тучака, який досліджував адміністративно-правові основи, форми та методи адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції, юрисдикційну практику та особливості інформаційно-аналітичного забезпечення, а також взаємодію з іншими службами органів внутрішніх справ, іншими державними органами та громадськістю [1]. М.О. Тучак виокремлює основні напрями діяльності дільничних інспекторів міліції щодо забезпечення правопорядку на закріпленій адміністративній дільниці, але водночас це основні напрями їх превентивної діяльності: адміністративна діяльність; участь у розкритті злочинів; профілактична робота серед осіб, схильних до вчинення злочинів та інших правопорушень; надання в межах своєї компетенції допомоги громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям і об'єднанням громадян у здійсненні їхніх законних прав і інтересів [1, с. 15].

На сторінках свого монографічного дослідження І.О. Панов вказує на те, що головним напрямом діяльності держави щодо боротьби з адміністративними проступками була, є і буде їх профілактика. Отже, на його думку, головне завдання дільничного інспектора міліції – стати основною ланкою в об'єднанні зусиль представників правоохоронних органів і громадських формувань у попередженні правопорушень [2, с. 13]. Відповідно до своїх повноважень дільничний інспектор міліції виявляє обставини, які сприяють вчиненню правопорушень, і в межах своїх прав вживає заходів щодо їх усунення. Слушним є те, що І.О. Панов процес здійснення про-



© Г. Р. Парханов, 2017

філактики дільничним інспектором міліції поділяє на три стадії: перша включає виявлення причин і умов, друга – розробку і здійснення заходів для їх усунення, третя – контроль за своєчасним і повним усуненням причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень [2, с. 14].

Слушною є наукова праця В.М. Зінича, присвячена з'ясуванню особливостей організаційного та правового забезпечення діяльності служби дільничних інспекторів міліції щодо профілактики правопорушень у контексті охорони громадського порядку та громадської безпеки [3]. В.М. Зінич зазначає, що дільничний інспектор міліції проводить на закріпленій території як загальну, так і індивідуальну профілактичну роботу з попередження правопорушень, забезпечує охорону громадського порядку та громадської безпеки, проводить роботу з населенням та громадськими формуваннями щодо реалізації своїх функцій, а також бере участь у попередженні й розкритті злочинів та адміністративних правопорушень, вчинених на дільниці [3, с. 14]. У такому розумінні діяльності дільничного інспектора міліції прослідковується профілактична складова частина його діяльності, яка спрямована на забезпечення інтересів суспільства, дотримання прав і свобод людини і громадянина на відповідній адміністративній дільниці.

Водночас В.М. Зінич звертає увагу, що профілактична діяльність дільничного інспектора міліції – це регламентований нормами права один з обов'язкових напрямів роботи міліції на закріпленій території щодо виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також виявлення осіб, схильних до вчинення правопорушень, та вжиття заходів щодо їх виправлення [3, с. 14]. Із цим визначенням варто погодитись, але з тим застереженням, що профілактичну діяльність дільничного офіцера поліції нині варто розглядати як основний напрям роботи як усього органу Національної поліції, так і всієї служби, оскільки від діяльності останніх залежить благополуччя на певній території обслуговування, що є основним показником рівня довіри населення до поліції.

У продовження розгляду цієї проблематики варто згадати працю В.В. Бродовського, який доводить, що комплексність та багатофункціональність діяльності дільничних інспекторів міліції не тільки надає значущості цій посаді у системі МВС України, але й відображає роль останніх у партнерських відносинах між правоохоронцями і громадянами, створенні позитивного образу працівника правоохоронного органу та підвищенні рівня довіри населення до органів внутрішніх справ [4].

В.В. Бродовський досліджує інформаційне забезпечення діяльності дільничного інспектора міліції і зазначає, що воно спрямоване на забезпечення саме профілактичної діяльності, що сприяє: орієнтуванню служби дільничних інспекторів міліції у кримінологічній обстановці, ознайомленню їх з основними завданнями, формами та методами профілактики правопорушень; впливу на правосвідомість окремих громадян із метою виховання у них поваги до права, закону; нейтралізації неправдивої інформації, яка перешкоджає профілактиці правопорушень; усуненню, нейтралізації або блокуванню криміногенних факторів, які детермінують протиправну поведінку; широкій участі громадськості у виявленні й усуненні причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень; координації діяльності служби дільничних інспекторів міліції з громадськими організаціями та громадянами з профілактики правопорушень [4, с. 11].

Отже, можемо спостерігати, що чимало вчених наголошують на важливій складовій частині діяльності дільничних офіцерів поліції щодо здійснення профілактичної діяльності на певній дільниці з метою забезпечення публічного порядку та безпеки, виявлення причин та умов вчинення протиправних дій, а також усунення певних загроз законним правам та інтересам громадян на дільниці.

У контексті зазначеного профілактична діяльність становить собою багаторівневу систему заходів, що проводяться державними, недержавними органами та установами, громадськими формуваннями та окремими громадянами з метою мінімізації дії або нейтралізації причин, що породжують правопорушення або сприяють їх вчиненню, а якщо розглядати профілактичну діяльність як особливий вид соціального управління, то остання має передбачати зниження рівня інтенсивності процесів детермінації правопорушень, нейтралізацію дії її причин та умов для обмеження правопорушень до соціально прийнятного рівня [5, с. 176–177].

Нині варто констатувати, що термін «превентивний» поступово входить до вітчизняної нормативно-правової термінології. Так, безпосереднє звернення до Закону України «Про Національну поліцію» [6] та Постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [7] дає змогу вказати, що поліція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень.

Крім того, поліція задля охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу [6]. Варто навести позицію О.В. Джафарової, яка зазначає, що застосування превентивних заходів поліцією не є самоціллю, воно доповнює вживання виховних, інформаційних та роз'яснювальних заходів і здійснюється на засадах законності, необхідності, пропорційності, ефективності та дотримання прав і свобод людини [8, с. 129]. Крім того, О.В. Джафарова зазначає, що превентивні поліцейські заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень певних прав і свобод до людей та організацій і в цьому виявляється їхній примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні, тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів публічної безпеки

та порядку, недопущення вчинення правопорушень. На думку професора О.В. Джафарової, сутність профілактичного впливу превентивних поліцейських заходів, полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні, а по-друге, в усуненні причин, які сприяють вчиненню правопорушень, і створенні умов, які виключають протиправну поведінку [8, с. 129].

Звернення до Наказу МВС України від 28.07.2017 р. № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» дає змогу визначити, що превентивна (профілактична) робота дільничних офіцерів поліції – це діяльність, передбачена законодавством України, що спрямована на попередження кримінальних та інших правопорушень, перевірку дотримання обмежень, установлених законом щодо осіб, які перебувають на превентивному обліку, здійснення поліцейського піклування [9]. Вочевидь, поняття «превентивний» та «профілактичний» у зазначеному наказі фактично ототожнюються. Слушною є думка О.М. Ведерникової, яка твердить, що термін «превенція» поєднує у собі всі поняття, пов'язані з «попередженням правопорушень» [10, с. 272].

На підставі викладеного варто виокремити основні напрями превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції з урахуванням положень Наказу МВС України від 28.07.2017 р. № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції»: 1) попередження кримінальних та інших правопорушень; 2) перевірка дотримання обмежень, установлених законом щодо осіб, які перебувають на превентивному обліку; 3) здійснення поліцейського піклування.

Подальший хід праці буде спрямовано на розкриття виокремлених напрямів превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції.

1) Ведучи мову про попередження кримінальних та інших правопорушень, варто зазначити, що детермінантами зростання злочинності і криміналізації суспільних відносин виступають не стільки самі негативні соціально-економічні фактори, скільки нездатність протиставити їм зважену державну економічну, соціальну, правову політику і організаційно-правовий механізм її реалізації на рівні окремих регіонів, забезпечити належний правопорядок, ефективне регулювання суспільних відносин, організованість і погодженість функціонування всіх ланок системи державної влади, відповідальність державного апарату за прийняті рішення, у тому числі в сфері безпосереднього захисту прав і законних інтересів громадян від протиправних посягань, беззаконня і свавілля [11].

У зв'язку із зазначеним основними напрямами діяльності дільничних офіцерів поліції щодо попередження кримінальних та інших правопорушень є: 1) здійснення профілактичної роботи, спрямованої на запобігання вчиненню кримінальних та інших правопорушень; 2) виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах компетенції заходів задля їх усунення; 3) вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; 4) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; 5) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; 6) доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; 7) вживання всіх можливих заходів задля надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я, а також особам, які постраждали від торгівлі людьми; 8) вживання заходів щодо запобігання вчиненню насильства в сім'ї та його припинення тощо [9].

Отже, профілактика кримінальних та інших правопорушень у діяльності дільничних офіцерів поліції становить собою систему організаційних, правових і виховних заходів, спрямованих на попередження та вживання у межах компетенції заходів із метою усунення причин і умов, що сприяють учиненню особами протиправних дій.

2) Наступний напрям превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції становить перевірка дотримання обмежень, установлених законом відносно осіб, які перебувають на превентивному обліку. В такому аспекті дільничний офіцер поліції здійснює превентивні заходи щодо осіб, схильних до вчинення правопорушень, та осіб, які перебувають на обліку в органах поліції, задля попередження вчинення ними правопорушень із залученням до цієї роботи громадськості.

Варто зазначити, що дільничний офіцер поліції ставить на превентивний облік та в межах своєї компетенції проводить профілактичну роботу з: 1) особами, звільненими з місць позбавлення волі, які відбували покарання за умисний злочин і в яких судимість не знято або не погашено в установленому законом порядку; 2) особами, яким винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї [9].

Варто навести позицію Х.П. Ярмакі, який наголошує на тому, що принциповим під час здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, має стати те, що він не має вичерпуватися лише встановленням певних обмежень і наглядом за їх виконанням. Примусові заходи, що застосовуються до піднаглядного, мають поєднуватися з наданням соціальної та правової допомоги, вихованням і роз'яснювальною роботою. Тому значення адміністративного нагляду за особами, звіль-

неними з місць позбавлення волі, полягає у тому, що він: по-перше, є заходом попередження та припинення правопорушень, розшуку піднаглядних, оскільки за його допомогою: а) відслідковується прибуття піднаглядного у визначений виправно-трудовою установою термін в обране ним місце проживання; б) встановлюються певні заборони щодо виходу з будинку (квартири) у визначений час, перебування у визначених місцях району (міста), виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); по-друге, становить комплекс правових, економічних, організаційних, соціально-психологічних та інших заходів, які здійснюються щодо звільнених осіб із метою пристосування останніх до умов соціального середовища, захисту їх прав і законних інтересів; по-третє, під час його здійснення вирішуються питання щодо працевлаштування, професійної орієнтації (переорієнтації) та перепідготовки, створення належних житлово-побутових умов, запобігання впливу на осіб, звільнених із місць позбавлення волі, криміногенних факторів [12, с. 51−52].

Водночас слушною є пропозиція М.О. Тучак щодо необхідності скасування передбачених у Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» таких обмежень: заборона виходу з жилого приміщення у визначений час; заборона перебувати піднаглядному у визначених місцях; заборона виїзду в особистих справах за межі району чи міста без спеціального дозволу. Оскільки ці обмеження суперечать Конституції і Загальній декларації прав людини, і доречно замінити захід щодо обмеження виїзду в особистих справах за межі району чи міста без спеціального дозволу на обов'язковість сповіщення органу поліції, в якому піднаглядний перебуває на обліку, про виїзд в інші райони, міста в особистих справах [1, с. 15].

Варто також вказати, що дільничний офіцер поліції виявляє на поліцейській дільниці осіб, які вчиняють насильство в сім'ї (домашнє насильство) або схильні до такої поведінки, та вживає превентивних заходів, передбачених законодавством і спрямованих на запобігання правопорушенням, пов'язаним із насильством у сім'ї, відповідно до норм Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» [13].

3) Серед виокремленних напрямів превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції нами названо здійснення поліцейського піклування, метою якого є забезпечення її прав і свобод осіб. Поліцейське піклування являє собою соціально орієнтований превентивний захід, тобто захід попередження адміністративних та кримінальних правопорушень, який не передбачає застосування примусових заходів.

На підставі аналізу Закону України «Про Національні поліції» можна виокремити основні ознаки поліцейського піклування: превентивний захід, який застосовується з метою забезпечення прав і свобод особи; це превентивний захід, спрямований на попередження порушення публічного порядку та безпеки чи недопущення завдання шкоди особою самої собі; це тимчасовий (короткостроковий) захід; він реалізується виключно поліцейськими та застосовується до окремих чітко визначених категорій осіб і у випадках, що закріплені в національному законодавстві; має своє процесуальне оформлення у вигляді протоколу; не передбачає застосування до особи будь-яких санкцій.

Крім вищезазначених напрямів превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції, особливе місце в діяльності останніх є забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами правил дозвільної системи. Відповідно до Наказу МВС України від 28.07.2017 р. № 650 дільничний офіцер поліції здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами порядку та правил зберігання і використання зброї, спеціальних засобів, вибухових речовин та матеріалів, боєприпасів, на які поширюється дозвільна система, а також безпосередньо оглядати місця їх зберігання з метою перевірки дотримання правил поводження з ними та правил використання [9]. Так, відповідно до Наказу МВС України від 21.08.1998 р. № 622 об'єкти дозвільної системи інспекторами дозвільної системи та дільничними офіцерами поліції обстежуються щокварталу, а об'єкти, де зберігається велика кількість зброї (20 чи більше одиниць), і базові склади вибухових матеріалів і речовин – щомісяця. Перевірка порядку зберігання зброї громадянами проводиться дільничними офіцерами поліції не рідше одного разу на три роки. Про результати перевірки складається рапорт, який підшивається до особової справи власника зброї, пристрою. У разі виявлення під час обстеження об'єктів дозвільної системи порушень складаються відповідні акти, в яких докладно описується суть виявлених недоліків, указується строк їх усунення. Вимоги працівників органів поліції щодо забезпечення схоронності вогнепальної зброї та бойових припасів до неї, а також пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв, патронів до них є обов'язковими для її власників [14]. Загалом превентивна діяльність дільничних офіцерів поліції щодо об'єктів дозвільної системи становить собою систему тимчасових профілактичних заходів спостереження та контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами правил дозвільної системи.

На підставі викладеного варто навести позицію П.В. Макушева, що саме життя вказує на необхідність для суспільства мати дільничного офіцера поліції – особистість, для якої інтереси служби й суспільства перетворюються на правову діяльність на основі професійної правової культури і правосвідомості. Тому головним критерієм рівня професійно-правової культури дільничних офіцерів поліції є сполучення в сучасному соціальному просторі й часі суспільно-правових відносин і права у цивілізований спосіб [15, с. 185].

З огляду на наведене стає зрозуміло, що превентивна діяльність дільничних офіцерів поліції спрямована на: забезпечення публічного порядку та безпеки на дільниці; ефективну реалізацію прав і свобод людини і громадянина; реалізацію правового інструментарію, що необхідний для досягнення поставле-

них цілей; недопущення протиправних дій особами, які схильні до вчинення правопорушень; створення відповідних стимулів до правомірної поведінки з боку всіх верств населення шляхом усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень.

Отже, метою превентивної діяльності дільничних офіцерів поліції є стимулювання всіх верств населення до правомірної поведінки, перешкоджання вступу їх в антигромадські відносини, припинення таких відносин, недопущення провокацій протиправних дій, створення правових та організаційних засад недопущення вчинення правопорушень, розроблення превентивних механізмів, правил щодо усунення наслідків негативних проявів тощо.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Тучак М.О. Адміністративно-правові основи діяльності дільничних інспекторів міліції: автореф. дис. … канд. юрид наук: 12.00.07. Х., 2002. 20 с.

2. Панов І.О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції: автореф. дис. … канд. юрид наук: 12.00.07. Х., 2005. 20 с.

3. Зінич В.М. Дільничний інспектор міліції як суб'єкт профілактики правопорушень: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. … канд. юрид наук: 12.00.07. К., 2007. 22 с.

4. Бродовський В.В. Інформаційне забезпечення діяльності дільничного інспектора міліції: автореф. дис. …. канд. юрид наук: 12.00.07. К., 2011. 20 с.

5. Рибачук М.В. Запобігання тероризму органами внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.08. К., 2010. 241 с.

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19.

7. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. Офіційний вісник України. 2015. № 89. С. 34. Ст. 2971.

8. Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. коментар [О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, К.Ю. Мельник та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокуренка. Харків, 2016. 408 с.

9. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: Наказ МВС України від 28.07.2017 р. № 650. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/z1041-17.

10. Ведерникова О.Н. Теория и практика борьбы с преступностью в Великобритании. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2001. 344 с.

11. Комплексна програма профілактики правопорушень у Харківській області на 2011−2015 рр.: рішення Харківської обласної ради від 17.02.2011 р. № 82-VI. URL: school140.edu.kh.ua/Files/.../комп%20програм%20 правопор%20хар%20обл.doc.

12. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 437 с.

13. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15.11.2001 р. № 2789-III. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/2789-14.

14. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС України від 21.08.1998 р. № 622. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/z0637-98.

15. Макушев П.В. Професійна правосвідомість і правова культура дільничного інспектора міліції (шляхи формування та удосконалення): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2004. 230 с.

УДК 342.6

**Петренко П. Д.,**
*кандидат юридичних наук,*
*Міністр юстиції України*

# КОНТРОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

# CONTROL OF AUTHORITIES OF EXECUTIVE AUTHORITY IN UKRAINE

У статті розглянуто контроль органів державної влади, що важливо для належного і повного виконання завдань органами виконавчої влади, попередження і зупинення фактів зловживань владою, перевищення владних повноважень та інших порушень норм законодавства України. Визначено, що державний і громадський контроль є доповнюючими один одного різновидами контролю.

***Ключові слова:*** *адміністративні спори, контроль, владні повноваження, органи виконавчої влади, правосуддя.*

В статье рассмотрен контроль органов государственной власти, что имеет важное значение для надлежащего и полного выполнения задач органами исполнительной власти, предупреждения и остановки фактов злоупотребления властью, превышения властных полномочий и других нарушений норм законодательства Украины. Определено, что государственный и общественный контроль являются дополняющими друг друга видами контроля.

***Ключевые слова:*** *административные споры, контроль, властные полномочия, органы исполнительной власти, правосудие.*

The article deals with the control of state authorities, which is important for the proper and complete fulfillment of tasks by the executive authorities, prevention and suppression of facts of abuse of power, excess of authority and other violations of the norms of Ukrainian legislation. It is determined that state and public control are complementary types of control.

***Key words:*** *administrative disputes, control, powers, executive bodies, and justice.*

**Постановка проблеми.** Суб'єктів контролю органів виконавчої влади в Україні велика кількість. Як і його різновидів. Мова йде про загальний (суцільний) і спеціальний (вибірковий), зовнішній і внутрішній (відомчий, галузевий) контроль, гласний і негласний. Контроль може бути попереднім, поточним і наступним; постійним та тимчасовим. За суб'єктами це може бути контроль державний (наприклад, голови держави, парламенту, інших органів виконавчої влади, судовий контроль) та громадський. Це далеко не повний перелік видів контролю, що здійснюється стосовно органів виконавчої вади України. Однак у даному дослідженні ми не маємо ані мети, ані можливості проаналізувати всі види контролю, що цілком може становити тему окремого дисертаційного дослідження. Відтак ми зупинимося на найбільш актуальних питаннях контролю органів виконавчої влади та його вдосконаленні.

**Метою статті** є аналіз нормативно-правового закріплення відповідальності органів виконавчої влади України та контролю за їх діяльністю.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед, зауважимо, що сучасною тенденцією в досліджуваній сфері є розширення меж громадського контролю і вдосконалення саме цього виду контролю стосовно діяльності органів виконавчої влади в Україні. Контроль за роботою органів виконавчої влади має здійснюватися не окремими посадовцями, а пересічними громадянами і народом у цілому – так вважає М.В. Калашник [1. с. 28]. Як констатує К. Добровіцьк, Україна потребує кардинальних змін у багатьох сферах, і участь громадськості в державному управлінні – не виняток. Як зазначено в Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Одним із видів реалізації цього права науковець визнає здійснення громадського контролю діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування [2. с. 303]. І.О. Сквірський зазначає, що динамічний розвиток громадянського суспільства в Україні зумовлює подальше змістовне формування його інститутів, одним із яких виступає громадський контроль. Громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, щоб громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на суб'єктів публічного управління, необхідним є подальше вдосконалення правових засад його організації та здійснення. У зв'язку із цим необхідно розробити та прийняти Закон України «Про громадський контроль у публічному управлінні», в межах якого мають бути визначені його принципи, мета, завдання та функції, а також процедури реалізації контрольних заходів [3, с. 135].

А тому на сьогодні значні ресурси витрачено і продовжують витрачатися на вирішення проблем недостатньої відкритості та прозорості діяльності державних службовців, створення умов для надійного контролю за такою діяльністю з боку суспільства з метою анулювати можливості для зловживань, порушень, хабарів, безвідповідальності [4, с. 293].

Зрозуміло, що державний контроль залишається важливим для належного і повного виконання органами виконавчої влади поставлених перед ними завдань, попередження й зупинення фактів зловживань владою, перевищення владних повноважень та інших порушень норм законодавства України.

Зокрема, відповідно до ст. 113 Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України

© П. Д. Петренко, 2017

і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією. Згідно з п. 15 ст. 106 Основного Закону Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [5].

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю уряду і має повноваження щодо припинення його повноважень (про це детально – нижче, під час розгляду відповідальності).

Судовий контроль у формі здійснення правосуддя реалізується у сфері виконавчої влади. Функція судового контролю набуває особливого змісту під час вирішення адміністративних справ, зокрема тих, що виникають з адміністративно-правових відносин. Це пов'язано з перевіркою законності актів управління у зв'язку зі зверненнями заінтересованих осіб, зокрема заявами чи скаргами громадян. Під час вирішення таких справ суд обов'язково перевіряє доцільність, законність, обґрунтованість рішень або дій відповідних органів, їх посадових осіб [6, с. 374].

Акцентуємо увагу, що в судовій системі сьогодні відбуваються значні зміни. І тому ми зупинимося на контролі органів виконавчої влади України через адміністративні суди. Функціонування системи адміністративної юстиції спеціалізується на контролі саме владної діяльності органів держави, в тому числі й органів виконавчої влади. Адже адміністративні суди розглядають і вирішують адміністративні справи, тобто публічно-правові спори, в яких хоча б однією стороною виступає орган державного управління [7, с. 446]. Складність захисту у сфері таких відносин, що пояснюється підпорядкованістю, підлеглістю осіб у цих відносинах органам та посадовцям, які здійснюють управлінські функції і мають право приймати обов'язкові рішення, вимагає забезпечення надійності контролю через розгляд адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким особа і суб'єкт владних повноважень є рівними. Адже в адміністративному процесі особі, яка потребує судового захисту, як правило, протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку із цим у сторін заздалегідь складаються нерівні початкові можливості, і щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі задля сприяння особі в захисті її прав, свобод чи інтересів. Це зобов'язує адміністративний суд вживати всі заходи, передбачені законом, аби права людини і громадянина, які влада порушила, були захищені [8, с. 338].

Адміністративні суди мають превагу порівняно з іншими судами, оскільки адміністративна юстиція характеризується спеціалізацією, відділенням таких судів від загальних судів цивільної і кримінальної юрисдикції, а також особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти й дії (бездіяльність). Мета адміністративної юстиції – захист «суб'єктивних публічних прав громадян», «самого об'єктивного порядку», тобто правопорядку, «забезпечення законності управління», гарантування самостійності й незалежності виконавчої, адміністративної влади. Головна характерна особливість адміністративної юстиції – те, що вона являє собою правосуддя, тобто уособлює судову, а не виконавчу гілку влади. Адміністративну юстицію характеризує незалежність від адміністративних органів [9, с. 217], що дозволяє суду виконувати своє основне призначення щодо відправлення незалежного, професійного та справедливого правосуддя на засадах верховенства права [10, с. 160].

З огляду на викладене в рамках аналізу проблеми вдосконалення контролю діяльності органів виконавчої влади слід зауважити про нашу впевненість у доцільності функціонування системи адміністративної юстиції в Україні. Хоча наразі дане питання активно обговорюється разом із пропозиціями відмовитися від окремої системи адміністративної юстиції через те, що судова система в Україні є найскладнішою в Європі. Однак в Європі, слід зауважити, адміністративні суди функціонують на принципах незалежності та об'єктивності суду, створеного згідно із законом; справедливості адміністративної процедури, яка проводиться в розумні строки; відкритості судових засідань; забезпечення ефективних засобів захисту [11, с. 29]. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина діє трирівнева система адміністративної юстиції, що включає Федеральний адміністративний суд, Вищі адміністративні суди земель ФРН, суди з адміністративних справ, створені в містах (округах) [12, с. 64].

Чисельні органи, створені спеціально для здійснення функції контролю в окремих сферах діяльності органів виконавчої влади, наприклад: Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України, Національне антикорупційне бюро та інші. І в окремих сферах, де здійснюється спеціальний контроль, сьогодні відбуваються значні трансформації. Окремих із них ми торкнемося в даному підрозділі, оскільки вони характеризують удосконалення контролю органів виконавчої влади.

Так, на наш погляд, доцільно звернути увагу на зміни законодавства у сфері боротьби з корупцією. Однією з найбільш актуальних проблем функціонування української держави і розвитку нашого суспільства, за визначенням Л.І. Аведян, Ю.С. Руденко, є корупція. Саме завдання подолання корупції в українському суспільстві визначено як пріоритетне для інтеграції в європейський правовий простір, через брак чого неможливо сподіватися на вступ України до ЄС. В Європі за роботою державного службовця дуже ретельно слідкують, насамперед, медіа, які вважають своїм обов'язком звертати увагу суспільства на будь-які можливі підозри щодо можливих зловживань службовим становищем. Для державного службовця в країнах Європейського Союзу є значні ризики наразитися на критику з боку медіа, навіть у тому випадку, коли вони не порушують законів, а просто користуються тими благами, які можуть для звичайного громадянина бути повсякденною дійсністю. Перший застережник від корупції – це розмежування влади і бізнесу. В усталених

демократіях Європейського союзу бізнесмени майже ніколи не йдуть до державної служби. Такі випадки є поодинокими. Як правило, державна служба є привабливою для людей, які можуть задовольнятися середнім рівнем доходів. Державний службовець у країнах ЄС належить до середнього класу. За жодних обставин немає такої ситуації, як в Україні, коли найдорожчі автомобілі – це саме автомобілі посадовців. В Європі такого немає. Отже, не громадянин повинен служити чиновнику – а чиновник громадянину, шлях посадовця повинен виходити не бізнесу у владу, а з влади – у бізнес, ознакою інформації повинна бути не секретність, а прозорість усіх даних [13, с. 438].

У жовтні 2014 р. прийнято пакет антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності й корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів». Однак доцільними для прийняття, на думку І.О. Кульчій, є комплексні реформаторські програми за такими напрямами: подолання корупції в роботі органів державної влади, реформування судової системи, подолання політичної корупції в системі представницької демократії, децентралізація влади [14, с. 16].

Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 передбачено реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, серед яких пріоритетними визначено оновлення влади та антикорупційну реформу [14, с. 16].

Удосконалюється механізм декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави. За визначенням М. Погорецького та О. Бусол, «декларування видатків є одним із засобів, що має запобігти використанню посадовцями службових можливостей в особистих цілях, в інтересах бізнес-структур чи будь-яких інших зацікавлених суб'єктів. Від ефективності цього механізму значною мірою залежить і ефективність самої влади, і довіра суспільства до неї, і ствердження в державі соціальної справедливості, моральності та верховенства права. Декларування видатків – необхідний елемент публічності влади, який забезпечує прозорість, чесність і відповідність заявленим морально-етичним принципам, сприятиме недопущенню проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту службових та особистих інтересів [15, с. 85].

Почала роботу система подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [16]. І відкритий доступ до такої й іншої інформації про результати контролю, доведення її до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю [17, с. 246], сприяє підвищенню ефективності діяльності як суб'єктів, так і об'єктів контролю через дисципліну поведінки службовців [18, с. 3], оцінку їх роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативне регулювання процесу управління [19, с. 433], коригування такого в разі виявлення відхилень від визначеного напряму [20, с. 431], прийняття заходів для приведення управління у стан відповідності до визначених параметрів діяльності органів виконавчої влади [21, с. 33]. Зрозуміло, що ряд контрольних заходів проводять негласно, а результати такої контрольної діяльності не оприлюднюються, маючи форму інформації з обмеженим доступом. Однак це не є перешкодою для поєднання державного і громадського контролю – навпаки, обидва різновиди доповнюють один одного.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Калашник М.В. Шляхи оптимізації реформування системи органів внутрішніх справ. Наше право: Науково-практичний журнал. 2011. № 3. С. 24–28.

2. Добровіцьк К. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інститут у державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. Вип. 44. Ч. 1. С. 303–308.

3. Сквірський І.О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 34. Том 2. С. 132–135.

4. Головата В. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. К., 2008. Вип. 13. С. 292–300.

5. Верховна Рада України; Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.

6. Адміністративне право України. Академічний курс. Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

7. Правознавство: Навчальний посібник / За заг. ред. С.М. Тимченка, Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. 588 с.

8. Кравчук І.І. Розвиток сільських територій в контексті становлення сільського соціуму. Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. Ґжицького. 2012. Т. 14. № 1(1). С. 338–345.

9. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

10. Ульяновська О.В. Щодо визначення процедури призначення суддів на адміністративні посади. Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія «Юридичні науки». Вип. 6, том 2. 2013. С. 160–163.

11. Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook (Council of Europe). Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996. 363 p.

12. Хайде Вольфганг. Система правосудия Федеративной Республики Германия. Кельн: Изд. общ-во с ограниченной ответственностью «Федеральный вестник», 1995. 342 с.

13. Аведян Л.І. Необхідність і проблеми адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 2. С. 436–440.

14. Кульчій І.О. Реформування органів державної влади України в умовах реалізації антикорупційної реформим. Держава та регіони. Серія: Державне управління: наук.-вироб. журн., 2016. № 1(53). С. 16–20.

15. Погорецький М. Удосконалення механізму декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей як один із чинників зниження рівня корупції в Україні. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. № 2. С. 85–92.

16. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Офіційний вісник України. 2016. № 55. С. 136. Ст. 1930. Код акту 82531/2016.

17. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник для студентов высш. учеб, заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.

18. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Фоліо, 2002. 176 с.

19. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России: учебник. М.: Норма-Инфра-М, 2002. 623 с.

20. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

21. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М.: «Статут», 2002. 592 с.

УДК 343.97

**Пономарьов С. П.,**
*кандидат юридичних наук, докторант*
*Харківського національного університету внутрішніх справ*

# ДЕСТРУКТИВНІ ФАКТОРИ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМИ ЗАХОДАМИ

# DESTRUCTION FACTORS IN THE FIELD OF SAFETY AND DEFENSE AND THEIR WAYS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES

У статті виокремлено та досліджено деструктивні фактори в системі сектора безпеки і оборони. Доведено, що адміністративно-правові заходи усунення деструктивних факторів у системі сектора безпеки і оборони мають бути спрямовані на їх виявлення шляхом аналізу результатів діяльності, на здійснення контролю, перевірок та оцінки стану суб'єктів безпеки і оборони, закріплення адміністративно-правового статусу суб'єктів безпеки і оборони, визначення системи критеріїв та показників ефективності діяльності окремих суб'єктів сектора безпеки і оборони, встановлення адміністративно-правового механізму взаємодії і координації діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, розробку адміністративно-правових забезпечувальних заходів, які зумовлюють виконання належним чином завдань сектора безпеки і оборони.

***Ключові слова:*** *адміністративно-правові заходи, деструктивні фактори, сектор безпеки і оборони, національна безпека.*

В статье выделены и исследованы деструктивные факторы в системе сектора безопасности и обороны. Доказано, что административно-правовые меры для устранения деструктивных факторов в системе сектора безопасности и обороны должны быть направлены на их выявление путём анализа результатов деятельности, осуществлении контроля, проверок и оценки состояния субъектов безопасности и обороны, закрепление административно-правового статуса субъектов безопасности и обороны, определение системы критериев и показателей эффективности деятельности отдельных субъектов сектора безопасности и обороны, установление административно-правового механизма взаимодействия и координации деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности, разработку административно-правовых обеспечительных мер, которые обуславливают выполнение должным образом задач сектора безопасности и обороны.

***Ключевые слова:*** *административно-правовые меры, деструктивные факторы, сектор безопасности и обороны, национальная безопасность.*

The article outlines and explores the destructive factors in the security and defense sector. It is proved that administrative and legal measures to eliminate destructive factors in the system of the security and defense sector should be directed towards their identification by analyzing the results of activities, monitoring, checking and assessing the status of security and defense actors, consolidating the administrative and legal status of security entities and defense; definition of the system of criteria and indicators of the performance of individual entities of the security and defense sector; Establishment of the administrative and legal mechanism of interaction and coordination of activities of the subjects of ensuring national security; the development of administrative and legal security measures that contribute to the proper implementation of the tasks of the security and defense sector.

***Key words:*** *administrative and legal measures, destructive factors, security and defense sector, national security.*

Пріоритетним розвитком України є забезпечення зростання економіки у внутрішньополітичній діяльності, а у сфері зовнішньополітичній − розвиток та подальше поглиблення стратегічного партнерства України з Організацією Північно-Атлантичного договору (НАТО) з дотриманням приписів, зафіксованих у Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору та Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору. В умовах тимчасової окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та Севастополя, проведення на частині території Луганської та Донецької областей антитерористичної операції проти агресивних дій, які здійснює Росія проти України, виявилася низка деструктивних факторів, що негативно впливають на стан сектора безпеки і оборони і на процеси інтеграції України в Європейський Союз. Деструктивні фактори в сфері безпеки і оборони гальмують реформування системи національної безпеки та розвиток стратегічного партнерства України і НАТО. Враховуючи виклики часу, необхідні та очікувані українським суспільством зміни у внутрішній політиці, спрямовані на комплексне, глибинне та невідкладне реформування, мають забезпечити ефективний розвиток сектора безпеки і оборони з метою забезпечення суверенності, територіальної цілісності і недоторканості України. Реформування охоплює всі основні напрями діяльності держави: оновлення влади, антикорупційна реформа, реформа судової влади, реформа правоохоронної системи, децентралізація та реформа державного управління, податкова реформа, дерегуляція та розвиток підприємства, реформа системи національної безпеки та оборони та інші реформи.

Необхідно зазначити, що останнім часом дослідженню деструктивних фактори в сфері безпеки і оборони присвятили свої праці чимало вітчизняних науковців, зокрема О.М. Бандурка, В.В. Сокуренко, С.М. Гусаров, В.О. Верхогляд, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, О.М. Полковніченко, В.І. Литвиненко, Т.П. Мінка, А.М. Подоляка, С.О. Шатрава та низка інших вчених.

Здійснювані та плановані реформи, метою яких є остаточне закріплення демократії та перетворення

© С. П. Пономарьов, 2017

України на заможну та вільну державу, повністю відповідають цілям Європейської та Євроатлантичної інтеграції. Вони покликані також сприяти створенню умов для забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України [1].

Для того, щоб досягти таких цілей, насамперед, усунути наслідки агресії Російської Федерації стосовно України, необхідно позбавитись деструктивних факторів, які створюють ризики для національної безпеки країни.

У 2016 р. на засіданні Ради національної безпеки і оборони України була схвалена нова редакція Стратегії національної безпеки України, за якою до основних загроз національній безпеці України належать: агресивна політика Росії; неефективність системи забезпечення національної безпеки України; корупція та неефективна система державного управління; економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; загрози енергетичній, інформаційній, екологічній і техногенній безпеці [2]. Метою Стратегії національної безпеки України є усунення загроз державному суверенітету та відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного контролю, створення умов для відновлення мирного розвитку української держави, надання нової якості економічного й гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та її розвитку як демократичної, правової соціальної держави.

Вживаючи термін «деструктивні фактори», варто мати на увазі фактори негативного впливу, що гальмують, стримують розвиток сектора безпеки і оборони, з огляду на те, що поняття «деструктивний» (походж. від лат. destructivus «руйнуючий», destructio – «ломати, руйнувати») означає спрямованість на руйнування, порушення функціонування (деструктивний процес), супроводжуючий розлад структурних відносин, організаційних зв'язків, функціональних залежностей.

У різних нормативно-правових актах, що регулюють функціонування сектора безпеки і оборони, розглядаються як державні, так і недержавні органи і організації, установи, на діяльність яких поширюються певні завдання із захисту різноманітних загроз національній безпеці. У Стратегії національної безпеки України [3], Воєнній доктрині України [4], Стратегічному оборонному бюлетені України [5; 6], Альманасі сектору безпеки України [7], Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [8] та інших законодавчих та наукових джерелах сектор безпеки і оборони трактується по-різному, і до його складу включені різні суб'єкти. Така невизначеність розриває стан відповідальності за виконання функцій забезпечення безпеки і оборони держави, породжує дублювання і нездорову конкуренцію. Функцію забезпечення правопорядку взяли на себе самочинно кілька громадських організацій та політичних партій, які можуть проводити різні не сумісні із законом акції: блокування установ, пікетування, обшуки, перевірки затримання, втручання в роботу судових органів, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, дозволяючи собі мати зброю та засоби спеціального призначення.

Потрібно законодавчо визначити перелік суб'єктів сектора безпеки і оборони, в тому числі і правоохоронних органів та державних органів управління ними, інших державних і недержавних органів, який би охоплював економічну, політичну, екологічну, військову, оборонну, правоохоронну тощо сфери безпеки, виходячи із Стратегії національної безпеки України. В.К. Горовенко і В.П. Тютюнник пропонують основним критерієм відбору суб'єктів для включення їх до складу сектора безпеки і оборони вважати законодавчо надані повноваження щодо застосування зброї, здійснення спеціальних заходів або правового примусу при підтриманні національної безпеки та оборони України і звести згадані суб'єкти в окрему підсистему загальної системи забезпечення національної безпеки [9, с. 20–25].

Визначаючи систему сектора безпеки і оборони України, не можна погодитись із пропозиціями К. Валасек, який розглядає сектор безпеки і оборони як сукупність державних інститутів та інших організацій, які відіграють певну роль у підтриманні безпеки держави та її громади: основні суб'єкти безпеки, представлені державними силовими структурами; органи управління системою безпеки і контролю – від парламенту й уряду до суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації; органи юстиції та правопорядку; не передбачені законодавством учасники громадянського суспільства – професійні об'єднання, науково-дослідні заклади, правозахисні, релігійні й неурядові організації та групи місцевої громадськості [10].

Необхідно також конкретно визначити компетенцію і повноваження суб'єктів сектора безпеки і оборони, усунути невизначеність їх місця в системі сектора безпеки і оборони. Так, у Воєнній доктрині України сили безпеки визначено, що це державні і правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки. У зв'язку з цим постає питання, чи належать органи охорони здоров'я до сектора безпеки і оборони, оскільки право на здоров'я є конституційним правом людини, а держава зобов'язана дбати про охорону здоров'я населення, стан якого є невід'ємною умовою забезпечення національної безпеки, а медична безпека є складником національної безпеки. Чимало таких невизначеностей виникає із норм законодавства, що регулює конкретну діяльність сектора безпеки і оборони.

Процес реформування сектора безпеки і оборони передбачає, як зазначають І.Б. Гончаренко і Ю.М. Михайлова, комплексні зміни у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів відповідно до стандартів провідних країн світу. Вивчення, аналіз, узагальнення зарубіжного досвіду підготовки кадрів сектору безпеки та оборони Сполучених Штатів Америки, Канади, Німеч-

чини, Іспанії, Франції, Італії, Польщі, Словаччини, Угорщини, Боснії та Герцеговини свідчать про необхідність впровадження комплексу заходів, спрямованих на удосконалення кадрів для сил безпеки і оборони України [11].

Стратегічні пріоритети кадрової політики сектору безпеки провідних країн світу, як констатує О.В. Банчук-Петросова, передбачають: запровадження дієвої системи стратегічного управління кадровими процесами в секторі безпеки, що спрямована на раціональне використання наявного кадрового потенціалу, а також вжиття системних заходів щодо його відтворення в інтересах захисту національної безпеки кожної держави; встановлення уніфікованих стандартів та процедур для кадрової політики сектору безпеки, в інтересах забезпечення потреб національної безпеки; створення сприятливих умов для реалізації персоналом свого інтелектуального потенціалу та професійної майстерності в умовах проходження військової та правоохоронної служби; забезпечення раціонального використання кадрових ресурсів, шляхом встановлення чітких, відкритих та прозорих процедур управління службовою кар'єрою персоналу; професіоналізація кадрової політики шляхом модернізації системи базового і професійного навчання; формування високих лідерських, професійних, моральних та ділових якостей керівного складу сектору безпеки з метою здійснення ефективного керівництва військовими та правоохоронними структурами; створення дієвих інструментів мотивації для особового складу, гармонізація інтересів персоналу з інтересами державної, військової та правоохоронної служби; індивідуальну відповідальність кожної посадової особи сектору безпеки за сумлінне виконання функціональних обов'язків військової (правоохоронної) служби; запровадження комплексних антикорупційних заходів, що спрямовані на недопущення втягування персоналу у протиправну діяльність [12].

У діяльності сектора безпеки і оборони з забезпечення національної безпеки України в 2014–2017 рр. важливу роль зіграли добровольчі батальйони, які спочатку викликали до себе неоднозначне ставлення як уряду, так і населення. Створення добровольчих батальйонів в 2014 р. дало змогу стабілізувати ситуацію в більшості областей і підтримати боротьбу з терористичними групами на півдні і сході України.

У Стратегії національної безпеки України серед актуальних загроз національній безпеці України вказані загрози інформаційній безпеці, зокрема, ведення інформаційної війни проти України та відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства. Із загрозами інформаційної безпеки тісно пов'язані і загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів, зокрема, уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак, фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженими ресурсами [3].

Одним із пріоритетних завдань України у сфері забезпечення інформаційної безпеки є всебічний розвиток цієї сфери і, головне, підготовки висококваліфікованих кадрів у галузі інформатики і протидії кіберзлочинності зокрема.

Найбільшою загрозою після військової агресії для національної безпеки України, на думку автора, є скорочення населення України, насамперед, спричинене масовою трудовою міграцією. Міграція з країни в нинішніх масштабах впливає на потенціальний ВВП України, оскільки виїжджає за кордон в основному молодь і професійно підготовлена частина населення. За прогнозами спеціалістів, трудова міграція найближчими роками зростатиме. Таке передбачення ґрунтується на різниці в оплаті праці в Україні і за кордоном, зокрема, в Польщі, в якій оплата приблизно втричі вища, ніж в Україні. Необхідно створювати умови, щоб українські емігранти поверталися в Україну, вкладали зароблені кошти в бізнес і підприємництво, створювали власні бізнесові структури і додаткові робочі місця. Держава має сприяти такому поверненню не тільки ідеологічними закликами, а наданням певних пільг у веденні підприємництва чи в іншій трудовій діяльності колишніх заробітчан, доцільно піклуватись і про тих громадян України, які залишаються за кордоном до кращих часів, сприяти переведенню зароблених ними за кордоном грошей в Україну. Доцільно розробити державну програму підтримки українських трудових мігрантів і покласти на МЗС України вимогу укладати з іншими країнами договори про трудову міграцію.

Деструктивним фактором, що впливає на діяльність сектора безпеки і оборони в Україні, є кримінальна злочинність, яка посягає, перш за все, на правопорядок у державі, безпеку людини, її прав і інтересів. Правопорядок є складовою частиною, елементом національної безпеки, правопорядок є загальновизнаним наочним фактом і невід'ємною частиною офіційного, державно-публічного і приватноправового життя у суспільстві, яке щодня виявляється в багатоманітних обставинах життєдіяльності окремих особистостей, спільнот людей та їх об'єднань [13, с. 72]. В Україні щодня правопорядок порушується різноманітними злочинами насильницького характеру: грабунками, розбоями, вбивствами і спричиненням тілесних ушкоджень, терористичними актами та іншими. В Україні за 2017 р., за даними МВС України, було зареєстровано 496 000 злочинів. Україна потрапила в список країн із найвищим рівнем організованої злочинності.

Забезпечення безпеки громадян, держави і суспільства є важливою функцією сектора безпеки і оборони, без її виконання неможлива побудова громадянського суспільства. Без зміцнення правового порядку в Україні не можна говорити про ефективну діяльність сектора безпеки і оборони. Зміцнення власної безпеки є стійкою тенденцією розвитку суспільства. Це зумовлено об'єктивними потребами та інтересами людей, які мають використовувати усі наявні правові засоби, насамперед, право і законність, задля постійного зміцнення власної безпеки. Безпека, стан захищеності життєво важливих інтер-

есів особистості, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз має бути гарантована правоохоронними органами у різних сферах життєдіяльності – економічній, політичній, військовій, технологічній, інформаційній, екологічній та ін. [14, с. 36].

«Гібридна війна», нав'язана Україні Росією, привнесла в систему забезпечення національної безпеки нові загрози. Однією з основних виявився тероризм: «Держава і суспільство тільки вчаться протистояти сучасній терористичній загрозі, яка в наших реаліях міцно пов'язана з агресивною політикою нашого східного сусіда, спрямованою на дестабілізацію ситуації в країні не тільки на лінії фронту, але і в глибокому тилу» [15]. Росія поряд із класичним тероризмом створила новий вид терористичної діяльності, коли терористами виступають «ввічливі озброєні люди», нібито не шкідливі, нікого не лякаючи і не стріляючи, не захоплюючи літаків і не беручи в заручники громадян, але з професійною вишколеністю захоплюючи контроль над стратегічними військовими і адміністративними об'єктами в іншій країні, як це було в 2014 р. в Криму, в Луганську і Донецьку. Події останніх років перенесли нашу країну з периферії боротьби з тероризмом на передній край боротьби з сучасними різновидностями державного тероризму з того боку Російської Федерації. Сектору безпеки і оборони необхідно посилити контртерористичні заходи, рішуче реагуючи на всі прояви тероризму, забезпечуючи реальну кримінальну відповідальність за вчинення терористичних актів. На підставі аналізу даних Генеральною прокуратурою України в Україні в 2013 р. зареєстровано лише 10 терористичних злочинів, протягом 2014 р. – 2 088, а в січні–липні (перше півріччя 2015 р.) – 1 717.

Нині і в перспективі до встановлення миру на сході України «найймовірнішими та найнебезпечнішими є виклики й потенціальні загрози, спричинені міжнародно-державним тероризмом із боку РФ, а також висока ймовірність поновлення соціальної бази тероризму за рахунок деяких колишніх учасників воєнних конфліктів і бойових дій, які перебувають у стані посттравматичного синдрому» [16, с. 12].

Необхідно розвивати систему антитерористичної безпеки, створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам життю і здоров'ю громадян, інтересам суспільства і держави з неминучим притягненням кожного терориста до відповідальності. В Україні на законодавчому рівні загалом сформовано правову систему забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони з протидії терористичним актам, яка дає змогу організувати роботу всіх силових структур із відвернення й запобігання терористичних проявів, усунення кризових ситуацій, в яких можливі терористичні прояви, необхідний належний контроль за виконанням антитерористичних нормативно-правових актів.

У системі правових засад забезпечення діяльності сектора безпеки і оборони, зокрема, з усунення деструктивних факторів, що стримують розвиток сектора безпеки і оборони, важлива регулююча роль належить нормам адміністративного права. Адміністративно-правове забезпечення усунення деструктивних факторів у сфері безпеки і оборони полягає в тому, що адміністративно-правові норми об'єднають зусилля різних суб'єктів безпеки і оборони, координують їх взаємодію, за їх допомогою здійснюється не тільки управління в сфері безпеки і оборони, а й контроль за відповідністю стану безпеки і оборони вимогам національної безпеки.

Основним завданням адміністративно-правової науки є виявлення проблем і складностей у функціонуванні галузі права, а також розробки оптимальних варіантів вирішення цих проблем і питань. За сучасних умов державне управління зазнало суттєвих змін. Адміністративне право нині регулює не тільки відносини управлінського характеру, які виникають у процесі здійснення державного управління, а ще й певну сукупність відносин, що мають місце, зокрема, у разі інформування населення, земельних відносин, укладанні адміністративних договорів, використанні приватноправових форм виконання завдань.

Адміністративно-правові заходи усунення деструктивних факторів у системі сектора безпеки і оборони мають бути спрямовані на їх виявлення шляхом аналізу результатів діяльності, здійснення контролю, перевірок та оцінки стану суб'єктів безпеки і оборони, закріплення адміністративно-правового статусу суб'єктів безпеки і оборони (визначення кола повноважень, завдань, відповідальності та особливостей функціонування), визначення системи критеріїв та показників ефективності діяльності окремих суб'єктів сектора безпеки і оборони, встановлення адміністративно-правового механізму взаємодії і координації діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, розробку адміністративно-правових забезпечувальних заходів (кадрових, організаційно-штатних, фінансових, матеріальних, інформаційних й інших), які зумовлюють виконання належним чином завдань сектора безпеки і оборони.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік: Указ Президента України від 23.04.2015 р. № 238/2015. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/238/2015.

2. Потіха А. Нова стратегія національної безпеки в умовах зовнішньої загрози. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view= article&id=1122:strategiya-natsionalnoji-bezpeki&catid=8&Itemid=350.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran14#n14.

4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.09.2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015.

5. Стратегічний оборонний бюлетень України: рішенням РНБО України від 20.05.2016 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16.

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/2016. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n251.

7. Альманах сектору безпеки України 2012 / під ред. О. Мельник, М. Сунгуровського та ін. К.: Центр Разумкова, 2013. 144 с.

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832.

9. Горовенко В.К., Тютюнник В.П. Актуальні проблеми сектору безпеки та оборони України. Наука і оборона. 2014. № 4. С. 20−25.

10. Валасек К. Гендер и реформирование сектора безопастности. URL: https://www.osce.org/ru/odihr/75278?download=true.

11. Гончаренко І.Б., Михайлова Ю.М. Шляхи використання зарубіжного досвіду підготовки кадрів для сектора безпеки та оборони України. Українська наука: проблеми сьогодення та перспективи розвитку: матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 29–30 липня 2016 р.). О., 2016. С. 162−164.

12. Банчук-Петросова О.В. Загальна характеристика кадрової політики сектору безпеки провідних країн світу. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». 2014. № 1. С. 71−76.

13. Крижанівський А.Ф. Правопорядок як феномен правової реальності. Юридический вестник. 2004. №1. С. 69−74.

14. Байчук М.В. Правопорядок і безпека особистості у громадянському суспільстві. Трибуна. 2002. № 9-10. С. 36−39.

15. Тарас Жовтенко Лицо современного терроризма: уроки для Украины. URL: nv.ua/opinion/zhovtenko/litso-sovremennogo-terrorizma-uroki-dlja-ukrainy-2139506.html.

16. Ткач В.Ф. Сучасний тероризм: тенденції, вияви, виклики та загрози для України. Науково-аналітичний збірник Національного інституту стратегічних досліджень «Стратегічні пріоритети». 2015. № 3 (36). С. 12−15.

УДК 342.95 (477)

**Русецький А. А.,**
*кандидат юридичних наук, здобувач*
*Харківського національного університету внутрішніх справ*

# ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

# CONCEPTS AND FEATURES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених досліджено теоретичні підходи щодо розуміння поняття «правоохоронний орган». Вказується, що ані в чинному законодавстві України, ані на доктринальному рівні не сформовано єдиного підходу щодо визначення сутності поняття «правоохоронний орган».

Зазначається, що законодавство не надає вичерпний перелік правоохоронних органів, а відсилає нас до інших джерел, щоб з'ясувати, які ще органи державної влади здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції для того, щоб вважати їх правоохоронними.

Констатовано, що правоохоронні органи – це наявні в суспільстві й державі державні установи, органи та організації, що здійснюють правоохоронну діяльність та основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисті прав та законних інтересів людини і громадянина, юридичних осіб, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Своєю чергою, під правоохоронною діяльністю варто розуміти таку державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку.

Акцентовано, що правоохоронну функцію уповноважені реалізовувати лише ті органи державної влади, що наділені відповідною компетенцією, яка передбачає застосування заходів адміністративного примусу.

***Ключові слова:*** *правоохоронний орган, правоохоронна діяльність, система, взаємодія, координація, регіональний рівень.*

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых исследованы теоретические подходы к пониманию понятия «правоохранительный орган». Указывается, что ни в действующем законодательстве Украины, ни на доктринальном уровне не сформирован единый подход к определению сущности понятия «правоохранительный орган».

Отмечается, что законодательство не предоставляет исчерпывающий перечень правоохранительных органов, а отсылает нас к другим источникам для того, чтобы выяснить, какие же еще органы государственной власти осуществляют правоприменительные и правоохранительные функции для того, чтобы отнести их к правоохранительным.

Констатировано, что правоохранительные органы − это существующие в обществе и государстве государственные учреждения, органы и организации, осуществляющие правоохранительную деятельность и основная задача которых заключается в обеспечении законности, защите прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц, борьбы с преступностью и другими правонарушениями . В свою очередь, под правоохранительной деятельностью следует понимать такую государственную деятельность, осуществляемую с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия со строгим соблюдением установленного законом порядка.

Акцентировано внимание на том, что правоохранительную функцию уполномочены реализовывать только органы государственной власти, наделенные соответствующей компетенцией, которая предусматривает применение мер административного принуждения.

***Ключевые слова:*** *правоохранительный орган, правоохранительная деятельность, система, взаимодействие, координация, региональный уровень.*

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the theoretical approaches to understanding the concept of "law enforcement agency" are researched. It is noted that neither the current legislation of Ukraine nor the doctrinal level form a single approach to the definition of the essence of the concept of "law enforcement agency".

It is noted that the law does not provide an exhaustive list of law enforcement agencies, but sends us to other sources in order to find out what other bodies of state power carry out enforcement and law enforcement functions in order to include them in law enforcement.

It was stated that law enforcement bodies are state institutions, organs and organizations that carry out law enforcement activities in the society and the state, the main task of which is to ensure the legality, protection of rights and legitimate interests of a person and a citizen, legal persons, fight against crime and other offenses. In turn, the law enforcement activity should be understood as such state activity, which is carried out with the purpose of protecting the right by specially authorized bodies through the application of legal measures of influence with strict observance of the procedure established by law.

The attention is paid to the fact that only those bodies of state power, which have the appropriate competence, which provide for the application of measures of administrative coercion, are authorized to exercise the law-enforcement function.

***Key words:*** *law enforcement, law enforcement, system, interaction, coordination, regional level.*

Ст. 17 Конституції України закріплює положення про те, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1]. І це єдиний раз, коли в Основному Законі згадується про правоохоронні органи. Ми акцентуємо на цьому, оскільки нині немає єдиного твердження стосовно того, які органи державної влади варто вважати правоохоронними та, відповідно, на чому базується їх взаємодія та координація діяльності. Так, більшість науков-



© А. А. Русецький, 2017

ців посилається на Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», який був прийнятий ще у 1993 р. Ст. 2 цього Закону закріплює, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2]. Тобто Закон не надає вичерпного переліку правоохоронних органів, а відсилає нас до інших джерел, щоб з'ясувати, які ж ще органи державної влади здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції для того, щоб вважати їх правоохоронними. При цьому одразу зробимо ремарку, що правозастосовні функції здійснюють усі без виключення органи державної влади, оскільки в юридичній науці правозастосування традиційно розглядається поряд із використанням, виконанням і дотриманням як особлива форма реалізації права і має місце у випадках, коли для правореалізації вимагається державно-владне втручання, тобто це правова форма здійснення державою своїх функцій, одна з форм державної діяльності, адже в цьому разі компетентний орган діє від імені держави [3, с. 25]. Таким чином, правозастосовну діяльність здійснюють усі без винятку державні органи та організації на загальнодержавному та регіональному рівнях. Тому на цій вказівці законодавця не будемо акцентувати. Що стосується тих органів, що здійснюють правоохоронні функції, ситуація є дещо кращою, оскільки наші наукові пошуки трохи звужуються, але все одно ситуація не є визначеною, оскільки треба зрозуміти, що є правоохоронною функцією.

Поняття правоохоронних органів досить часто перебувало у полі зору багатьох науковців, зокрема, йому приділяли увагу: С.М. Гусаров, М.І. Мельник, О.М. Клюєв, О.М. Музичук, В.В. Сокуренко, М.І. Хавронюк, О.С. Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський, С.В. Головатий, С.В. Шевчук, М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, О.Ю. Салманова. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі єдиного підходу щодо сутності означеного терміна сформовано не було.

Саме тому **метою статті** є визначити поняття та особливості правоохоронних органів в Україні.

Враховуючи зазначене вище, вважаємо за необхідне, в першу чергу, приділити увагу тому, що власне представляє собою «правоохоронна функція». І. Ткаченко під правоохоронною функцією пропонує розуміти головний напрям діяльності держави, який спільно з юридичною відповідальністю виконує захист конституційного ладу, прав і свобод, законних інтересів, довкілля, правопорядку. При цьому її головна особливість полягає у тому, що вона визначає напрямок та характер діяльності правоохоронних органів [4, с. 37]. Р. Шай головними правоохоронними функціями вважає ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Для вказаного автора правоохоронна функція є акумулюючим поняттям, до якого входять, зокрема, такі функції: 1) профілактична (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); 2) захисна (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); 3) охорона громадського порядку, громадської безпеки й власності; 4) ресоціалізаційна (найбільше характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); 5) оперативно-розшукова; 6) розслідування злочинів; 7) судового розгляду справ; 8) розгляду справ про адміністративні правопорушення; 9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (тобто розгляд справ про адміністративні правопорушення, скоєні юридичними особами або громадянами-підприємцями); 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів [5, с. 14]. Таким чином, правоохоронну функцію уповноважені реалізовувати лише ті органи державної влади, що наділені відповідною компетенцією, яка передбачає застосування заходів адміністративного примусу.

Повернемося до законодавчих визначень поняття «правоохоронні органи». Окрім Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», раніше можна було знайти визначення «правоохоронних органів» у законах України «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Проте нині ці закони втратили чинність, а новий Закон України «Про національну безпеку України», на основі якого останні два втратили чинність, визначення правоохоронних органів взагалі не надає.

Отже, Закон України «Про основи національної безпеки України» містив таке визначення правоохоронних органів – це органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [6]. А в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» зазначалося, що правоохоронними органами є державні органи, які, відповідно до законодавства, здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [7], що, по суті, дуже схоже з тим визначенням, яке містить Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Саме визначення та, відповідно, систему правоохоронних органів можемо зустріти і в деяких підзаконних нормативно-правових актах, але деякі з них також втратили чинність. Тим не менше нас цікавить зміст окремих положень, який ми можемо використати для аналізу та формування висновків у нашому науковому дослідженні. Так, у наказі Головного

контрольно-ревізійного управління України «Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна» (втратив чинність) наводиться такий перелік правоохоронних органів: це органи прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, підрозділи податкової міліції органів державної податкової служби [8]; в Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України, затвердженій наказом Державної судової адміністрації України від 04.02.2005 р. № 11 (втратила чинність), до правоохоронних органів було зараховано органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, підрозділи податкової міліції; у Договорі про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 1999 р. зазначено, що правоохоронними органами є державні органи, які, відповідно до національного законодавства Сторін, забезпечують безпеку держави, суспільства, громадян і ведуть боротьбу зі злочинністю [9]; у Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550, до складу правоохоронних органів зараховано органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, підрозділи податкової міліції ДФС, Національне антикорупційне бюро, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції [10].

У проекті Концепції реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції), розробленій спільно Національною академією внутрішніх справ та Міністерством внутрішніх справ України, саме визначення правоохоронних органів не наведено, проте вказано, що варто ототожнювати правоохоронні органи та систему кримінальної юстиції. При цьому до системи правоохоронних органів належать: Міністерство внутрішніх справ України, Прокуратура України, Національне бюро розслідувань, Державна кримінально-виконавча служба України та Національна служба безпеки України (замість Служби безпеки України). Реалізовувати цю Концепцію планували поетапно протягом десяти років. На першому етапі (2010–2011 рр.) планувалося розробити та ухвалити Програму реформування правоохоронних органів із визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців, планувалося прийняти нові і внести зміни до чинних законів та інших нормативно-правових актів відповідно до загальновизнаних міжнародних норм і стандартів. На другому етапі (2012–2015 рр.) планувалося проведення основних інституційних перетворень. На третьому етапі (2015–2020 рр.) планувалось забезпечити нормативно-правове та науково-методичне супроводження функціонування оновленої системи правоохоронних органів. Але є й інший варіант Концепції, який був розрахований на більш оптимальні терміни, але за змістом майже нічим не відрізнявся [11]. Проте жодна Концепція не була чинності та не була впроваджена в життя, хоча за своїм змістом та суттю не позбавлена права на доопрацювання та впровадження її у життя, враховуючи реалії та потреби правоохоронної системи сьогодні.

Що стосується доктринального рівня, то варіанти визначення поняття та системи правоохоронних органів також варіюються. Так, А. Колодій та А. Олійник стверджують, що правоохоронними органами є структуровані колективи службовців, що здійснюють державні і недержавні функції контролю, нагляду, досудового слідства, охорону і захист усіх форм власності, охорону природи, охорону прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина інші правоохоронні функції. А відрізняються вони від інших органів державної влади низкою ознак, з яких автори виділяють такі:

- їх правоохоронна діяльність має певну спеціалізацію та в багатьох випадках є не тільки головним, але й єдиним напрямом діяльності;
- вони створюються і діють лише на підставі Конституції і законів України;
- мають державно-владні повноваження для виконання своїх обов'язків;
- мають змогу застосовувати засоби державного примусу до правопорушників;
- застосовують інші передбачені законом види обмежень;
- мають порівняну самостійність, власну структуру, деякі особливості щодо інших державних органів;
- безпосередньо займаються попередженням правопорушень;
- можуть бути державними і недержавними [12].

На нашу увагу, певна річ, заслуговує той факт, що А. Колодій та А. Олійник поділяють правоохоронні органи на державні та недержавні. Відповідно, до державних належать органи: а) прокуратури; б) внутрішніх справ (нині це Національна поліція України); в) служби безпеки; г) митні служби (нині це Державна фіскальна служба України); ґ) охорони державного кордону; д) державної податкової служби (сьогодні це також Державна фіскальна служба України); е) виконання покарань; є) державної контрольно-ревізійної служби; ж) рибоохорони; з) державної лісової охорони; і) інші, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції. Своєю чергою, до недержавних правоохоронних органів належать такі: а) правоохоронні органи місцевого самоврядування; б) корпорації, фірми, бюро, інші організації, що надають правоохоронні послуги усім зацікавленим державним та приватним закладам, організаціям і окремим особам; в) внутрішні «служби безпеки», що створюються промисловими компаніями, фірмами та підприємницькими товариствами; г) організації по охороні комерційної та службової таємниць; ґ) структури для забезпечення діяльності в умовах конкуренції; д) фізичні і юридичні особи по здійсненню окремих видів охоронних функцій [12].

Певна річ, що такий підхід на формування системи правоохоронних органів має право «на життя» та є обґрунтованим із позиції зазначених авторів. Але ми вважаємо, що до правоохоронних органів можуть належати виключно державні органи загальнодержавного та регіонального рівнів.

Далі ми можемо знайти визначення правоохоронних органів у працях М. Мельника та М. Хавронюка, які до правоохоронних органів на підставі відповідних критеріїв вважають належними суд, прокуратуру, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки України, органи Управління державної охорони, органи Прикордонних військ [13, с. 3]. Певна річ, що в процесі оптимізації органів державної влади деякі з них були реорганізовані, деякі ліквідовані, а є такі, що досі не існували, були створені та є новими для нашого суспільства, але ми задля відображення доктринальних позицій цитуємо праці, в яких зазначаються правоохоронні органи, актуальні на момент друку зазначеної праці. В. Маляренко, О. Захарова, В. Карабань та В. Ковальський розглядають правоохоронний орган як державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади і виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності української держави [14, с. 7]. Р. Зінуров визначає правоохоронний орган як державно-правовий орган, який реалізує державну політику протидії злочинності та іншим правопорушенням через свої функціональні обов'язки, наділений спеціальними повноваженнями щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування злочинів і виконання судових рішень у кримінальних справах [15].

Цікавим є дослідження Т. Момотенка, який, також проаналізувавши цілу низку нормативно-правових актів, виділив систему правоохоронних органів та акцентував на прогалинах чинного законодавства та неточностях, які у ньому трапляються та потребують нагального вирішення та врегулювання: 1) Служба безпеки України (ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України»); 2) Державна прикордонна служба України (ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»); 3) Військова служба правопорядку у Збройних силах України (ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України»); 4) Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб») [16, с. 128].

Зокрема, автор зазначає, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України» СБУ взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними органами та органами доходів і зборів. Тобто виходить, що Управління державної охорони та органи доходів і зборів не є правоохоронними органами за змістом цієї статті. Крім цього, Служба безпеки України та Міністерство внутрішніх справ України визначаються правоохоронними органами і в ст. 20 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

У Митному кодексі України органи доходів і зборів не згадуються як правоохоронні. У тексті кодексу використовуються поряд із терміном «правоохоронні» також «контролюючі органи» та «фінансові установи». У ст.ст. 337, 491 використовується словосполучення «в документах, що надходять із митних та правоохоронних органів суміжних держав», що знову вносить плутанину у питання про належність органів доходів і зборів до числа правоохоронних. Щодо органів прокуратури та поліції, то у законах, які визначають їх статус, вони також прямо не називаються правоохоронними [16, с. 128]. Крім того, в Законі України «Про Національну поліцію України» можемо зустріти термін «органи правопорядку» (ст. 23), а водночас уточнення, що під ним розуміють правоохоронні органи [17].

Завершуючи представлене наукове дослідження, пропонуємо таке визначення ***правоохоронних органів*** – це наявні в суспільстві й державі державні установи, органи та організації, що здійснюють правоохоронну діяльність та основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисті прав та законних інтересів людини і громадянина, юридичних осіб, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. При цьому під *правоохоронною діяльністю* варто розуміти таку державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12.

3. Гусаров С.М. Правозастосовна діяльність в Україні: монографія / С.М. Гусаров. Харків: Золота миля, 2015. 416 с.

4. Ткаченко І.М. Правоохоронна функція української держави та попереджувальна функція юридичної відповідальності: аспекти співвідношення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 12. Т. 1. С. 36–37.

5. Шай Р.Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичні аспекти: автореф. дис. … канд. юрид. наук. 12.00.01. Львів. 2012. 20 с.

6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15 (втратив чинність).

7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15 (втратив чинність).

8. Про затвердження Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 13.07.2004 р. № 185 / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0940-04/ed20120831/find?text=%CF%F0%E0%E2%EE%EE%F5%EE%F0%EE%ED%ED%B3+%EE%F0%E3%E0%ED%E8 (втратив чинність).

9. Договір про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на територіях держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 04.06.1999 р. / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_836/ed20010206/find?text=%CF%F0%E0%E2%EE%EE%F5%F0%E0%ED%E8%F2%E5%EB%FC%ED%FB%E5+%EE%F0%E3%E0%ED%FB.

10. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550. / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF.

11. Проект Концепції реформування системи правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції) / База даних «Законодавство України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36724&pf35401=154893.

12. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Правознавство. Правова єдність ВАВ, 2009. 792 с.

13. Мельник М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навч. посіб. / авт. і упоряд.: М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. Київ: Атіка, 2000. 512 с.

14. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / [О.С. Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.]; відп. ред. В.Т. Маляренко. Київ Юрінком Інтер, 2004. 376 с.

15. Зинуров Р.Ф. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: тенденции и закономерности: автореф. дис. … докт. юрид. наук. 12.00.11. Уфа. 2003. URL: http://www.dissercat.com/content/kontseptualnye-osnovy-i-nauchno-prakticheskie-problemy-koordinatsii-deyatelnosti-pravookhran#ixzz5UP0CCS58.

16. Момотенко Т.Д. Правоохоронні органи: поняття і сутність. Право і безпека. 2014. № 4 (55). С. 127–131.

17. Про Національну поліцію України: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

УДК 347.73

**Сахно Д. С.,**
*здобувач кафедри фінансового права*
*Університету державної фіскальної служби України*

# ПОДАТКОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЯК СФЕРА ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ

# TAX LEGAL RELATIONS AS A SPHERE OF LAW ABUSE

Статтю присвячено аналізу сутності податкових правовідносин як потенційної сфери зловживання правом. Проаналізовано співвідношення податкових відносин і податкових правовідносин, показано різницю між ними на рівні категорій об'єкта, форми та змісту. Надано авторську дефініцію поняття «податкові правовідносини», сформульовано уявлення про основні запобіжні механізми, що протидіють зловживанню правом у сфері оподаткування.

***Ключові слова:*** *податкові правовідносини, податкові відносини, зловживання правом, публічний інтерес, приватні інтереси платників податків, податковий обов'язок.*

Статья посвящена анализу сущности налоговых правоотношений как потенциальной сферы злоупотребления правом. Проанализировано соотношение налоговых отношений и налоговых правоотношений, показано различие между ними на уровне категорий объекта, формы и содержания. Предоставлена авторская дефиниция понятия «налоговые правоотношения», сформулировано представление об основных предохранительных механизмах, противодействующих злоупотреблению правом в сфере налогообложения.

***Ключевые слова:*** *налоговые правоотношения, налоговые отношения, злоупотребление правом, публичный интерес, частные интересы налогоплательщиков, налоговая обязанность.*

The article is devoted to analysis of the essence of tax legal relations as a potential sphere of abuse of the law. The relationship between tax relations and tax legal relations is analyzed, the difference between them is shown on the level of object, form and content categories. The author's definition of tax legal relations is provided, the idea about the basic safety mechanisms that counteract the law abuse in the field of taxation is presented.

***Key words:*** *tax legal relations, tax relations, abuse of law, public interest, private interests of taxpayers, tax duty.*

Для будь-якої держави, яка прагне бути економічно самодостатньою та конкурентноздатною, роль податків, системи оподаткування й основного результату їх дії у виді податкових надходжень бюджетів набуває вирішального значення у функціонуванні ключових державних інституцій і є одною з основних форм взаємодії держави та суспільства. Недаремно ще за часів стародавніх держав на кшталт Стародавнього Риму сплата податків розглядалася як привілей, що його мали тільки повноправні громадяни, які в такий спосіб брали участь у державних справах.

Доволі закономірно, що в сучасному світі вже загальноприйнятим став підхід, за якого значення податків для організації життєдіяльності не тільки не втратило свого масштабу, але й вийшло на новий рівень розвитку. Останній передусім полягає у відокремленні податкових відносин як окремого різновиду суспільно-економічних відносин, формування податкового права як підгалузі права фінансового, кодифікації податкового законодавства, а так само й закріпленні податкового обов'язку одразу на конституційному рівні поряд з основними правами, свободами й обов'язками людини та громадянина.

У той же час характер взаємовідносин між державою та платниками податків зазнав суттєвих змін, які були викликані об'єктивним розвитком продуктивних сил суспільства, поступовим накопиченням капіталу в приватних осіб, загальною тенденцією до автономізації громадян і їх відокремлення від участі в державних справах. Окреслені зміни викликали появу конфронтації та суттєвих розбіжностей між колись дуже близькими один до одного публічного та приватного інтересів.

Указана тенденція до дистанціювання інтересів у податкових відносинах ще більше посилювалася зі збільшенням обсягу прав учасників податкових відносин на тлі ключового безумовного обов'язку платників податків – своєчасної та повної сплати законодавчо визначеної податкової суми в основні централізовані фонди грошових коштів держави та територіальних громад, а так само внаслідок появи окремого квазіпублічного інтересу посадових осіб державних і контролюючих органів. У результаті надані їм правові можливості учасники податкових відносин почали часто-густо використовувати недобросовісно, зі зловживанням своїми правами, спотворюючи мету закріплення останніх і тим самим завдаючи суттєвої шкоди податковим правовідносинам. Для повноцінного розуміння ситуації, що складається за окреслених обставин, потрібно насамперед розуміти природу й особливості самих податкових правовідносин.

**Метою статті** є висвітлення поняття й сутності податкових правовідносин як різновиду суспільних економічних відносин, у яких унаслідок конфлікту публічного та приватних інтересів може відбуватися зловживання правом з боку їх основних суб'єктів, а саме контролюючих органів і платників податків.

Говорячи про основну мету справляння податків (що полягає у формуванні стабільного й основного джерела надходжень до бюджетів, що потім стають основою фінансування бюджетних програм і заходів, через які держава реалізує свої функції), потрібно

© Д. С. Сахно, 2017

розуміти, що досягнення цієї мети потребує першочергового утворення ланцюга юридичних фактів, які потім стають основою для виникнення податкових правовідносин. Першим із таких юридичних фактів стає оформлення податку в правову законодавчу форму і його закріплення в податковій системі держави. Саме так держава (або територіальні громади в разі встановлення місцевих податків і зборів) реалізує свою податкову правосуб'єктність і стає суб'єктом податкових правовідносин. Надалі свою роль у виникненні податкових правовідносин виконують уже платники податків, які власними свідомими діями формують юридичний зв'язок з об'єктом оподаткування. Після цього й виникають найтиповіші регулятивні податкові правовідносини, коли «спрацьовує» правова норма, що закріплює конкретний податок, у платника податку виникає обов'язок обрахувати й сплатити визначену за закріпленою ставкою суму податкового платежу в бюджет, а в контролюючих органів – правообов'язок перевіряти своєчасність і повноту такого податкового платежу.

Важливо, що податкові правовідносини не можуть виникнути на порожньому місці, і цьому процесу передує низка підготовчих дій, що відповідають за утворення необхідних зв'язків у майбутніх податкових правовідносинах і стають передумовами їх появи. При цьому самі податкові правовідносини є юридичним вираженням регульованих правом звичайних економічних відносин, що виникають довкола податку як суспільно-економічного явища. Подібна картина притаманна для будь-яких суспільних відносин, врегульованих правом, і визначає їх специфіку. Не випадково Л.С. Явич указував, що місце правовідносин у системі правового регулювання характеризується наявністю подвійного зв'язку [1, с. 120]. З одного боку, такий зв'язок виникає між податковими відносинами й податковими правовідносинами, а з іншого – між податковими правовідносинами й механізмом правового регулювання.

Із приводу цього зв'язку дає пояснення М.П. Кучерявенко, указуючи, що податкові правовідносини формуються на основі реальних суспільних відносин, що визначають надходження податкових платежів, однак стають такими тільки під впливом податково-правових норм, оскільки суспільні відносини з приводу надходження податків і зборів стають податковими правовідносинами тільки за наявності закріпленого нормою права податкового обов'язку [2, с. 222–223]. С.С. Алексєєв наголошував, що правовідносини в механізмі правового регулювання виконують три основні функції. Правовідносини, по-перше, визначають коло осіб, на яких у той чи інший момент розповсюджується дія конкретних юридичних норм; по-друге, закріплюють конкретну поведінку, якій повинні чи можуть слідувати особи; по-третє, є умовою для можливого застосування спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і правових обов'язків [3, с. 256]. Усі ці закономірності притаманні й податковим правовідносинам, а в останньому випадку йдеться про можливість виникнення охоронних податкових правовідносин як наслідок податкового правопорушення й початку дії санкції податково-правової норми.

Слід вказати, що в разі порушення податково-правових норм відбуваються зміни в розвитку як податкових правовідносин, так і регульованих податкових відносин. Так, за цих умов самі податкові відносини стають протиправними, і виникає необхідність застосувати примусові заходи для повернення податкових відносин у правомірну площину. Для цього регулятивні податкові правовідносини заміщуються охоронними податковими правовідносинами, у рамках яких винні особи зазнають впливу державного примусу.

Водночас у податкових правовідносинах чітко простежується й третій вид зв'язку, що виникає між податковими правовідносинами й інтересами їх учасників: публічного інтересу держави й територіальних громад і приватних інтересів платників податків і прирівняних до них осіб (податкових агентів, представників платників). Саме такі інтереси є рушійними силами розвитку податкових правовідносин, і вони відповідають за формування того чи іншого варіанта поведінки їх учасників: як правомірної, так і протиправної. При цьому перехід поведінки учасників із одної до іншої площини може відбуватися не моментально, а із залученням певних прикордонних станів. Останні виражаються в тому, що зовнішньо дії платників податків або посадових осіб контролюючих органів виглядають цілком правомірно й спираються на ту чи іншу норму права, однак мотив і внутрішній інтерес цих суб'єктів зазнає суттєвих змін. Приміром, платники податків можуть діяти зі свідомою метою як оптимізації (зменшення) своїх податкових зобов'язань, так і прямого ухилення від сплати податків, у результаті чого законні приватні інтереси заміщуються на протиправні приватні інтереси. Так само посадові особи контролюючих органів можуть діяти на шкоду публічному інтересу, неправомірно замістивши останній квазіпублічним інтересом.

Тому саме в окресленому триєдиному поєднанні (по-перше, податкових відносин і податкових правовідносин; по-друге, податкових правовідносин і механізму правового регулювання; по-третє, податкових правовідносин і інтересів їх учасників) слід розглядати сутність податкових правовідносин. При цьому конкретним наслідком і наочним відображенням таких зв'язків податкових правовідносин є наповнення останніх правами й обов'язками їх сторін. Як цілком справедливо підкреслювала Р.Й. Халфіна, «розглядаючи правовідносини як правову форму, що є абстрагованою від її реального змісту, ми все ще знаходимося у сфері чистої повинності (тобто того, що гіпотетично має бути – *Д. С.*). Визначаючи власний зміст правовідносин як права й обов'язку їх учасників (а саме до цього зводиться позиція багатьох авторів), ми встановлюємо, якою має бути поведінка суб'єктів у цих умовах» [4, с. 90]. Отже, під час закріплення прав і обов'язків учасників податкових відносин їх первісно абстрактна

конструкція наповнюється власним змістом, що безпосередньо стосується регульованих податкових відносин, використовує здобутки юридичної науки у сфері законотворчої техніки й оптимального сполучення різних елементів механізму правового регулювання, а також у тій чи іншій мірі повинна враховувати не тільки публічний інтерес, а й інтереси платників податків. Подібний підхід до податкових правовідносин слід визнати найбільш зваженим, оскільки він об'єднує мету (правове регулювання податкових відносин), засоби (механізм правового регулювання) і рушійні сили (публічний і приватні інтереси учасників) податкових правовідносин.

У дослідженні податкових правовідносин важливо уникати ототожнення різних за своєю сутністю категорій. Таким, наприклад, є помилкове прирівнювання податкових відносин і податкових правовідносин. Навіть уже з викладеного вище матеріалу можна побачити суттєву різницю між цими явищами. Податкові відносини є об'єктом податково-правового регулювання, а податкові правовідносини належним чином закріплюють сполучення відповідних складових частин механізму правового регулювання, що використовуються для впливу на регульовані податкові відносини. Отже, під загальним об'єктом податкових правовідносин можна розуміти поведінку їх учасників (зобов'язаних (платників податків) і уповноважених (контролюючих органів)).

Треба вказати, що як у загальній теорії права, так і на рівні фінансово-правової доктрини є дискусія з приводу того, що вважати об'єктом правовідносин. Із великої кількості думок із цього приводу наведемо позицію С.С. Алексєєва, який наполягав, що об'єкт правовідносин не можна змішувати з об'єктом правового регулювання. Поведінка людей (суспільні відносини) стає об'єктом правовідносин, якщо їх розглядати як загальне явище. Але коли правовідносини розглядаються як єдність юридичної форми й матеріального змісту, то місце поведінки людей у правовідносинах виявляється вже визначеним: вона утворює матеріальний зміст правовідносин. Якщо ж і тут у висвітленні об'єкта ще раз посилатися на поведінку людей, то це виявиться простим повторенням, яке, природно, ні на крок не просуне нас уперед. У характеристиці об'єкта правовідносин потрібно виходити не з того, що правовідносини разом з іншими частинами механізму правового регулювання впливають на суспільні відносини, а з особливих функцій суб'єктивних прав і обов'язків. Із цього погляду об'єктом правовідносин є не поведінка людей, а ті явища (предмети оточуючого нас світу), на які спрямовані права й обов'язки, а отже, спрямована саме поведінка учасників правовідносин [5]. У такому підході є своя логіка, яка дозволяє внести більшу ясність до розуміння не тільки об'єкта податкових правовідносин, але й до тих причин (і способів впливу на них), що в подальшому можуть призводити до зловживання учасниками податкових правовідносин наданими їм правами.

Відомий сучасний учений у галузі фінансового права І.І. Кучеров також звертає увагу на зазначену проблему. Він указує, що поняття об'єкта правовідносин викликає в теорії права найбільші суперечки. У результаті дослідження висловлених поглядів можна говорити про наявність двох основних позицій із проблеми об'єкта правовідносин. Перша полягає в тому, що об'єктом правовідносин є поведінка учасників правовідносин. Друга група вчених у якості об'єкта правовідносин визнає матеріальні й нематеріальні блага, на які спрямована поведінка всіх учасників правовідносин (останній погляд у теорії превалює) [6]. І.І. Кучеров указує, що «видається неможливим зводити об'єкт будь-яких правовідносин, зокрема податкових, тільки до дій, поведінки людей, оскільки вони досить різні, наприклад, у правовідносинах зі сплати податків і у відносинах, що виникають під час проведення податкового контролю» [6]. Так само й М.П. Кучерявенко більш широко підходить до розуміння об'єкта податкових правовідносин. Учений вважає, що об'єктом податкових правовідносин є кошти, предмети, діяльність, що пов'язана з податковим обов'язком. Об'єкт податкових правовідносин, на його переконання, містить весь комплекс явищ, діяльності та дій, які регулюються податковими правовідносинами й пов'язані з предметом правовідносин [7, с. 194–200]. Ми вважаємо, що слід підтримати наведену аргументацію науковців і вважати, що об'єктом податкових правовідносин є ті явища, дії та предмети, що пов'язані з реалізацією учасниками податкових правовідносин їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Відмінності між податковими відносинами й податковими правовідносинами відмічають як науковці в галузі фінансового права, так і вчені, предметом наукового інтересу яких є інститути загальної теорії держави та права. Щодо останнього йдеться про розрізнення понять «суспільні відносини» та «правовідносини». Так, Р.Й. Халфіна наголошує, що правовідносини як єдність форми та змісту не можуть бути предметом правового регулювання, вони вже є результатом правового регулювання. Право регулює суспільні відносини, надаючи певним їх видам форми правовідносин [4, с. 113]. Ця теза для нас уже є зрозумілою хоча б із того, що податкові відносини й податкові правовідносин мають різні об'єкти.

Характерно, що для податкових відносин допустимою є тільки форма правовідносин. За аргументованими зауваженнями М.П. Кучерявенка, «певні відносини можуть існувати або як правовідносини, або як суспільні відносини, не врегульовані нормою права. Особливістю податкових правовідносин є обов'язкове оформлення їх у встановлену правову форму. Незастосування правової форми є правопорушенням, що тягне за собою негативні правові наслідки» [8, с. 92]. Про це вже ми зазначали, коли говорили про необхідність наявності охоронних податкових правовідносин, які повертають порушені податкові відносини до їх правової площини. Отже, можна зробити проміжний підсумок, що податкові правовідносини й податкові відносини знаходяться між собою в особливому діалектичному взаємозв'язку,

де податкові правовідносини становлять форму для суспільних економічних відносин сфери оподаткування. Останні займають місце об'єкта податково-правового регулювання, тоді як матеріальним змістом податкових правовідносин є закріплені в правовій нормі права й обов'язки їх учасників.

Розуміючи сутність зв'язку податкових відносин і податкових правовідносин і підходячи до можливості дати визначення поняттю податкових правовідносин, необхідно також указати на місце, що його займає власне податкове право у структурі права. Як указує М.П. Кучерявенко, на сучасному етапі свого розвитку податкове право займає місце складного інституту фінансового права, що регулює основи формування податкових надходжень бюджету, а складний характер інституту податкового права означає його певну ієрархічну структуру [8, с. 68].

Отже, податкові правовідносини стають однією з категорій правовідносин фінансових. За визначенням М.П. Кучерявенка, податкові правовідносини як різновид фінансових є особливим видом суспільних відносин, що виникають відповідно до податкових норм (регулюють установлення, зміну й скасування податкових платежів) і юридичних фактів, учасники яких наділені суб'єктивними правами й мають юридичні обов'язки, пов'язані зі сплатою податків і зборів у бюджети [8, с. 92, 93]. Ураховуючи особливості зв'язку податкових відносин і податкових правовідносин, можемо сформувати авторське визначення останніх. На нашу думку, податкові правовідносини є особливим різновидом фінансово-правових відносин, які спрямовані на забезпечення формування надходжень податків і зборів до бюджетів шляхом закріплення податкового обов'язку платників податків, визначення інших юридичних обов'язків і надання прав платникам податків, прирівняним до них особам і контролюючим органам під загрозою застосування визначених заходів державного примусу й настання для винних осіб негативних юридичних наслідків. Саме наявність такого державного примусу має утримувати як платників податків, так і вповноважені контролюючі органи і їх посадових осіб від зловживання правами у сфері оподаткування.

Таким чином, ми дослідили сутність податкових правовідносин як сферу можливих зловживань із боку їх учасників, здійснили їх відмежування від суміжних категорій і сформували авторське поняття податкових правовідносин. Це дозволило підкреслити важливість комплексного підходу до сутності податкових правовідносин, коли є зв'язки між собою; податкових відносин і податкових правовідносин; податкових правовідносин і механізму правового регулювання; податкових правовідносин і інтересів їх учасників. Саме публічний і приватні інтереси учасників податкових відносин є рушійними силами виникнення та розвитку останніх. Утримувати цей процес у правовій площині і не допускати зловживань у податкових відносинах – одне з основних завдань податково-правового регулювання, для чого в уповноважених органів є можливість застосування заходів державного примусу.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Явич Л.С. Право и общественные отношения. Основные аспекты содержания и формы советского права. Москва: Юридическая литература, 1971. 152 с.

2. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6-ти т. Т. 2: Введение в теорию налогового права. Харьков: Легас, 2004. 600 с.

3. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2-х т. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1972. 396 с.

4. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. Москва: Юрид. лит., 1974. 348 с.

5. Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10-ти т. Т. 3: Проблемы теории права: Курс лекций. Москва, 2010. 781 с.

6. Налоговое право. Общая часть: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. И.И. Кучерова. Москва: Издательство Юрайт, 2014. 760 с. (Серия: Бакалавр. Академический курс).

7. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 2-х т. Т. 1: Общая часть / под ред. Д.М. Щекина. Москва: Статут, 2009. 863 с.

8. Кучерявенко М.П. Податкове право України: підруч. Харків: Право, 2012. 528 с.

УДК 342.9

**Сибіга О. М.,**
*кандидат юридичних наук,*
*доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права*
*Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого*
*ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»*

# КОНТРОЛЬНИЙ ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА РОЗПОРЯДНИКА ІНФОРМАЦІЇ В ЧАСТИНІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

# CONTROLLED INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE DEFENSE ON INFORMATION PARTICIPANT IN PART OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

У роботі аналізуються представлені в юридичній літературі думки щодо особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, який здійснюється в межах адміністративного судочинства, а також визначаються перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики. Запропоновано авторське бачення особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, серед яких виділяються такі: 1) здійснюється спеціально створеним для цього державним органом – адміністративним судом; 2) може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушено; 3) базується лише на тих обставинах, які мають юридичне значення; 4) має формалізований характер; 5) здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи; 6) предметом судового контролю є публічно-сервісні відносини. Судовий контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації запропоновано визначати як основану на законі діяльність адміністративних судів по перевірці правомірності рішення, дії чи бездіяльності розпорядників інформації у частині доступу до публічної інформації.

***Ключові слова:*** *публічна інформація, забезпечення доступу до публічної інформації, судовий контроль, адміністративне судочинство.*

В работе анализируются представленные в юридической литературе мнения относительно особенностей судебного контроля деятельности (решения, действия или бездействия) распорядителей информации, который осуществляется в рамках административного судопроизводства, а также определяются перспективные направления дальнейших исследований по данной тематике. Предложено авторское видение особенностей судебного контроля деятельности (решений, действий или бездействий) распорядителей информации, среди которых выделяются следующие: 1) осуществляется специально созданным для этого государственным органом − административным судом; 2) может инициироваться только лицом, права и интересы которого были нарушены; 3) базируется лишь на тех обстоятельствах, которые имеют юридическое значение; 4) имеет формализованный характер; 5) осуществляется в состязательном процессе, итогом которого является обязательное вынесение судьей решения по существу дела; 6) предметом судебного контроля являются публично-сервисные отношения. Судебный контроль обеспечения доступа к публичной информации предлагается определять как основанную на законе деятельность административных судов по проверке правомерности решения, действия или бездействия распорядителей информации в части доступа к публичной информации.

***Ключевые слова:*** *публичная информация, обеспечение доступа к публичной информации, судебный контроль, административное судопроизводство.*

The paper analyzes the opinions presented in the legal literature regarding the specifics of judicial control over the activities (decisions, actions or omissions) of information managers, which is carried out within the framework of administrative legal proceedings, and also identifies promising areas for further research on this topic. The author's vision of the peculiarities of judicial control over the activities (decisions, actions or inaction) of information managers has been proposed, among which the following are distinguished: 1) by a specially created for this purpose government body − an administrative court; 2) can be initiated only by a person whose rights and interests have been violated; 3) is based only on those circumstances that have legal value; 4) has a formalized character; 5) is carried out in an adversarial process, the result of which is a mandatory decision by the judge on the merits of the case; 6) the subject of judicial control is public-service relations. Judicial control over the provision of access to public information is proposed to be defined as the activity of administrative courts based on the law to verify the legality of a decision, the actions or omissions of information managers regarding access to public information.

***Key words:*** *public information, providing access to public information, judicial control, administrative proceedings.*

Актуальність теми дослідження зумовлена кількома чинниками.

По-перше, контроль є однією з функцій держави, яка реалізується органами законодавчої, виконавчої і судової влади. Кожна з названих гілок влади виконує контрольні повноваження залежно від функціонального призначення державного органу в загальній системі органів державної влади. Наприклад, В.С. Шестак зазначає, що актуальність дослідження всіх проявів державного контролю в Україні визначається, насамперед, тим значенням, котре має державний контроль в управлінні як атрибутивній функції держави [1, с. 3]. Водночас контроль, який здійснюється органами судової влади, зумовлений юрисдикцією судів, яка за ними закріплюється чинним законодавством. Тому контроль, який, наприклад, здійснюється адміністративними судами, суттєво відрізняється від контролю, який реалізують суди в межах кримінального судочинства.

© О. М. Сибіга, 2017

По-друге, роль державного контролю загалом та судового контролю зокрема посилюється у так звані «перехідні періоди» суспільства і держави – від однієї суспільно-економічної формації до іншої, одного політичного режиму до іншого, одного виду інформаційного суспільства до іншого тощо. Тобто державний контроль є тим правовим інструментарієм, який забезпечує ефективність реалізації системи стримувань і противаг у державній владі безболісну трансформацію і суспільства, і держави у тому напрямі, який дасть змогу не тільки декларувати, а й стверджувати, що Україна є правовою, демократичною, соціальною державою з розвинутим громадянським і інформаційним суспільством. Наприклад, В.С. Шестак підкреслює, що державний контроль є одним з інструментів свідомого досягнення поточних і перспективних цілей у процесі формування в Україні розвинутого громадянського суспільства, розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави. Значення державного контролю завжди посилюється в перехідні періоди, коли відбувається реформування суспільства і держави [1, с. 3].

По-третє, актуальність теми дослідження пояснюється тим, що сучасний рівень розвитку юридичної науки зумовлює необхідність теоретичного узагальнення на концептуальному рівні досягнень у галузі дослідження судового контролю як виду державного контролю, а також із питань визначення особливостей прояву контролю адміністративних судів щодо розпорядників інформації у частині доступу до публічної інформації.

У зв'язку з цим актуальним видається визначення особливостей контрольного впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації.

Проблеми змістовного наповнення понять «державний контроль» та «судовий контроль», а також окремі питання правового забезпечення реалізації видів державного контролю досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, М.В. Вітрука, В.М. Гаращука, В.М. Горшеньова, А.П. Зайця, В.В. Копєйчикова, М.І. Матузова, Ю.М. Оборотова, П.М. Рабіновича, А.І. Рябко, А.М. Харитонова, В.Є. Чіркіна, В.М. Шаповала та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас у наукових працях акцентується в основному на змісті поняття «державний контроль», його видах, особливостях судового контролю як явища правової дійсності, менше уваги приділяється безпосередньо судовому контролю, який здійснюється в межах адміністративного судочинства, та особливостям контрольного впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є:

1) дослідити представлені в юридичній літературі погляди на особливості судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, який здійснюється в межах адміністративного судочинства;

2) запропонувати авторське бачення особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, який здійснюється в межах адміністративного судочинства;

3) визначити перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики.

Хочемо підкреслити, що в науці адміністративного права і процесу є не тільки нагальна необхідність розмежування між собою таких понять, як «забезпечення доступу до публічної інформації», «судовий контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації», «судовий захист права особи на доступ до публічної інформації», а й потреба розкрити зміст судового контролю, що здійснюється в межах адміністративного судочинства, з можливим виділенням його видів.

Визначитись з особливостями контрольного впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації нам допоможуть комплексні праці, що присвячені проблемам судового контролю [2; 3], та положення чинного законодавства, яке передбачає, по-перше, процедуру доступу до публічної інформації [4], по-друге, процедуру захисту прав осіб у сфері доступу до публічної інформації [5].

В.М. Гаращук, розкриваючи зміст поняття «судовий контроль у державному управлінні», зазначає, що особливість такого судового контролю полягає в тому, що: а) він здійснюється судовою гілкою влади; б) провадиться судовий контроль не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль із боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово під час розгляду конкретних справ у судах, в тому числі адміністративних; в) предметом судового контролю в державному управлінні є управлінські правовідносини, які виникають між суб'єктами адміністративного права [2, с. 232−234]. С.В. Ківалов пропонує більш розгорнутий перелік особливостей судового контролю, що здійснюється адміністративними судами за діяльністю органів публічної адміністрації: 1) він здійснюється особливим органом, який є незалежним від сторін спору, − адміністративним судом; 2) такий контроль може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушено; 3) суддя адміністративного суду, реалізуючи судовий контроль, бере до уваги лише ті обставини, які мають юридичне значення для вирішення справи; 4) судовий контроль має більш формалізований характер порівняно з іншими видами державного контролю; 5) результатом судового контролю є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи [3, с. 16−17].

Розглянемо детальніше запропоновані вище особливості судового контролю, який здійснюється адміністративними судами, за діяльністю чи бездіяльністю органів публічної адміністрації з питань забезпечення доступу до публічної інформації.

По-перше, контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється спеціально створеним для цього дер-

жавним органом – адміністративним судом. Особливість статусу адміністративного суду зумовлена тим, що, здійснюючи правосуддя, він не залежить від будь-якого незаконного впливу. Втручання ж у здійснення правосуддя адміністративним судом забороняється і тягне юридичну відповідальність, передбачену кримінальним та адміністративним законодавством [6, ст. 6]. Тобто публічно-правові спори, які виникають між фізичними чи юридичними особами із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації, вирішуються особливим органом, який є незалежним від сторін спору та має владний потенціал, підкріплений правом судити й виносити обов'язкові до виконання рішення [3, с. 16].

По-друге, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушено. Цю вимогу законодавства містить ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає змогу особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації в адміністративному (до керівника розпорядника, вищого органу) або судовому порядку (до адміністративного суду) [4]. До того ж ця особливість судового контролю в межах адміністративного судочинства яскраво демонструє відмінності адміністративного і кримінального судочинства та провадження у справах про адміністративні правопорушення, де суб'єкти розслідування (досудового розслідування, адміністративного розслідування) можуть самостійно порушити справу, якщо для цього є підстави, передбачені чинним законодавством. Так, С.В. Ківалов зазначає, що судовий контроль у межах адміністративного судочинства може ініціюватися лише на підставі заяви особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним правовим актом (вчинком, рішенням, бездіяльністю). Навіть маючи інформацію про неправомірні дії суб'єктів публічної влади, суддя самостійно за обов'язком служби не може порушити справу. А звернення заявника має містити вказівку на те, яке з його прав порушено або який із законних інтересів ущемлений, хто, який суб'єкт владних повноважень має нести за це відповідальність [3, с. 16–17].

Саме тому судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль із боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово під час розгляду конкретних справ в адміністративних судах.

По-третє, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації базується лише на тих обставинах, які мають юридичне значення. У такому разі варто враховувати дві групи обставин, які мають значення у вирішенні спорів, що виникають між фізичними чи юридичними особами із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Перша група обставин перерахована в ч. 2 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації»: 1) відмова в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочка задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації»; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача [4]. Друга група обставин, які адміністративні суди в обов'язковому порядку перевіряють, перерахована в ч. 2 ст. 2 КАСУ. Йдеться про перевірку адміністративними судами, наприклад, обґрунтованості, добросовісності, розсудливості вчинених суб'єктами владних повноважень дій чи прийнятих рішень.

По-четверте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації має формалізований характер. Про це свідчать положення ст. 12 КАСУ, яка закріплює, що адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. При цьому підкреслюється, що до справ незначної складності належать справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію.

По-п'яте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи. Таке рішення повинно мати мотивований характер, а суддя має аргументовано відповісти на всі пункти отриманої заяви. Наприклад, С.В. Ківалов із цього приводу зазначає, що судове рішення має ґрунтуватися виключно на правових приписах, а не на міркуваннях доцільності або навіть справедливості [3, с. 17].

По-шосте, предметом судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації є публічно-сервісні відносини, а саме: відносини щодо забезпечення з боку розпорядника інформації доступу до публічної інформації фізичним та юридичним особам. В цьому плані не погоджуємося з позицією В.М. Гаращука, який виділяє як особливість судового контролю в межах адміністративного судочинства те, що предметом такого контролю є управлінські правовідносини, які виникають між суб'єктами адміністративного права [2, с. 232–234]. Це дуже дискусійне питання, яке достатньою мірою висвітлене в юридичній літературі. Вважаємо, що термін «державне управління» втратив у доктрині адміністративного права статус базової категорії, а у зв'язку з цим втратив і методологічні власти-

вості, які відігравав у науці адміністративного права ще двадцять років тому. Сучасне адміністративне право чітко розмежовує управлінські, публічно-сервісні, правоохоронні та правозахисні (юрисдикційні) правовідносини, а тому адміністративні відносини щодо забезпечення з боку розпорядника інформації доступу до публічної інформації фізичним та юридичним особам є за своєю суттю публічно-сервісними відносинами.

За результатами аналізу особливостей контрольного впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації можна дійти наведених нижче **висновків**.

1. Користуючись напрацюваннями вчених, які представлені в юридичній літературі, можна запропонувати визначення судового контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації. Судовий контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації – це заснована на законі діяльність адміністративних судів із перевірки правомірності рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації у частині доступу до публічної інформації.

2. До особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації належать такі:

– по-перше, контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється спеціально створеним для цього державним органом – адміністративним судом;

– по-друге, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушено;

– по-третє, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації базується лише на тих обставинах, які мають юридичне значення;

– по-четверте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації має формалізований характер;

– по-п’яте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов’язкове винесення суддею рішення по суті справи;

– по-шосте, предметом судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації є публічно-сервісні відносини, а саме відносини щодо забезпечення з боку розпорядника інформації доступу до публічної інформації фізичним та юридичним особам.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання): дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2002. 176 с.

2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. …док-ра юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.

3. Ківалов С.В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. Актуальні проблеми держави і права. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_71_4.

4. Про доступ до інформації: Закон України від 13.01.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст. 545.

УДК 342.9

**Скапоущенко О. Д.,**
*аспірант кафедри адміністративної діяльності*
*Національної академії внутрішніх справ*

# ДО ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ

# ON THE ISSUE OF DEVELOPING ELECTRONIC TAX ADMINISTRATION IN UKRAINE

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України розглянуто питання розвитку електронного адміністрування податків. Наголошено, що нині в Україні електронне адміністрування має досить великі перспективи еволюції. Встановлено, що нормативно-правова база України містить велике коло різних програм, концепцій, стратегій та інших подібних документів, положення яких закріплюють основи та порядок введення технологій, інформаційних баз та систем у діяльність державних відомств та податкових органів зокрема.

Ключові слова: електронне адміністрування, податки, нормативно-правовий акт, концепція, програма.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины рассмотрен вопрос развития электронного администрирования налогов. Отмечено, что на сегодняшний день в Украине электронное администрирование имеет достаточно большие перспективы эволюции. Установлено, что нормативно-правовая база Украины содержит большой круг различных программ, концепций, стратегий и других подобных документов, положения которых закрепляют основы и порядок введения технологий, информационных баз и систем в деятельность государственных ведомств и налоговых органов в частности.

***Ключевые слова:*** *электронное администрирование, налоги, нормативно-правовой акт, концепция, программа.*

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the issues of development of electronic tax administration in Ukraine are considered. It is emphasized that for today in Ukraine electronic administration has rather big prospects of evolution. It is established that the normative-legal base of Ukraine contains a wide range of different programs, concepts, strategies and other similar documents, the provisions of which establish the basis and procedure for the introduction of technologies, information bases and systems in the activities of government departments and tax authorities in particular.

***Key words:*** *e-administration, taxes, normative-legal act, concept, program.*

Чинне податкове законодавство наповнене нормами, які регулюють окремі аспекти електронного адміністрування податків. Крім того, нормативна база в цій сфері постійно оновлюється новими правовими актами, що говорить про еволюцію субінституту електронного адміністрування в рамках загальної системи адміністрування податків. Водночас підвищення кількості реформаційних процесів в Україні, спрямованих здебільшого на перероблення правової системи держави за європейським взірцем, залишає невизначеним питання щодо конкретних аспектів подальшого розвитку електронного адміністрування податків. Беручи до уваги цей аспект, необхідно проаналізувати перспективи вказаної категорії, а також визначити, яких обсягів вона може досягти в системі оподаткування нашої держави.

Проблемні питання запровадження інституту електронного адміністрування податків в Україні у своїх наукових працях розглядали: О.Г. Трофименко, В.П. Хомутенко, Н.В. Хром'як, В.М. Чубай, В.І. Фелик, С.В. Сарана, В.А. Савчук, В.А. Смаглій, О.В. Хуткий, С.В. Лихачов, Г.О. Червоненко, С.С. Брехов, О.М. Головко, І.О. Голубовська, В.М. Шовковий, О.М. Лефтерова та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових напрацювань, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене розвитку електронного адміністрування податків в Україні.

Саме тому **метою статті** є розглянути питання розвитку електронного адміністрування податків в Україні.

Необхідно зазначити, що на законодавчому рівні правові положення упровадження електронних інновацій у діяльність органів влади було розроблено ще у 2007 році. Зокрема, в Законі України «Про основні засади розвитку інформаціного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» зазначається, що одним із головних пріоритетів нашої країни є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Основним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні було визначено сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій (далі – ІКТ), можливостей створювати інформацію і знання, користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, повною мірою реалізовуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя і сприяючи сталому розвитку країни на основі цілей і принципів, проголошених міжнародно-правовими актами та чинним законодавством [1].

У Законі визначались ключові стратегічні цілі ровитку інформаційного суспільства в Україні, до яких належать: прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку Укра-

© О. Д. Скапоущенко, 2017

їни і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція зі світовою інфраструктурою; державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо); створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля; використання ІКТ задля вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами; вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин тощо [1]. Крім того, Закон консолідував засади побудови національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні. Політика, відповідно до Розділу III зазначеного нормативно-правового акта, передбачає низку напрямів розвитку, одним з яких є сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг. Із метою реалізації цього напряму необхідно: визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які мають надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу «єдиного вікна»; вжити додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням ІКТ, зокрема, особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; сприяти діяльності наявних та появі нових національних компаній − інтеграторів, розробників програмно-апаратних комплексів у сфері електронної комерції, опрацьовувати економічні механізми стимулювання переходу до цих технологій суб'єктів середнього і малого підприємництва тощо [1].

Нині в Україні простежується тенденція щодо автоматизації роботи державних органів та переорієнтації виконання ними своїх послуг у форматі онлайн. Перспективи розвитку електронного адміністрування вбачають у тому, що інформаційні бази, спеціальні електронні пристрої тощо активно впроваджуються і використовуються в діяльності офіційних відомств нашої країни, що також відображається на нормативному рівні. Зокрема, яскравим прикладом у цьому напрямі є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 року № 649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні». Відповідно до положень Концепції, електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій задля формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни [2]. Позитивним моментом Концепції є те, що в її положеннях визначаються основоположні засади використання інформаційних технологій у діяльності органів державної влади. Очікуваними результатами концепції є: підвищення ефективності роботи органів влади; покращення якості надання публічних послуг; досягнення нового рівня управління державою; мінімізація корупційних ризиків у процесі виконання владних повноважень тощо.

Важливим нормативно-правовим документом у сфері розвитку технологічної складової частини в діяльності органів державної влади також виступає Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.10.2017 року № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації». Своєю чергою, електронна демократія – це форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень [3]. Важливим аспектом концепції є те, що одним з основних шляхів її реалізації визначена необхідність нормативно-правового забезпечення електронної демократії, яка передбачає: формування нової державної державної політики у цій сфері; модернізація наявних інструментів електронної демократії та запровадження механізму формування нових, уніфікації політики, розроблення процедур, що підтримуються громадянами та суб'єктами владних повноважень; удосконалення принципів розвитку відкритих даних, вимог до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичності оновлення, а також переліку таких наборів даних, підвищення відповідальності за неоприлюднення та ненадання публічної інформації у формі відкритих даних; сприяння підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень, підвищення рівня взаємодії та довіри громадян до таких суб'єктів тощо [3].

Отже, вищенаведені акти яскраво демонструють зацікавленість нашої країни в розвитку електронних технологій та їх попиті в сфері державного регулювання. Натомість у цих нормативно-правових документах наведено загальні положення, котрі регламентують широкі галузі, а не окремі правові явища. Утім, конкретно розвитку електронного адміністрування податків у нашій державі присвячено статті Указу Президента України «Про Стратегію сталого

розвитку «Україна – 2020»». Її метою є впровадження в Україні європейських стандартів життя та нашої держави на провідні позиції в сівіті. Задля цього визначено конкретні вектори еволюції держави, до яких належать: вектор безпеки, розвитку, відповідальності та гордості [4]. В рамках цих векторів передбачено реалізацію низки реформ, однією з яких є податкова. Відповідно до Стратегії мета останньої – це побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Ключовими напрямами реформи визначаються: перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає в нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету коштом фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб [4].

Таким чином, з аналізу положень Стратегії ми бачимо, що електронне адміністрування податків входить до складу ключових напрямів реформи податкової системи України.

Своєю чергою, домінуючу роль у контексті розвитку електронного адміністрування, на нашу думку, відіграють положення Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки, затвердженого Наказом Державної фіскальної служби України від 12.02.2015 року № 80 [5]. Стратегія визначає конкретні цілі, а також заходи їх реалізації. У сфері електронного адміністрування податків нормативний акт передбачає формування інформаційного поля про діяльність ДФС України шляхом впровадження ефективних інноваційних інструментів комунікації з громадянами, побудову сучасної та динамічної ІТ-функції (запровадження ефективного процесу управління інформаційними технологіями, максимальна централізація ІТ-функції тощо) [5].

Варто зазначити, що з 2018 року електронне адміністрування набуває значення ключового напряму розвитку податкових органів. Нині визначено дев'ять комплексних цілей, реалізація яких пов'язана із вдосконаленням як системи адміністрування податків, так і інших елементів діяльності податкових органів. Так, найбільш пріоритетним є напрям ІТ та інфраструктури. З огляду на вимоги сьогодення та потреби платників податків в онлайн-сервісах для ДФС цей напрям є пріоритетним. Його реалізація здійснюватиметься шляхом автоматизації внутрішніх процедур діяльності ДФС, розбудови сучасної, стабільної та захищеної ІТ-інфраструктури, розвитку митної інфраструктури. Передбачаються впровадження автоматизованої системи управління персоналом, запуск автоматизованої системи «Управління документами», створення Проектного Офісу для ведення ІТ-проектів ДФС, побудова комплексної системи захисту інформації, стандартизація вимог до митної інфраструктури та обладнання, оснащення пунктів пропуску, місць митного оформлення тощо. Окрім того, планується впровадження спеціалізованих програмних продуктів (мобільних додатків) для доступу до онлайн-сервісів фіскальної служби та профільних продуктів податкового адміністрування для бізнесу та фізичних осіб-платників [6]. Ключовою метою реалізації усіх зазначених цілей є досягнення високого рівня показника добровільної сплати податків та визначених законодавством платежів і зборів [6; 7].

Перспективи поширення електронних технологій та інформаційних систем у діяльності органів державної влади і розвитку електронного адміністрування податків також вбачаються в активному зростанні актуальності питання щодо захисту інформації у роботі в інформаційних системах. Відповідно до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 1994 року відповідальність за забезпечення захисту інформації в системах покладається на їх власників. Власник системи, в якій обробляються державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, утворює службу захисту інформації або призначає осіб, на яких покладається забезпечення захисту інформації та контролю за ним [7]. Безпосередньо в діяльності податкових органів це положення виражається в наявності в структурному складі ДФС спеціального Департаменту інформаційних технологій, ключовими завданнями якого є: реалізація в органах ДФС державної політики у сфері інформаційних технологій; забезпечення розвитку, впровадження і технічного супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у державній митній та податковій справі, у межах компетенції автоматизація митних та податкових процедур, контроль за повнотою та правильністю виконання митних формальностей, впровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання; забезпечення формування та ведення реєстрів, банків та баз даних; забезпечення обміну документами та інформацією з органами державної влади, державними органами іноземних держав, зокрема, митними та правоохоронними, міжнародними договорами України; інформаційно-аналітичне забезпечення ДФС та автоматизація її діяльності [8].

Варто також зазначити, що важливим моментом забезпечення інформаційної безпеки в діяльності податкових органів та сфері користування платни-

ками податків електронними сервісами є електронний цифровий підпис – вид електронного підпису, отриманий за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа [9]. Закон України «Про електронний цифровий підпис» було прийнято ще у 2003 році, проте актуальності та попиту його положення набули нещодавно, що свідчить про активне впровадження електронних технологій та їхню ефективність у діяльності податкових органів та сфері адміністрування податків зокрема.

Завершуючи представлене наукове дослідження, можемо говорити про те, що нині законодавець багато уваги приділяє питанню електронного адміністрування податків у нашій державі, що також підтверджується зростанням актуальності питання інформаційної безпеки в умовах використання інформаційно-комунікаційних систем. На підтвердження вказаної тези можна також вказати, що нормативно-правова база України містить велике коло різних програм, концепцій, стратегій та інших подібних документів, положення яких закріплюють основи та порядок введення технологій, інформаційних баз та систем у діяльність державних відомств та податкових органів зокрема. Отже, можна констатувати, що нині в Україні електронне адміністрування має досить великі перспективи еволюції. Пов'язано це з наявністю потрійного симбіозу, який становлять доктринальна сфера, нормативна-правова основа та цілеспрямована державна політика. Ці елементи зумовлюють не тільки створення та існування відповідних перспектив розвитку електронного адміністрування податків в Україні, але й реальну реалізацію останніх.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон від 09.01.2007 р. № 537-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 12. Ст. 102.

2. Про схвалення Концепції розвитку урядування в Україні: розпорядження від 20.09.2017 р. №649-р. Офіційний вісник України. 2017. № 78. Ст. 2402.

3. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження від 08.11.2017 р. № 797-р. Офіційний вісник України. 2017. № 92. Ст. 2803.

4. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ від 12.01.2015 р. № 5/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. Ст. 154.

5. Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки: Наказ від 12.02.2015 р. № 80. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63703.html.

6. У ДФС визначено Стратегічні ініціативи розвитку до 2020 року: стаття від 12.01.2018 р. URL: http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/322784.html.

7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: закон від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 31. Ст. 286.

8. Завдання та функції Департаменту інформаційних технологій: стаття. URL: http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparat/departament-informatsiynih-tehnologiy/zavdannya-i-funktsii/.

9. Про електронний цифровий підпис: Закон від 22.05.2003 р. № 852-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 276.

УДК 342.6

**Скороход І. В.,**
*кандидат юридичних наук,*
*здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом*

# ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

# HISTORICAL AND LEGAL REVIEW OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF TAX ACTIVITIES IN UKRAINE

У статті з'ясовано поняття «податкова діяльність», визначено його мету та основні ознаки. Проаналізовано питання історичного становлення та розвитку податкової діяльності, починаючи з 1990-х років, років набуття незалежності Україною. Податкову діяльність розглянуто як вкрай необхідний елемент механізму держави, який забезпечує можливість здійснення задач і функцій країни.

***Ключові слова:*** *податкова діяльність, податки, діяльність, реформування, право, історико-правовий огляд.*

В статье выяснено понятие «налоговая деятельность», определены его цели и основные признаки. Проанализированы вопросы исторического становления и развития налоговой деятельности, начиная с 1990-х годов, лет обретения независимости Украины. Налоговая деятельность рассмотрена как крайне необходимый элемент механизма государства, обеспечивающий возможность осуществления задач и функций страны.

***Ключевые слова:*** *налоговая деятельность, налоги, деятельность, реформирование, право, историко-правовой обзор.*

In the article the concept of "tax activity" is clarified, its goals and main features are defined. The questions of historical formation and development of tax activity since the 90s, years of gaining independence of Ukraine are analyzed. Tax activity is considered as an extremely necessary element of the mechanism of the state, providing the possibility of carrying out the tasks and functions of the country.

***Key words:*** *tax activity, taxes, activity, reforming, law, historical and legal review.*

З перших днів незалежності України була зрозуміла важливість податкової діяльності, яка б ефективно забезпечувала порядок сплати всіх обов'язкових платежів. Податкова діяльність − один із незмінних напрямів розвитку будь-якої держави. Про це свідчить як етимологія цього поняття, так і сутнісна характеристика призначення цієї діяльності, покликану служити державі. Перш ніж здійснити історико-правовий огляд становлення та розвитку податкової діяльності в Україні, ми маємо надати визначення терміна «податкової діяльності в Україні».

Податкова діяльність є функцією держави, виконання якої забезпечується податковою системою. Питанням податкового законодавства, податкової служби, податковим органам у науковій юридичній літературі приділяється велика увага. Зокрема, цим питанням присвячені роботи українських вчених: В.Т. Білоуса («Управління податковою службою в Україні»), О.О. Бандурки («Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація»), А.В. Головача («Керівник в органах державної податкової служби України: адміністративно-правовий статус»), С.К. Гречанюка («Діяльність податкової міліції: правові та організаційні засади»), О.І. Добровольського («Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України»), В.О. Курило («Правова природа процедур вирішення податкових спорів: порівняльно-правовий аналіз»), Д.Г. Мулявки («Адміністративно-правові заходи забезпечення прав платників податків»), О.В. Онишко («Організаційно-правові засади інституту регулювання податкового боргу»), Т.В. Рекуненка («Адміністративно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів державної податкової служби України»), С.В. Шахова («Правове регулювання податкової звітності») і багато інших. Водночас вивченню проблем податкової діяльності, її змісту і ознак достатньої уваги, на жаль, не приділено.

Так, в юридичній науковій літературі та законодавстві ще немає сталого, загальноприйнятого поняття «податкова діяльність». Окремі науковці тлумачать цей термін із точки зору змісту, а інші − організаційно-правової форми. Нині розуміння цього визначення цікаве для нас із позиції реформування всього механізму держави, забезпечення ним виконання фіскальної політики. Науковцями та практиками різних галузей діяльності (юристами, фінансистами, економістами, соціологами) використовуються різні терміни: «адміністрування», «податкова діяльність», «податкова робота», «фіскальна діяльність». Необхідність розуміння поняття «податкова діяльність» в адміністративно-правовій площині необхідна і для уточнення предмета податкового права. Вивчення проблем цього поняття потребує подальшого системного дослідження.

Сутність терміна «діяльність» визначається як специфічна форма реалізації суспільного життя. Наука трактує «діяльність» як низку послідовних дій, що становлять процес і призводять до події [1]. Регулярна діяльність певних елементів всередині певних систем та цілостей прийнято називати функцією, яку можна розглядати як діяльність відповідно

© І. В. Скороход, 2017

до певного «призначення», яке елемент виконує у складнішому утворенні [1].

Поняття «людська діяльність» передбачає наявність суб'єкта діяльності – діяча (індивідуального чи колективного), ситуації, в якій виконується діяльність, способу дії, який здебільшого передбачає використання допоміжних засобів (без яких діяльність не може бути успішною). Найважливішими вимірами діяльності є усвідомленість, цілеспрямованість, продуманість (ці характеристики пов'язані, але не тотожні) [1].

Важливою характеристикою діяльність є ступінь їх продуманості. Здебільшого діяч має змогу продумати та обґрунтувати діяльність. Це обґрунтування включає оцінку діячем ситуації, в якій він діє, своїх можливостей, зокрема способів діяльності та доступних йому засобів досягнення мети. Це і мають на увазі, коли говорять, що прийняте рішення (в якому визначено, як діяти у певній ситуації) є обґрунтованим Продумане рішення передбачає обґрунтування того, як у даній ситуації потрібно діяти, щоб досягти бажаної мети. Формулювання діячем обґрунтування дій прийнято називати підставою діяльності. Найвідоміша теорія Ю. Габермаса тлумачить поняття «діяльності» як здійснення певних послідовностей дій, підпорядкованих досягненню специфічної мети, особливості якої характеризують певний різновид діяльності. При цьому практичний аспект містить будь-яка діяльність, зокрема й теоретична [1]. У сучасній філософії протиставлення практичних і теоретичних проблем не ґрунтується на врахуванні змістовної відмінності у проблемах: розв'язання теоретичної проблеми стає практичною, якщо цю проблему має розв'язати певна особа (колектив людей) у визначений час із допомогою наявних ресурсів.

Зважаючи на різноманітність діяльностей, Аристотель започаткував традицію виділяти три групи різновидів діяльностей – теоретичну (bios thejreticos), практичну (bios practicos) і творення нового (bios poieticos). Цей поділ (у видозміненому вигляді та з урахуванням поправок) залишається впливовим і в сучасній філософії [1].

Термін же «податок» науковцями тлумачиться як примусовий платіж, який держава чи уповноважений нею орган стягує з фізичних та юридичних осіб на підставі чинного законодавства і спрямовує на задоволення загальнодержавних чи спільних регіональних потреб [2, с. 26]. Податок − це встановлений вищим органом державної законодавчої влади обов'язковий платіж, що сплачується юридичними особами і громадянами до бюджету у розмірах і в строки, передбачені законом. Податок встановлюється виключно державою і базується на актах вищої юридичної сили [3, с. 74]. Податок – це необхідний складник, що забезпечує життєдіяльність держави.

Сукупність податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, що справляються у встановленому законами України порядку, становить систему оподаткування. Платниками податків і зборів є юридичні і фізичні особи, на яких згідно з законами України покладено обов'язок їх сплачувати [4]. Об'єктами оподаткування є доходи (прибуток), додана вартість продукції (робіт, послуг), вартість продукції (робіт, послуг), у тому числі митна або її натуральні показники, спеціальне використання природних ресурсів, майно юридичних і фізичних осіб та інші об'єкти, визначені законами України про оподаткування.

Оскільки податки – це виключна сфера діяльності держави, зумовлена системою витрат бюджету, то логічним є з'ясування сутності терміна «державна діяльність». На думку Ю.С. Шемчушенко, державна діяльність – це складова частина соціальної діяльності, яка здійснюється органами державної влади та їх представниками з метою виконання внутрішніх і зовнішніх функцій держави. Державна діяльність ґрунтується на принципах законності, верховенства права, пріоритетності прав людини, розподілу владних повноважень, ефективності тощо. Зміст і характер державної діяльності визначаються призначенням і повноваженнями відповідних державних органів [5].

Отже, на підставі вищевикладеного під податковою діяльністю в Україні пропонуємо розуміти професійні, послідовні, чітко визначені законом дії податкових органів, спрямовані на встановлення та стягнення з фізичних та юридичних осіб обов'язкових платежів до державного або місцевого бюджетів, а також дотримання ними податкового законодавства.

До речі, окремі вчені апелюють ще і таким поняттям, як податкова робота. Так, автори підручника «Фінанси» С.І. Юрій і В.М. Федосов під податковою роботою розуміють діяльність держави, її органів, платників податків у процесі правового регламентування, нарахування, сплати та зарахування податків і податкових платежів, а також контролю за своєчасністю та повнотою їх надходження до бюджету [6, с. 145]. На нашу думку, «податкова діяльність» і «податкова робота» не можуть бути синонімами, оскільки словники української мови під терміном «робота» розуміють працю, діло, виріб, твір, заняття, службу, предмет праці, стиль, манеру тощо [7].

Метою податкової діяльності є забезпечення контролю за додержанням податкового законодавства та правильності обчислення, повноти і своєчасності сплати фізичними та юридичними особами обов'язкових платежів до державного або місцевого бюджетів.

Упорядкування, координація дій між елементами податкової діяльності здійснюється за допомогою таких способів, як саморегуляція та управління. Саморегуляція – це чинник, який впорядковує здійснення податкової діяльності без зовнішнього впливу. Прикладом саморегуляції є прийняття мети, програма дій, моделювання ситуації та відповідне прийняття рішення. Управління для здійснення податкової діяльності є необхідним атрибутом. Під управлінням науковці розуміють діяльність суб'єкта, що дістає вияв у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення останнього у бажаний для суб'єкта стан

[8, с. 311]. Управління, на думку Г.В. Атаманчука, починається тоді, коли у взаємозв'язках, явищах, процесах є свідомий інтерес, знання, цілі, дії людини [9, с. 41]. Наукове управління полягає у вивченні діяльності за допомогою наукових методів. На думку Тейлора, об'єктивний аналіз фактів і даних, зібраних на робочому місці, може стати основою визначення найкращого способу організації роботи [10, с. 38]. Наукове управління є обов'язком і необхідною умовою для ефективної діяльності керівника.

Основними ознаками податкової діяльності є:

1) податкова діяльність – це один із видів державної і соціальної діяльності. Тобто вона регламентується державою, підтримується і сприймається соціумом;

2) податкова діяльність спрямована на забезпечення законного інтересу громадян у податковій сфері та реалізації права на доступ до публічної інформації – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [11];

3) податкова діяльність − це професійна, активна, спрямована в майбутнє діяльність, оскільки податкова діяльність покликана забезпечити реалізацію державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску;

4) податкова діяльність впорядковує конкретні суспільні правовідносини та процеси в податковій сфері. Ця діяльність має контролюючий і підконтрольний характер, здійснюється системно, завжди і скрізь, де задіяний людський ресурс.

Наведений нами перелік ознак податкової діяльності не є вичерпним. Реформування податкової сфери відповідно до умов, визначених Європейським Союзом, визначає нові форми і методи її здійснення.

Виникнення держави призвело до виникнення податкової діяльності як вкрай необхідного елементу механізму держави, який уможливлює здійснення задач і функцій країни. Тому під час розвитку держави податкова діяльність знаходила відображення у нормах права.

На нашу думку, розпочинати історичне аналізування становлення та розвитку податкової діяльності необхідно з 1990-х років, років набуття незалежності нашою країною, адже саме в ці роки формується і податкова діяльність держави.

В історії становлення податкової діяльності умовно можна виділити кілька основних періодів. Так, Постановою Ради Міністрів України від 12 квітня 1990 року № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР» було започатковано податкову діяльність, яка здійснювалася під керівництвом Міністерства фінансів УРСР. Згодом Законом України «Про державну податкову службу в Україні» були чітко визначені завдання, функції, компетенція та правові засади податкової діяльності. Відповідно до нього, у системі Міністерства фінансів було сформовано 53 державних податкових інспекції. Проіснувала в такому форматі податкова діяльність до 1996 р.

За 1990−1996 роки напрями податкової діяльності конкретизувалися законами України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 року, «Про оподаткування доходів підприємств і організацій» від 21 лютого 1992 року, «Про місцеві податки та збори» від 17 червня 1993 року, «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 року, Постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення діяльності державної податкової служби та зміцнення її матеріально-технічної бази» 24 липня 1993 року № 570. Відповідно до Постанови № 570 податкова діяльність набуває ревізійного і обслуговуючого платників характеру.

Відповідно до Закону України «Про державний реєстр фізичних осіб − платників податків та інших обов'язкових платежів» від 22 грудня 1994 року запроваджується автоматизований банк даних (далі − АБД) всіх фізичних осіб, які зобов'язані сплачувати обов'язкові платежі. Кожному зареєстрованому громадянину в АБД видавався ідентифікаційний номер.

31 липня 1996 року Президент України підписав Указ «Про заходи щодо реформування податкової політики», а 22 серпня 1996 року − «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій», відповідно до якого Державна податкова адміністрація функціонує вже як самостійний орган виконавчої влади. Структуру державної податкової служби очолила Державна податкова адміністрація України, якій були підлеглі Державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі і Державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах. Окремий напрям податкової діяльності як викриття фактів ухилення від сплати податків та розшук осіб, що скоюють правопорушення в податковій сфері, забезпечується окремим структурним підрозділом – податковою міліцією. Таким чином, побудована система податкової діяльності вирішувала кілька надзвичайно важливих завдань: забезпечувала своєчасне безперервне функціонування державного бюджету, податкове супроводження легального бізнесу, вирішення питань соціально-економічної сфери.

Також із 1997 року податкова діяльність характеризується засадами вивчення, аналізування і систематизації шляхів ухилення від сплати обов'язкових платежів. Розроблено механізм нарахування збитків державі. Прийнято Закон України «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 17 грудня 1998 року, видано Указ Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємни-

цтва», відповідно до якого встановлюються суб'єкти, щодо яких застосовується спрощена система оподаткування, закріплюється право самостійного вибору способу оподаткування доходів.

На думку професора В.Т. Білоуса, необхідність формування податкової політики була зумовлена: значним ростом кількості суб'єктів господарювання; залученням в економіку країни іноземних інвестицій та створенням підприємств іноземних держав, що вимагало переходу до використання світових норм і методів в оподаткуванні; дедалі більшою концентрацією оподатковуваних оборотів у фізичних осіб у разі домінуючого раніше оподаткування підприємств; необхідністю створення єдиного інформаційного простору для державного контролю за товарно-грошовими потоками в країні, високим рівнем криміногенної «тінізації» економіки [12, с. 15].

З метою забезпечення ефективної реалізації Програми модернізації державної податкової служби, у 2000 році Постановою Кабінету Міністрів України у складі Державної податкової адміністрації України утворюється самостійний функціональний підрозділ із правами юридичної особи − Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби. Відповідно до Угоди між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку розпочався проект «Модернізація державної податкової служби України – 1». Так започаткувалися євроінтеграційні процеси податкової діяльності України.

На виконання указів Президента України «Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом» та «Про посилення державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів» податкова діяльність конкретизувалася такими напрямами, як боротьба з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, та адмініструванням акцизного збору та контролю за виробництвом і обігом підакцизних товарів.

Приймаються Закон України «Про податок із доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року, Постанова Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 року № 1049 «Про утворення Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби». Податкова діяльність набуває характеру сервісної, до завдань якої входить надання інформаційно-довідкових послуг платникам податків із питань оподаткування. А в 2010 році згідно з Указом Президента «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади» Державну податкову адміністрацію було реорганізовано у Державну податкову службу, робота якої координувалася Міністром фінансів України. Також 2 грудня 2010 року Верховною Радою України приймається Податковий кодекс України, який врегульовує всі основні засади здійснення податкової діяльності.

У 2011 році податкова діяльність характеризується проведення горизонтального моніторингу, суть якого полягає в обробці інформації фінансових операцій підприємства та наданні рекомендацій щодо ризиків здійснення певних видів діяльності.

У рамках реорганізації Державної податкової служби України з 2012 року метою податкової діяльності було проголошено надання високоякісних послуг населенню. Відбулась переорієнтація Державної податкової служби на службу сервісного типу. Створюється Міністерство доходів та зборів України, яке об'єднує податкову та митну діяльність. Новій структурі передано функції з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 «Про утворення Державної фіскальної служби» внаслідок реорганізації Міністерства доходів і зборів шляхом перетворення було утворено Державну фіскальну службу України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Таким чином, можна констатувати перехід до нового етапу функціонування податкової діяльності, який ознаменувався її реформуванням та оптимізацією структури органів виконавчої влади.

Необхідно також згадати керманичів, які зробили свій внесок у розвиток податкової діяльності за роки незалежності нашої країни: Віталій Никифорович Ільїн (1991−1992 роки), Віктор Петрович Тентюк (1992−1993 роки), Віталій Никифорович Ільїн (1993−1996 роки), Микола Янович Азаров (1996−2002 роки), Юрій Федорович Кравченко (2002−2004 роки), Федір Олексійович Ярошенко (2004−2005 роки), Олександр Іванович Кірєєв (2005−2006 роки), Анатолій Іванович Брезвін (2006−2007 роки), Сергій Васильович Буряк (2007−2010 роки), Олександр Олексійович Папаіка (2010 рік), Віталій Юрійович Захарченко (2010–2011 роки), Олександр Вікторович Клименко (2011−2014 роки), Ігор Олегович Білоус (2014–2015 роки), Роман Михайлович Насіров (2015–2017 роки), Мирослав Васильович Продан (2017 рік і дотепер).

Отже, процес становлення і розвитку податкової діяльності в Україні був досить складним і тривалим, зорієнтованим на сучасні виклики, які стоять перед державою та її громадянами, та перспективи розвитку країни.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Енциклопедія Сучасної України. Редкол.: Дзюба І.М. (співголова), Жуковський А.І. (співголова), Романів О. М. (співголова) та ін. К.: ВАТ «Поліграфкнига», 2007.

2. Сірко А.В. Економічна теорія. Політекономія. Навч. посібник. К. : Центр учбової літератури, 2014. 416 с.

3. Комарницький І.Ф. Економічна теорія. Навч. посібник. Чернівці, «Буковина», 2006. 334 с.

4. Про систему оподаткування. Закон України від 25 червня 1991 року № 1251-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 39. Ст. 510.

5. Юридична енциклопедія: В 6 т. Том 2. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998.

6. Фінанси: підручник. / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. 2-ге вид. переробл. і доповн. К. : Знання, 2012. 687 с.

7. Словник української мови: В 11 т. / За ред. Білодід І.К. Київ: Наукова думка, 1970–1980.

8. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.

9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.

10. Мільнер Б.З. Теорія організації. Москва: Инфра-М, 2000. 480 с.

11. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16.

12. Білоус В.Т. Управління податковою службою в Україні: дис…. канд. наук із держ. упр-ня. К., 1998. 171 с.

УДК 347.96

**Супрун Г. Б.,**
*здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

# ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ В УКРАЇНІ

# THE CONCEPT AND SIGNIFICANCE OF THE ESTABLISHMENT OF A MEDIATION INSTITUTE IN UKRAINE

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених щодо розуміння поняття «медіація» надано авторське визначення вказаної категорії, під якою запропоновано розуміти врегульовану на нормативно-правовому рівні сукупність процесуальних відносин, що виникають між сторонами правового конфлікту за участю незаінтересованої особи, професійна діяльність якої спрямована на врегулювання спору шляхом прийняття єдиного погодженого між сторонами рішення на добровільній та взаємовигідній основі. Обґрунтовано доцільність запровадження вказаного інституту в Україні.

***Ключові слова:*** *медіація, запровадження, спосіб, посередництво, процес, стадії, економічність, доступність.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых к пониманию понятия «медиация» предоставлено авторское определение указанной категории, под которой предложено понимать урегулированную на нормативно-правовом уровне совокупность процессуальных отношений, возникающих между сторонами правового конфликта с участием незаинтересованных лиц, профессиональная деятельность которых направлена на урегулирование спора путем принятия единого согласованного сторонами решения на добровольной и взаимовыгодной основе. Обоснована целесообразность введения указанного института в Украине.

***Ключевые слова:*** *медиация, внедрение, способ, посредничество, процесс, стадии, экономичность, доступность.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific opinions of scientists regarding the understanding of the concept of "mediation", the author's definition of this category is given, which suggests to understand the set of legal regulation of a set of procedural relations that arise between the parties to a legal conflict with the participation of an uninterested person whose professional activity is aimed at resolving the dispute by adopting a single mutually agreed solution between the parties on a voluntary and mutually beneficial basis. The expediency of introducing this institute in Ukraine is substantiated.

***Key words:*** *mediation, implementation, method, mediation, process, stages, cost efficiency, accessibility.*

У будь-якій країні світу, навіть у найрозвинутішій, є безліч правових конфліктів, які виникають і знаходять свій розвиток у численних сферах людського життя. Характерною рисою дійсно правової та демократичної країни є наявність значної кількості правових механізмів розв'язання відповідних конфліктів із максимальним дотриманням інтересів усіх без виключення зацікавлених сторін. Традиційно серед таких механізмів прийнято виділяти судовий та адміністративний (позасудовий) порядок вирішення правового конфлікту. Проте нині мову варто вести й про так звані альтернативні способи розв'язання конфліктів, провідне місце серед яких посідає медіація. На відміну від європейських партнерів, в Україні інститут медіації не отримав належної законодавчої регламентації. Однак можна стверджувати, що нині наша держава перебуває на етапі формування моделі медіації. При цьому необхідність запровадження інституту примирення медіації підтримує широке коло фахівців різної галузевої спрямованості.

Питанню медіації у наукових працях приділяли увагу С.Я. Харченко, О.Л. Караман, Н.П. Краснова, О.А. Глущенко, Ж.В. Мішина, М.І. Цуркан, С.О. Юлдашев, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський, В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд та багато інших. Однак, на жаль, нині учені-правознавці не мають одностайної думки щодо розуміння сутності медіації. Це, без сумніву, свідчить про складність і дискусійний характер цього питання. Вважаємо, що відправним кроком запровадження інституту медіації в Україні варто вважати вироблення єдиної позиції щодо розуміння його сутності із подальшим закріпленням такого визначення на рівні відповідного нормативно-правового акта.

Саме тому метою представленого наукового дослідження є визначення сутності поняття медіації, що не може розглядатися у відриві від висвітлення його значення.

З позиції етимології слово «медіація» походить із латинської мови від слова "mediatio", що в буквальному перекладі означає «посередництво» [1, с. 610]. Окремі вчені зазначають факт походження слова «медіація» від грецького терміна "medos", яким позначають щось нейтральне, незалежне від сторони [2, с. 28]. Аналогічне значення мають англійський термін "mediation" та французький "médiation" [3, с. 123]. Із семантичного сенсу слово «медіація» тлумачать так: міжнародне посередництво, мирний спосіб розв'язання міжнародних конфліктів за допомогою держави, яка не бере участі у конфлікті [4, с. 655]. З аналізу наведеного слідує, що досліджувана дефініція має тісний зв'язок із такою категорією, як «посередництво», сутність якої авторський колектив «Великого тлумачного словника сучасної української мови» розкриває в таких значеннях: сприяння у встановленні або здійсненні ділових контактів, торговельних, дипломатичних та інших зносин між ким-, чим-небудь; допомога в налагодженні спілкування між ким-небудь; сприяння примиренню кого-небудь, встановленню миру між ворожими державами [4, с. 1076]. Отже, в загальнотеоретичному значенні медіацію розглядають як аналог відносин



© Г. Б. Супрун, 2017

посередництва, сторонами яких є особи (як мінімум дві), між якими виник конфлікт, і власне посередник, дії якого спрямовані на врегулювання конфліктної ситуації. При цьому крізь призму «посередництва» досліджувану дефініцію розглядають і в фахових наукових джерелах.

Зокрема, зазначається, що медіація, або посередництво, – це переговори між двома конфліктуючими сторонами за участю посередника, що має необхідні навички, досвід, освіту для того, щоб допомогти сторонам дійти згоди в урегулюванні їхнього спору [5, с. 67]. Також сутність медіації розкривається як добровільне врегулювання спору з опонентом шляхом погодження спірних питань за допомогою незалежного посередника (медіатора), який створює умови для налагодження конструктивного та результативного діалогу [6, с. 14]. У дослідженні особливостей медіації як ефективного способу вирішення міжнародних конфліктів Я.Ю. Миколаєнко звертає увагу на той факт, що медіація являє собою міжнародний загальновживаний термін, який відповідає українському терміну «посередництво». При цьому в усьому світі медіація є однією з найпопулярніших форм врегулювання конфліктів [7, с. 184]. Як слідує з самої назви проведеного науковцем дослідження, сутність медіації розглядається як спосіб вирішення конфліктів. Через таку категорію, як спосіб, поняття «медіація» розглядається ще низкою учених-правознавців. Зокрема, на думку Ю.Д. Притики, яку вчений висловлює під час дослідження теоретичних проблем захисту прав учасників цивільних правовідносин у третейському суді, медіація – це один з альтернативних (позасудових) способів вирішення конфліктів, згідно з яким незацікавлений посередник (медіатор) допомагає сторонам досягти шляхом переговорів добровільної та взаємовигідної угоди [5, с. 610].

Дійсно, семантика слова «спосіб» свідчить про доцільність його використання в розкритті сутності досліджуваної дефініції. Зокрема, в сучасній українській мові вказане слово тлумачать так: певна дія, прийом або система прийомів, яка дає змогу зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом тощо в якій-небудь справі, дії [4, с. 1375]. При цьому варто наголосити на синонімічному характері таких категорій, як «спосіб» і «метод». Так, під «методом» прийнято розуміти спосіб пізнання явищ, прийом або систему прийомів, що застосовуються в будь-якій галузі діяльності, спосіб дії [4, с. 664]. В юридичній енциклопедичній літературі використовується така категорія, як метод правового регулювання, під якою розуміють спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини [1, с. 617].

Мабуть, саме з огляду на синонімічність наведених категорій сутність поняття «медіація» розкривають і за допомогою категорії «метод». Так, наприклад, досліджуючи вітчизняний та зарубіжний досвід застосування медіації в адміністративному судочинстві, Т.І. Шинкар звертає увагу на те, що медіація – це метод вирішення конфліктів за посередництвом неупереджених третіх осіб, яких визнають усі сторони [8, с. 14]. Схоже визначення сутності медіації містить ще низка досліджень. Зокрема, В. Жмудь, досліджуючи особливості запровадження процедури медіації в законодавстві України, доходить висновку, що медіацію варто розглядати як метод забезпечення ефективного розв'язання проблеми відшкодування моральної та матеріальної шкоди, що надає змогу сторонам впливати на рішення, яке приймається в справі, допомагає зняти емоційне напруження [9, с. 13–14; 7, с. 185]. Із приводу запропонованих вище визначень сутності поняття «медіація» вважаємо за необхідне зробити кілька уточнень.

По-перше, не погоджуємось із позицією В. Жмудь стосовно того, що медіація надає змогу сторонам впливати на кінцеве рішення [9, с. 185], оскільки, як відомо, медіацію від інших альтернативних шляхів вирішення конфліктної (спірної) ситуації відрізняє те, що остаточне рішення приймають саме сторони конфлікту, хоча це й відбувається за допомогою третьої не зацікавленої у вирішенні конфлікту сторони – посередника, або медіатора. Так, низка вчених-правознавців зазначає, що однією з найголовніших переваг медіації порівняно з іншими способами вирішення конфлікту є те, що рішення в ньому приймають самі сторони [6, с. 14]. А тому, визначаючи сутність медіації, необхідно враховувати одну з її найголовніших особливостей – рішення приймається сторонами конфлікту самостійно.

По-друге, вважаємо, що розглядати медіацію як спосіб (або метод або прийом) вирішення конфлікту є дещо вузьким підходом до розуміння цієї категорії. Як слідує із наведеного вище семантичного сенсу категорій «спосіб» і «метод», ними прийнято позначати якусь одномоментну дію, реалізація якої спрямована на вирішення проміжного завдання. У рамках здійснення медіації використовується цілий набір таких способів, які можуть використовуватися як по черзі, так і одночасно, – все залежить від позиції медіатора щодо ефективності вирішення конкретного правового спору. При цьому медіації притаманна стадійність, на кожній окремій стадії може застосовуватися свій набір методів розв'язання спору.

З.В. Красіловська, досліджуючи теоретико-правовий аспект становлення інституту медіації в системі публічного управління, зауважує, що в медіації прийнято виділяти такі стадії: вступ та розвідка; вивчення ситуації; пошук варіантів рішень, переговори; завершення, досягнення остаточної угоди [2, с. 57]. О.Є. Соловйова пропонує виділяти такі стадії медіації: відбір справи для проведення медіації; підготовча стадія (проведення переговорів, зустрічей, процедур примирення); висунення альтернативних рішень розв'язання конфлікту; оцінка та вибір кінцевого рішення; стадія виконання рішення, яка завершує процедуру примирення укладанням і підписанням договору про примирення сторін [10, с. 233–234].

На думку Ю.С. Канарик та А.М. Костюченко, для медіації характерні такі стадії: початкова стадія (медіатор пояснює правила медіації, свою роль у цьому процесі, вивчає позиції учасників конфлікту); друга стадія (відбувається з'ясування причин виникнення спору, налагодження переговорів між сторо-

нами, виклад кожною зі сторін своєї позиції в спорі, визначення інтересів кожної зі сторін); третя стадія (з'ясування невиявлених інтересів сторін, спільний пошук шляхів вирішення спору); завершальна стадія (укладення угоди) [11, с. 26].

Із наведеного слідує, що медіації притаманний стадійний характер із власним набором способів (методів, прийомів, засобів – з'ясування причин, оцінка та вибір рішення, укладення угоди тощо) досягнення кінцевої мети такої діяльності. При цьому врегульовану нормами права діяльність, яка має часові межі й протікає в рамках стадій, що послідовно змінюють одна одну, в юриспруденції прийнято позначати категорією «процес». Про це свідчить і семантичний сенс цієї категорії, зокрема її тлумачать як послідовну зміну станів або явищ, яка відбувається за закономірним порядком, як сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [4, с. 1179]. В юридичній енциклопедичній літературі зауважують, що процес (від латинського слова "processus" – «просування вперед») у праві – це визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм [12, с. 187]. Варто підкреслити те, що в фаховій юридичній літературі наголошують на тому, що процес – це динамічне поняття, що характеризує неоднорідність діяльності, яка здійснюється в його межах [13, с. 195]. Як твердить О.В. Кузьменко, юридичний процес – це нормативно встановлені форми упорядкування правової діяльності, спрямовані на оптимальне задоволення та гарантування інтересів суб'єктів права. Цей процес властивий будь-якій юридично значущій діяльності, містить її програму та виступає суттєвою гарантією точного дотримання і результативного здійснення правових приписів. Учена підкреслює, що процес є системою взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що знаходить вияв у здійсненні операцій із вирішення юридичних справ, яка урегульована процесуальними нормами, закріплена в процесуально-правових документах і забезпечена засобами юридичної техніки [14, с. 83; 15, с. 28].

Варто зазначити, що визначення сутності поняття «медіація» через категорію «процес» є доволі поширеним явищем. Зокрема, Т.І. Шинкар звертає увагу на позицію Е.М. Бабосова, який розкриває сутність медіації як процес, в якому нейтральна третя сторона, медіатор, допомагає вирішити конфлікт, сприяючи виробленню добровільної угоди між конфліктуючими сторонами. Медіатор полегшує процес спілкування між сторонами, допомагає глибше зрозуміти їхні позиції та інтереси, шукає ефективні шляхи вирішення проблеми, надаючи сторонам змогу дійти власної згоди [16, с. 97; 17, с. 34]. Схожої позиції дотримується Г.В. Єрьоменко, на думку якої медіація являє собою процес переговорів щодо вирішення спірного питання, до якого залучається нейтральна третя сторона – медіатор (посередник), що проводить цей переговорний процес, вислуховує аргументацію сторін із приводу сутті спору й активно допомагає їм зрозуміти власні інтереси, оцінити можливість компромісів і самостійно прийняти рішення, що задовольнило б їх [18, с. 65].

Отже, визначаючи сутність медіації як врегульований нормами права процес, учені вказують на динамічний характер, неоднорідну та складну юридичну природу цього явища. У межах такого процесу задля досягнення його кінцевої мети використовується широкий набір способів впливу на відповідну сферу суспільних відносин. При цьому будь-який процес є системою взаємопов'язаних правових форм діяльності відповідного суб'єкта.

Варто підкреслити, що в юридичній літературі є противники нормативного закріплення інституту медіації, а також ті, які взагалі будуть вважати недоцільними кроки з його запровадження. Аргументами такої позиції можуть слугувати наявні варіанти вирішення правових конфліктів, чільне місце серед яких посідає той самий судовий порядок розв'язання спорів. Однак медіація має низку суттєвих переваг перед іншими механізмами вирішення правових конфліктів. Це, звичайно, не свідчить про те, що вона може підмінити собою відповідні державні інституції, проте може слугувати їх гідним та ефективним доповненням. Саме існування таких переваг інституту медіації, його характерних ознак свідчить про доцільність його запровадження в Україні. Також проведення аналізу таких ознак медіації дасть змогу точніше зрозуміти й сформулювати сутність поняття.

Так, однією із найголовніших переваг медіації є те, рішення в спорі приймається самими сторонами на добровільній основі. Зокрема, у фахових джерелах цей аспект медіації позначають таким чином: змога вплинути на рішення – спір вирішує не суддя чи медіатор, а самі сторони; швидкість вирішення питання; результат медіації повністю залежить від волевиявлення сторін; результат медіації повністю залежить від волевиявлення сторін [6, с. 14]; зосередження уваги сторін конфлікту, передусім, на своїх інтересах, а не на своїх позиціях [1, с. 620]; дотримання принципу свободи особистості, оскільки рішення приймається добровільно, а не нав'язується кимось; рішення, яке приймається сторонами, задовольняє обидві сторони [19, с. 44]. При цьому роль медіатора зводиться до допомоги сторонам у веденні переговорів і досягненні рішення, яке б влаштувало всі сторони конфлікту. Авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії підкреслює той факт, що, на відміну від інших способів вирішення конфліктів, медіація не потребує від сторін конфлікту значних матеріальних витрат, адже участь медіатора оплачується ними в рівних частинах [1, с. 610]. Отже, доцільність запровадження медіації в Україні може бути обґрунтована тим, що сторони конфліктної ситуації приймають рішення самі на добровільній основі, внаслідок чого досягається компроміс і конфлікт здебільшого вичерпується.

Можна згадати про низку переваг та одночасно особливостей медіації. Так, деякі вчені визначають таку характерну ознаку медіації, як відсутність фінансових затрат [6, с. 14]. З такою позицією важко погодитися, оскільки робота медіатора, як і будь-яка інша, має оплачуваний характер. Можливо, тут варто говорити про менші витрати, яких потре-

бує вирішення конфлікту, або ж прогнозованість таких витрат, оскільки зазвичай в договорі мають бути прописані відповідні суми оплати і сторона конфлікту одразу може спланувати свої витрати. Тому більш доцільно виглядає формулювання такої характерної ознаки медіації, як економія ресурсів (час, гроші, сили) [19, с. 44]. І тут варто говорити не лише про економію ресурсів сторін конфлікту, а про державу загалом, оскільки до процесу медіації не залучаються спеціально створені державою органи влади – суди, що дає змогу зосередити увагу останніх на інших складніших справах, внаслідок чого зменшується навантаження на судову систему. Як цілком слушно з цього приводу зауважує О.А. Глущенко, повноцінне запровадження інституту медіації в Україні сприятиме прискоренню здійснення судочинства, зменшенню навантаження на правоохоронну та судову системи, витрат коштів державного бюджету на їх утримання [20, с. 54]. Медіація при цьому є і більш доступною порівняно з судом. Тобто йдеться про таку її перевагу, як доступність.

Крім того, процес медіації в зв'язку з необтяженням формальностями є, як правило, набагато швидшим порівняно з іншими шляхами розв'язання конфліктної ситуації. У будь-якому разі (навіть неуспіху) залишаються можливості для застосування інших способів врегулювання спору, у тому числі й судового. До переваг медіації належить конфіденційність: будь-яка інформація, яка стала відома під час проведення медіації, не може бути розголошена без згоди сторін [6, с. 14]. Акцентуючи на актуальності запровадження інституту медіації в законодавстві України, М.В. Колеснікова та А.О. Шаповалова наголошують на тому, що однією з основних переваг медіації є гарантія безпеки комунікації – кожна зі сторін має змогу вийти з процедури на будь-якій стадії і буде впевнена, що все, що вона розповіла, забезпечується принципом конфіденційності [19, с. 44]. Отже, можна говорити про таку перевагу (і водночас ознаку) процесу медіації, як конфіденційність, що дає змогу сторонам конфліктної ситуації бути впевненими в тому, що інформація, яка стала доступною медіатору внаслідок виконання ним своїх професійних обов'язків, не буде розголошена.

Таким чином, під медіацією слід розуміти врегульовану на нормативно-правовому рівні сукупність процесуальних відносин, що виникають між сторонами правового конфлікту за участю незаінтересованої особи, професійна діяльність якої спрямована на врегулювання спору шляхом прийняття єдиного погодженого між сторонами рішення на добровільній та взаємовигідній основі. Про доцільність запровадження медіації в Україні свідчить низка переваг цього процесу врегулювання правових конфліктів, які одночасно можуть бути розглянуті як особливості цього правового інституту: добровільність прийняття рішення, економічність, доступність, ефективність, швидкість, конфіденційність.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 3: К–М. 2001. 792 с.

2. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект: дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Одеса, 2017. 221 с.

3. Абламський С.Є. Окремі аспекти відновного правосуддя в частині примирення потерпілого з обвинуваченим за новим кримінальним процесуальним законодавством України. Право і безпека. 2012. № 4 (46). С. 121−126.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

5. Притика Ю.Д. Теоретичні проблеми захисту прав учасників цивільних правовідносин в третейському суді: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.03. К., 2006. 632 с.

6. Куйбіда Р., Руда Т., Лиско Г., Школик А. Що треба знати службовцям місцевого самоврядування про суди: Практичний посібник для керівників органів місцевого самоврядування та юридичних служб / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 112 с.

7. Миколаєнко Я.Ю. Медіація як ефективний засіб вирішення міжнародних конфліктів. Наше право. 2015. № 3. С. 184−188.

8. Бесемер Х. Медиация. Посредничество в конфликтах: Пер. с нем. Н.В. Маловой. Калуга, 2004. 176 с.

9. Жмудь В. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України. Юстініан. 2008. № 6. С. 13−14.

10. Соловйова О.Є. Примирення сторін у кримінальному процесі України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Х., 2006. 234 с.

11. Фишер Р. Путь к согласию или переговоры без поражения / Р. Фишер, У. Юри. СПб., 1992. 168 с.

12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. К.: Вид-во «Юридична думка», 2003. 736 с.

13. Пономаренко Г.О., Комзюк А.Т., Мельник Р.С., Бевзенко ВМ. Адміністративна юстиція в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. К.: Прецедент, 2009. 198 с.

14. Колодій А.М. Принципи права України. К.: Юріном Інтер, 1989. 208 с.

15. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. … доктора юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 404 с.

16. Бабосов Э.М. Конфликтология: Учеб пособие. Минск: Тетра–Системс, 2000. 461 с.

17. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 220 с.

18. Присяжнюк І. Запровадження медіації як форми відновного правосуддя. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 2. С. 65−69.

19. Колеснікова М.В. Актуальність впровадження інституту медіації в законодавстві України / М.В. Колеснікова, А.О. Шаповалова. Правові горизонти. 2017. С. 4−46.

20. Глущенко О.А. Поняття, сутність та місце медіації в системі механізмів відновного правосуддя. Право і безпека. 2015. № 2 (57). С. 50−55.

УДК 342.55

**Трофімцов В. А.,**
*кандидат юридичних наук,*
*начальник юридичного департаменту*
*ТОВ «Юридична компанія Льва Толстого»*

# МІСЦЕ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

# THE PLACE OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN THE SYSTEM OF COUNTERACTION TO TERRORISM IN UKRAINE

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України, визначено місце центральних органів виконавчої влади в системі протидії тероризму в Україні. Підкреслено, що до процесу протидії такому надзвичайно небезпечному, антисоціальному явищу, як тероризм залучається широке коло центральних органів виконавчої влади. Обґрунтовано, що всі суб'єкти протидії тероризму є структурними елементами єдиної системи, механізму, а отже, вони постійно взаємодіють між собою, надаючи відповідну допомогу і підтримку один одному на шляху до єдиної мети.

***Ключові слова:*** *тероризм, протидія тероризму, суб'єкт, система, суб'єкт протидії тероризму, законодавство.*

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины, определено место центральных органов исполнительной власти в системе противодействия терроризму в Украине. Отмечено, что к процессу противодействия такому чрезвычайно опасному, антисоциальному явлению, как терроризм привлекается широкий круг центральных органов исполнительной власти. Обосновано, что все субъекты противодействия терроризму являются структурными элементами единой системы, механизма, следовательно, они постоянно взаимодействуют между собой, оказывая соответствующую помощь и поддержку друг другу на пути к единой цели.

***Ключевые слова:*** *терроризм, противодействие терроризму, субъект, система, субъект противодействия терроризму, законодательство.*

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the place of central executive authorities in the system of counteraction to terrorism in Ukraine is determined. It was emphasized that a wide circle of central executive bodies is involved in the process of counteracting such an extremely dangerous antisocial phenomenon as terrorism. It is substantiated that all subjects of counteraction to terrorism are structural elements of a unified system, mechanism, and therefore they constantly interact with each other, providing appropriate help and support to each other on the path to a single goal.

***Key words:*** *terrorism, counteraction to terrorism, subject, system, subject of counteraction to terrorism, legislation.*

**Постановка проблеми.** Перед нашою державою на сучасному етапі її історичного розвитку постала ціла низка складних та надзвичайно гострих проблем різного характеру, окреме місце серед яких належить тероризму. Хоча раніше Україна не вважалася країною з високою загрозою тероризму, протягом останніх років ця ситуація змінилася в негативний бік. Складна суспільно-політична ситуація як усередині нашої країни, так і на міжнародній арені (зокрема, напружені відносини із сусідньою Російською Федерацією), проблеми в соціально-економічній сфері, спалахи національно-культурного протистояння спричинили поширення терористичної діяльності на території України. Ці обставини потребують від нашої держави створення ефективно функціонуючої системи суб'єктів протидії тероризму в Україні. Чільне місце серед суб'єктів протидії тероризму в Україні посідають центральні органи виконавчої влади. Вони, реалізуючи та забезпечуючи закріплену в законодавстві України державну політику у відповідних сферах суспільного життя, виконують вкрай важливі завдання із захисту та недопущення порушення інтересів держави, інтересів, прав і свобод фізичних та юридичних осіб через протиправні посягання, особливо такі небезпечні, як тероризм.

**Стан дослідження.** Варто зазначити, що проблематика суб'єктів протидії тероризму була предметом наукових досліджень таких учених-правознавців, як В. Авер'янов, С. Алексєєв, В. Опришко, Р. Павловський, Ю. Педько, О. Рябченко, А. Селіванов, М. Тищенко, В. Шаповал, В. Шкарупа, О. Якуба й інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових пошуків, поза увагою вчених залишається питання місця центральних органів виконавчої влади в системі протидії тероризму в Україні.

**Мета статті** – проаналізувати діяльність центральних органів виконавчої влади як суб'єктів, на яких чинним національним законодавством України покладено обов'язок щодо безпосередньої протидії тероризму в Україні. Мова піде про такі органи, як: Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) України, Міноборони України, Адміністрація Держприкордонслужби України.

**Виклад основного матеріалу.** Визначаючи місце МВС України в системі суб'єктів протидії тероризму, варто наголосити на тому, що з аналізу чинного національного законодавства випливає, що МВС України, відповідно до покладених на даний центральний орган виконавчої влади завдан,ь виконує більш ніж 85 функцій. Перелік циї функцій можна доповнити іншими, визначеними на нормативно-правовому рівні. Без сумніву, діяльність МВС України пов'язана з багатьма аспектами суспільних правовідносин. Як цілком слушно зауважує Л. Липачова у своєму



© В. А. Трофімцов, 2017

досліджені, присвяченому реалізації конституційного права людини та громадянина на звернення по захист своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини, що органам внутрішніх справ належить особлива роль у процесі забезпечення прав і свобод людини. Діяльність МВС України та його органів на місцях насамперед спрямована на всебічний захист людини як найвищої соціальної цінності [1, с. 126]. Зазначимо, що нами проаналізовані всі напрями діяльності цього органу виконавчої влади й виокремлено та згруповано ті, що характеризують МВС саме як суб'єкта протидії тероризму. Зокрема, з аналізу ч. 2 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [2], а також положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» [3] випливає, що МВС України як суб'єкт протидії тероризму в державі працює за такими напрямами:

1) нормативно-правове забезпечення протидії тероризму: розробляє та подає установленим порядком на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) проекти законів України, актів Президента України та КМУ; погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять для погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення й установленим порядком подає їх на розгляд Президентові України та КМУ; забезпечує міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів й укладенні міжнародних договорів України з питань боротьби зі злочинністю й інших питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України;

2) організаційно-управлінська робота всередині системи органів МВС, налагодження взаємодії з іншими суб'єктами протидії тероризму та сприяння їм у реалізації даної діяльності: організовує діяльність головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) і внутрішніх військ МВС України та здійснює управління ними, зокрема під час забезпечення охорони громадського порядку; забезпечує установленим порядком участь спеціалістів Експертної служби МВС України в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили та засоби; веде базу даних Реєстру атестованих судових експертів Експертної служби МВС України, установленим порядком передає інформацію до державного Реєстру атестованих судових експертів; організовує інформаційно-аналітичну діяльність органів внутрішніх справ, формує довідково-інформаційні фонди, веде оперативно-пошукові та криміналістичні обліки, здійснює оброблення персональних даних, у межах своїх повноважень складає статистичну інформацію, забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні послуги тощо;

3) превенція та припинення терористичної активності: приймає заяви, повідомлення про правопорушення, що скоєні або готуються, а також про інші події від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, органів державної влади й органів місцевого самоврядування; здійснює боротьбу з тероризмом шляхом запобігання злочинам, виявлення та припинення злочинів, учинених із терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції органів внутрішніх справ; забезпечує ефективне використання сил і засобів під час проведення антитерористичних операцій; організовує здійснення органами внутрішніх справ заходів із виявлення, розкриття та припинення злочинів; у межах компетенції, визначеної законодавством, організовує та здійснює оперативно-розшукову діяльність; у межах компетенції, визначеної законодавством, бере участь у боротьбі з тероризмом; організовує та проводить розшук громадян у випадках, передбачених законодавством України та міжнародними договорами; уживає заходів з організації конвоювання, а також у випадках, визначених законодавством, утримання затриманих, узятих під варту осіб під час досудового слідства, підсудних (засуджених) осіб на вимогу судових органів; убезпечує осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві тощо [2; 4].

Наступним центральним органом виконавчої влади – суб'єктом протидії тероризму в Україні – є Міноборони України, яке має чимало повноважень, що стосуються національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва. Зокрема, у законодавстві, що регламентує діяльність даного центрального органу виконавчої влади, міститься перелік зі 113 функцій, які виконує даний орган. Як цілком слушно зауважує В. Демиденко, Міноборони України варто віднести до центральних органів виконавчої влади, результатом практичної діяльності яких є втілення принципів системи прав і свобод людини, належний рівень утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Таку позицію вчений пов'язує з тим, що діяльність Міноборони України є беззаперечною умовою утвердження та забезпечення прав та свобод людини. Цей орган, як наголошує науковець, виконуючи покладені на нього завдання, у мирний час попереджає можливу агресію, під час війни – має безпосередньо захищати права і свободи людини та громадянина [5, с. 111–112]. У результаті аналізу чинного національного законодавства, зокрема ч. ч. 3, 4 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», положення «Про Міністерство оборони України», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671, виокремимо такі напрями діяльності Міноборони України як суб'єкта протидії тероризму:

1) щодо нормативно-правового забезпечення протидії тероризму: розробляє та подає установленим порядком на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України проекти законів Укра-

їни, актів Президента України та КМУ; узагальнює практику застосування законодавства з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та установленим порядком вносить їх на розгляд Президентові України та КМУ; розробляє Воєнну доктрину України та пропозиції до Стратегії національної безпеки України;

2) у сфері організації, взаємодії та забезпечення діяльності суб'єктів протидії тероризму: готує та вносить до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України пропозиції стосовно мобілізаційних завдань (замовлень) на створення, виробництво та ремонт озброєння, військової техніки, інших матеріально-технічних засобів; забезпечує життєдіяльність Збройних сил, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність, підготовку до виконання покладених на них завдань, застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних сил у межах коштів, передбачених державним бюджетом України, здійснює контроль за їх ефективним використанням, організовує виконання робіт і надання послуг в інтересах Збройних сил; організовує планування, методологічне, методичне, наукове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації в Збройних силах; здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямами з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, координує та контролює організацію і проведення військового співробітництва; утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи й організації, затверджує їхні положення (статути), установленим порядком призначає на посади та звільняє з посад їхніх керівників, формує кадровий резерв на посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міноборони України; надає технічне завдання виконавцеві державного оборонного замовлення зі створення, модернізації, закупівлі озброєння, військової та спеціальної техніки; організовує підготовку та застосування сил і засобів Сухопутних військ, Повітряних сил, Військово-морських сил Збройних сил України в разі вчинення терористичного акту в повітряному просторі, у територіальних водах України;

3) у сфері профілактики, попередження та припинення терористичної активності: здійснює аналіз воєнно-політичної обстановки та визначає рівень воєнної загрози національній безпеці України; бере участь у проведенні антитерористичних операцій на військових об'єктах та в разі виникнення терористичних загроз безпеці держави із-за меж України; забезпечує захист від терористичних посягань об'єктів та майна Збройних сил України, зброї масового ураження, ракетної та стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових та отруйних речовин, що перебувають у військових частинах або зберігаються у визначених місцях; планує та реалізує заходи щодо протидії та нейтралізації воєнно-політичних ризиків, викликів, загроз застосування воєнної сили проти України; у разі залучення до проведення антитерористичної операції – забезпечує із застосуванням наявних сил та засобів виконання завдань щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій; бере участь у затриманні осіб, а коли їхні дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників антитерористичної операції або інших осіб, їх знешкоджує; виконує функції національного органу України з питань протимінної діяльності, сприяє впровадженню і застосуванню в Україні міжнародних стандартів протимінної діяльності тощо [2; 6].

Адміністрація Держприкордонслужби України як суб'єкт, що безпосередньо протидіє тероризму в Україні, є складовим елементом структури Державної прикордонної служби. Варто погодитися з думкою Р. Ляшука, який визначає особливості адміністративно-правового регулювання застосування силових заходів у діяльності Державної прикордонної служби України та наголошує на тому, що справа охорони кордону є складною і багатогранною. У своїй діяльності Держприкордонслужба України як правоохоронний орган спеціального призначення може застосовувати силові заходи [7, с. 5]. Для захисту державного кордону й охорони суверенних прав держави Адміністрація Держприкордонслужби України реалізує свою діяльність за багатьма напрямами. Шляхом аналізу чинного національного законодавства України нам вдалося виокремити й згрупувати ті напрями діяльності цього центрального органу виконавчої влади, що тісно пов'язані із здійсненням ним протидії тероризму. До них нами віднесено діяльність:

1) з питань нормативно-правового забезпечення протидії тероризму: розробляє та подає установленим порядком на розгляд Президентові України та КМУ проекти законів України, актів Президента України та КМУ; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, КМУ й установленим порядком вносить їх на розгляд Президентові України та КМУ; розробляє правовий, економічний та спеціальний механізм охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; розробляє разом із відповідними органами виконавчої влади проекти міжнародних договорів із прикордонних питань; організовує роботу з підготовки пропозицій з удосконалення діяльності пунктів пропуску через державний кордон.

2) щодо організації та забезпечення діяльності інших суб'єктів протидії тероризму, а також налагодження взаємодії із ними: забезпечує безпеку мор-

ського судноплавства в межах територіальних вод та виключної (морської) економічної зони України під час проведення антитерористичних операцій; визначає відповідно до законодавства порядок оперативно-службової діяльності органів Держприкордонслужби України, види практичних заходів, тактичних прийомів дій особового складу з протидії протиправній діяльності та правила несення прикордонної служби; координує діяльність військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язану із захистом державного кордону України, а також діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон тощо;

3) у сфері превенції та припинення терористичної активності: запобігає спробам перетинання терористами державного кордону України, незаконного переміщення через державний кордон України зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів, виявляє та припиняє такі спроби; організовує інформаційно-аналітичну діяльність та оцінку ризиків в інтересах охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні; виявляє причини й умови порушень законодавства про державний кордон, вживає заходів для їх усунення; організовує охорону державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, забезпечує дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; організовує здійснення установленим законодавством порядком прикордонного контролю та пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів тощо [2; 8].

**Висновок.** Отже, у підсумку зазначимо, що до процесу протидії такому надзвичайно небезпечному антисоціальному явищу, як тероризм залучається широке коло центральних органів виконавчої влади. Хоча кожен із них здійснює дану протидію в досить вузькому контексті, а саме в межах своєї компетенції та відповідного їй функціонального призначення того чи іншого центрального органу виконавчої влади, це не зменшує значення їхнього внеску в спільну справу боротьби із проявами терористичної діяльності. Такий підхід дозволяє кожному із вищезгаданих суб'єктів більш ретельно та детально підійти до вирішення завдань щодо протидії тероризму в підвідомчих їм сферах. Також не варто забувати, що всі суб'єкти протидії тероризму є структурними елементами єдиної системи, механізму, а отже, вони постійно взаємодіють, надають відповідну допомогу і підтримку один одному на шляху до єдиної мети.

Незважаючи на специфіку завдань, функцій та повноважень вищерозглянутих суб'єктів протидії тероризму, протидія тероризму з боку кожного з них здійснюється за такими загальними напрямами, як: формування нормативно-правового підґрунтя протидії тероризму; вироблення та реалізація відповідних організаційно-управлінських заходів; налагодження та сприяння взаємодії з іншими суб'єктами системи протидії тероризму; надання один одному необхідного забезпечення (інформаційно-аналітична, методична, матеріально-технічна й інша підтримка); проведення превентивної роботи та припинення терористичної активності.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Липачова Л. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до європейського суду з прав людини: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Дніпропетровськ, 2002. 191 с.

2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638–IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.

3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF.

4. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова КМУ від 13 серпня 2014 р. № 401. Офіційний вісник України. 2014. № 72. Ст. 2026.

5. Демиденко В. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина в діяльності міліції: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2002. 225 с.

6. Про Положення про Міністерство оборони України: постанова КМУ від 26 листопада 2014 р. № 671. Офіційний вісник України. 2014. № 97. Ст. 2796.

7. Ляшук Р. Адміністративно-правове регулювання застосування силових заходів у діяльності державної прикордонної служби України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 246 с.

8. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 533. Офіційний вісник України. 2014. № 85. Ст. 2390.

УДК 34.9:342.7:34.965(477)

**Фазекош О. А.,**
*здобувач*
*Науково-дослідного інституту публічного права*

# СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ АДВОКАТАМИ В УКРАЇНІ

# STANDARDS OF PROTECTION OF THE SYSTEM OF RIGHTS AND FREEDOM OF UNIVERSITIES BY LAWYERS IN UKRAINE

Досліджено стандарти забезпечення системи прав і свобод осіб адвокатами в Україні, що потребують законодавчого узгодження, оскільки для їх визначення необхідно звертатися до великої кількості законодавчих актів. Системи прав і свобод людини щодо захисту прав людини адвокатами – це інструментарій публічного адміністрування щодо надання консультацій (роз'яснень) з питань адміністративного права і процесу та під час надання безоплатної правової допомоги, щодо особливостей захисту прав, свобод та законних інтересів осіб в адміністративному процесі та в провадженнях про адміністративні правопорушення.

***Ключові слова:*** *адвокат, система прав і свобод осіб, адміністративна діяльність, правова допомога, права і свободи осіб, стандарти забезпечення.*

В статье исследованы стандарты обеспечения адвокатами в Украине системы прав и свобод лиц, требующих законодательного согласования, поскольку для их определения необходимо обращаться к большому количеству законодательных актов. Системы прав и свобод человека по его защите прав адвокатами – это определенный инструментарий публичного администрирования предоставления консультаций (разъяснений) по вопросам административного права и процесса и при оказании юридической помощи, относительно особенностей защиты прав, свобод и законных интересов лиц в административном процессе и в процессах об административных правонарушениях.

***Ключевые слова:*** *адвокат, система прав и свобод человека, административная деятельность, правовая помощь, права и свободы, стандарты обеспечения.*

The article examines the standards of ensuring the system of rights and freedoms of individuals by lawyers in Ukraine, which require legislative harmonization, since for their definition it is necessary to address a large number of legislative acts. The system of human rights and freedoms regarding the protection of human rights by lawyers is a certain tool of public administration regarding the provision of consultations (explanations) on administrative law and process and in the provision of free legal aid; the peculiarities of the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of persons in the administrative process and in proceedings on administrative violations.

***Key words:*** *lawyer, system of rights and freedoms of persons, administrative activity, legal aid, rights and freedoms of persons, standards of provision.*

**Вступ.** Україна перебуває на шляху реформування всіх без винятку державних інституцій. У таких умовах основним є непорушення прав та свобод громадян. Особливу роль у таких перетвореннях відіграє інститут адвокатури України. Свого часу М. Грушевський зазначав, що мораль, як і право, не існує незмінно, а твориться й перетворюється невпинно, під впливом обставин життя політичного, соціального, насамперед економічного [1].

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання забезпечення прав та свобод людини в діяльності органів публічної влади досліджували такі провідні вчені-теоретики, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Бородін, М. Вертузаєв, В. Галунько, В. Гаращук, Є. Гіда, І. Голосніченко, С. Гончарук, В. Демченко, Є. Додін, А. Єлістратов, Р. Калюжний, А. Комзюк, С. Константінов, С. Ківалов, О. Кузьменко, В. Манохін, О. Негодченко, Н. Нижник, В. Олефір, І. Панкратов, В. Плішкін, Ю. Римаренко, В. Терещенко, В. Шамрай, В. Шкарупа й ін.

**Метою статті** є дослідження стандартів забезпечення системи захисту прав і свобод осіб адвокатами в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Право на правову допомогу відображає постійні правовідносини суб'єктів права і характеризується своєю нормативністю. Це право людини і громадянина на звертання до адвоката, фахівця в галузі права, нотаріуса, прокурора, державного або муніципального органу, громадської організації за одержанням юридичної консультації, інших видів юридичної допомоги (зокрема, безоплатно) з метою володіння юридичними знаннями для захисту порушених прав, юридичного закріплення суб'єктивних прав і попередження їх можливого порушення в майбутньому [2]. Стандарт (від англ. standard – «зразок») – це «документ, що встановлює єдині норми та вимоги до документів». Стандарт – документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є необов'язковим [3]. Системність сприяє концептуальному цілісному уявленню про явище. Системою прийнято називати деяку кількість елементів, які взаємодіють між собою і зовні виступають як єдине ціле [4]. Сьогодні в Україні науковцями чітко не визначено системи надання юридичної допомоги, для цього необхідно звернутися до бага-



© О. А. Фазекош, 2017

тьох законодавчих актів. На думку Д. Сірош, систему безоплатної правової допомоги пропонується розуміти як визначену законом і гарантовану державою сукупність взаємодіючих елементів та механізмів, спрямованих на забезпечення реалізації особою її прав, свобод і законних інтересів. Така система, на його думку, містить: 1) об'єкт (відносини з реалізації права на безоплатну правову допомогу); 2) суб'єкти (надання й отримання безоплатної правової допомоги); 3) моделі безоплатної правової допомоги (форми, умови, обсяги і порядок надання); 4) принципи організації безоплатної правової допомоги; 5) механізми управління й адміністрування надання безоплатної правової допомоги. Лише за тісного взаємозв'язку цих елементів, їхньої структурної узгодженості і гармонійності можна говорити про якість і дієвість системи безоплатної правової допомоги [5]. Що стосується безоплатної вторинної правововоі допомоги, то це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя, яка включає такі види правових послуг: захист; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру. Відповідно до ст. 15, суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є: 1) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; 2) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Що стосується Центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги, то Міністерство юстиції України утворює регіональні (республіканський (Автономної Республіки Крим), обласні, міські (Київський та Севастопольський) та місцеві (районні, міжрайонні, міські, міськрайонні, міжрайонні та районні в містах) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги є територіальними відділеннями Координаційного центру з надання правової допомоги й утворюються з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці для забезпечення доступу осіб до безоплатної вторинної правової допомоги. Вони фінансуються з державного бюджету України, інших незаборонених законодавством джерел. Під час виконання функцій із надання безоплатної вторинної правової допомоги зазначені центри з взаємодіють із судами, органами прокуратури й іншими правоохоронними органами, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Діяльність Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці [6]. Конституція України серед інших важливих конституційних прав і свобод громадян виділяє такі, як право на свободу і особисту недоторканність (ст. 29), повагу до честі й гідності особи (ст. 8), закріплює право громадян на правову допомогу (ст. 9), презумпцію невинуватості (ст. 2). В Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проголошується право обвинуваченого мати достатні можливості для підготовки свого захисту, який він може здійснювати особисто або через посередництво обраного ним самим захисника, або мати призначеного йому захисника безкоштовно. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права також проголошує принципи правового захисту людини, її прав і свобод [7]. Що стосується професійної діяльності адвокатів, то їхні професійні права закріплені як в національному законодавстві (Конституція України, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», процесуальні кодекси), так і в міжнародних актах (Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, Основні положення Організації Об'єднаних Націй про роль адвоката, Рекомендація (2000) Комітету міністрів Ради Європи про свободу професійної діяльності адвокатів, акти Ради адвокатських і правових товариств Європи (ССВЕ) тощо). Механізм реалізації правових гарантій адвокатської діяльності включає органічно пов'язані між собою елементи: правову форму закріплення гарантій адвокатської діяльності, діяльність суб'єктів реалізації правових гарантій адвокатської діяльності, суб'єктів реалізації правових гарантій адвокатської діяльності [7]. Основний законодавчий акт, а саме ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», регулює адвокатську діяльність і визначає її завдання, як-от: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань; правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави; складання заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування в кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; надання правової допомоги свідку в кримінальному провадженні; представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача в кримінальному провадженні; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними й юридичними особами; представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних

судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; надання правової допомоги під час виконання та відбування кримінальних покарань [8]. Однак деякі вчені вважають, що інтереси юридичних осіб, органів державної влади чи місцевого самоврядування у взаємовідносинах з іншими особами завжди представляють конкретні фізичні особи, наділені відповідними повноваженнями. Тому органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи можуть реалізувати своє право на участь в адміністративному процесі для судового захисту прав, свобод та інтересів здебільшого через своїх представників – адвокатів [9]. Щодо цього М. Єфіменко зазначає, що характерними ознаками адвоката як суб'єкта добровільного представництва в адміністративному процесі є такі: він є реальним учасником процесуальних відносин щодо добровільного представництва (фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність); вступає в адміністративний процес на підставі договору з особою, права, свободи й інтереси у сфері публічно-правових відносин якої представляє або захищає; виступає в процесі від імені особи (фізичної або юридичної), права, свободи й інтереси у сфері публічно-правових відносин якої представляє або захищає; здійснює процесуальні права й обов'язки довірителя (особа, яку представляє або захищає) за наявності письмового документа (довіреності), в якому визначається обсяг таких повноважень [10].

2014 р. до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» внесено зміни, а саме ст. 6–1 «Система надання безоплатної правової допомоги». До зазначеної ситеми належать: Координаційний центр із надання правової допомоги; суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги; суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги [6]. Коли йдеться про систему безоплатної правової допомоги в законодавчому розумінні, доведеться звертатися до великої законодавчої бази. Під час здійснення адвокатської діяльності адвокат зобов'язаний: дотримуватися присяги адвоката України та правил адвокатської етики; на вимогу клієнта надати звіт про виконання договору про надання правової допомоги; невідкладно повідомляти клієнта про появу конфлікту інтересів; підвищувати свій професійний рівень; виконувати рішення органів адвокатського самоврядування; виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством та договором про надання правової допомоги. Адвокату забороняється: використовувати свої права всупереч правам, свободам та законним інтересам клієнта; без згоди клієнта розголошувати відомості, що становлять адвокатську таємницю, використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб; займати в справі позицію всупереч волі клієнта, крім випадків, якщо адвокат упевнений у самообмові клієнта; відмовлятися від надання правової допомоги, крім випадків, установлених законом. Адвокат забезпечує захист персональних даних про фізичну особу, якими він володіє, відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних [8].

Отже, стандарти забезпечення системи прав і свобод осіб адвокатами в Україні потребують законодавчого узгодження, оскільки для їх визначення необхідно звертатися до великої кількості законодавчих актів. Системи прав і свобод людини щодо захисту прав людини адвокатами – це інструментарій публічного адміністрування щодо надання консультацій (роз'яснень) із питань адміністративного права і процесу та під час надання безоплатної правової допомоги, стосовно особливостей захисту прав, свобод та законних інтересів осіб в адміністративному процесі та в провадженнях про адміністративні правопорушення.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Грушевський М. На порозі нової України. Статті й джерельні матеріали. Нью-Йорк; Львів; Київ; Торонто; Мюнхен, 1992. С. 82.

2. Бова Є. Організація безкоштовної правової допомоги в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10. К.: Акад. адвокат. України, 2009. 20 с.

3. Сучасна правова енциклопедія / О. Зайчук, О. Крупчан, В. Ковальський та інш.; за заг. ред. О. Зайчука. НДІ приватного права і підприємництва НАПрНУкраїни, НДІ інтелектуальної власності НПрН України. К.: Юрінком-Інтер, 2015. 408 с.

4. Сорокин В. Избранные труды. СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр «Пресс»», 2005. 1086 с.

5. Сірош Д. Правові основи фінансування безоплатної правової допомоги в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2015. 212 с.

6. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460–VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.

7. Адвокатура України. URL: https://pidruchniki.com/2015082666422/pravo/advokatura_ukrayini.

8. Про адвокатуру та адвокатську діяльність. Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076–VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 27. Ст. 282.

9. Ждан М., Сичов Д., Попович Є. Адвокатура України: навч. посіб. Харків: Перлина, 2009. 124 с.

10. Єфіменко М. Правовий статус адвоката як учасника адміністративного процесу: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харьків, 2014. 208 с.

УДК 341.1/8

**Чернишов Д. В.,**
*здобувач*
*Науково-дослідного інституту публічного права*

# ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБАЦІЇ

# FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROBATION

У статті виявлено й узагальнено закордонний досвід адміністративно-правового регулювання пробації. Він полягає у використанні сучасного, ефективного й успішного досвіду європейських та інших країн, де органи пробації функціонують на високому рівні. Ідеться про вдосконалення діяльності цих органів із дотриманням загальновизнаних прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань та досудового розслідування відповідно до європейських стандартів.

***Ключові слова:*** *зарубіжний досвід, публічна адміністрація, підсудність, права, пробація, публічна адміністрація, свободи, суб'єкт пробації.*

Зарубежный опыт административно-правового регулирования пробации заключается в использовании современного, эффективного и успешного опыта европейских и других стран, в которых органы пробации функционируют на высоком уровне. В частности, речь идет о совершенствовании деятельности этих органов с соблюдением общепризнанных прав и свобод человека в процессе исполнения уголовных наказаний и предварительного расследования в соответствии с европейскими стандартами.

***Ключевые слова:*** *зарубежный опыт, публичная администрация, подсудность, права, пробация, публичная администрация, свободы, субъект пробации.*

The foreign experience of administrative and legal regulation of probation is to use modern, effective and successful experience of European countries, as well as other countries in which probation bodies operate on a high level, in particular, it is to improve the activities of these bodies with the observance of universally recognized human rights and freedoms in the process execution of criminal penalties and pre-trial investigation in accordance with European standards.

***Key words:*** *foreign experience, public administration, jurisdiction, law, probation, public administration, freedom, subject of probation.*

**Постановка проблеми.** Утвердження верховенства права у сфері пробації є важливим аспектом, адже кожен громадянин нашої держави, відповідно до чинного законодавства, має право на захист своїх порушених прав та свобод, на виправлення після порушення ним закону. Однак нині адміністративно-правове регулювання пробації в Україні має низку проблем, які не дозволяють ефективно функціонувати цьому інституту. Як відомо, забезпечення прав та свобод в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) посідає перше місце, це є основою справжньої демократії.

Розгляду закордонного досвіду адміністративно правового регулювання пробації цікавить науковців, оскільки європейські країни, що досягли успіху в цій сфері, можуть стати взірцем для формування успішного регулювання пробації.

Організація пробації в Україні є основним завданням публічної адміністрації на сучасному етапі становлення нашої держави, адже забезпечення прав та свобод громадянина є основною метою сучасної європейської правової держави. Тому вивчення закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання пробації є основним науковим засобом для врегулювання даного питання, формулювання нових успішних ідей у сфері існування даного інституту.

Огляд останніх досліджень. Закордонний досвід адміністративно-правового регулювання пробації цікавив таких учених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, Р. Абизов, В. Басс, О. Бакаєв, В. Бурдін, І. Богатирьов, Ю. Битяк, В. Галунько, Н. Гуторова, М. Дамірчиєв, Т. Денисова, П. Дітієвський, В. Заросило, В. Овчаренко, С. Пономарьов, Б. Протченко, А. Нонко, О. Радишевська, С. Стеценко, В. Ткаченка, О. Тихомиров, В. Трубников, В. Тютюгін, О. Кальман, Ю. Кашуба, О. Книженко, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник,Т. Цуркан, В. Шкарупа, В. Ємельянов, О. Запорожець, В. Іванов, В. Селіверстов, В. Сергєєва, В. Уткін, О. Філімонов, Н. Юзікова, А. Яровий та ін. Проте вони свої наукові пошуки не зосереджували на проблематиці, яку досліджуємо ми.

**Мета статті** – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових національних і закордонних нормативних актів, праць учених та інших джерел розглянути іноземний досвід адміністративно-правового регулювання пробації.

**Виклад основних положень.** Відповідно до Закону України «Про пробацію», пробація – це система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого [1].

Не можна не визнати, що служба пробації як організаційна структура з відповідними функціями є невід'ємним елементом будь-якої сучасної

© Д. В. Чернишов, 2017

національної системи кримінальної юстиції. Це – вимога часу. За останні 15 років практика пробаційної діяльності в європейських країнах зазнала значних змін, і країни, які не мали системи пробації, почали активно створювати відповідні служби (Румунія, Болгарія, Молдова, Словаччина, Чехія й ін.). Інші країни, історія пробації яких налічує багато десятиліть (і більше), стали активно змінювати принципи діяльності своїх служб пробації (Англія й Уельс, Австрія, Північна Ірландія, Фінляндія, Нідерланди, Республіка Ірландія, Бельгія), що також багато в чому пов'язано із кризою «реабілітаційного ідеалу» [2].

Європейські правила пробації базуються на ідеї, що діяльність служб пробації має бути спрямована на зниження рецидивної злочинності через встановлення позитивних відносин зі злочинцями шляхом здійснення нагляду (також контроль там, де це необхідно), наставництва, допомоги та заохочення їх соціального включення [2].

На думку Д. Ягунова, з огляду на закордонний досвід, ефективному функціонуванню в Україні служби пробації заважає таке: 1) зайва міфологізація пробації. Цей чинник негативно впливає на майбутнє української моделі відповідної служби. «Пережовування» тези, що «пробація краща за в'язницю», що вона «дешевша за в'язницю», що пробація «приводить до зниження в'язничного населення» та «зменшує навантаження на державний бюджет», навряд чи надасть нового імпульсу розвитку наукової думки щодо національної моделі пробації. Уже давно настав час забути ці аксіоми та рухатися далі в напрямі реальних досліджень переваг тих чи інших форм реалізації методу пробації; 2) міфологізація цілей покарання. Ідея про те, що реабілітація злочинців за допомогою покарання – це міф (принаймні на тому рівні, на якому точаться наукові дискусії в Україні), у західних країнах вже давно сприймається як доведений факт. «Жонглювання» реабілітацією (що нерідко трапляється у вітчизняній науці) насправді призводить до свого роду наукового лицемірства під час конструювання кримінально-правових норм, а головне – під час їх практичній реалізації. І це не може не стосуватися пробації як методу роботи зі злочинцями як в умовах вільного суспільства, так і в умовах закритих інституцій; 3) формалізація інституту пробації й аналіз його суто у світлі вітчизняної концепції кримінальної відповідальності [2].

Отже, можна зробити висновок, що в Україні потрібні зробити такі кроки для реформування інституту пробації відповідно до європейських стандартів:

1) взяти до уваги світовий досвід функціонування інституту пробації;

2) відмовитися від формальних аспектів діяльності інституту пробації та створити новий національний проект із його запровадження, враховуючи український менталітет;

3) викорінити застарілі радянські механізми виконання кримінально-правових заходів;

4) детально проаналізувати європейські стандарти пробації, на їх основі створити українські стандарти пробації.

Крім того, нами розроблено проект закону України «Про пенітенціарну систему», який відповідає європейським стандартам пробації. Наведемо приклади норм цього законопроекту, які доводять це твердження.

Пенітенціарна система має працювати з метою максимального виконання рекомендацій Європейського комітету із запобігання катуванням чи нелюдському, або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню та Підкомітету Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) із попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, практики Європейського суду з прав людини, рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, зокрема Європейських в'язничних правил і Правил пробації Ради Європи, а також документів, ухвалених ООН, що стосуються пенітенціарної сфери (ст. 2) [3].

Персонал пенітенціарної системи зобов'язаний поважати честь і гідність, права і свободи засуджених та осіб, узятих під варту, виявляти до них гуманне ставлення. Обмеження прав і свобод, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту, повинні бути передбачені законом, мати обґрунтовані з погляду міжнародних стандартів цілі та бути необхідними в демократичному суспільстві у розумінні практики Європейського суду з прав людини. Такі обмеження повинні базуватися на справедливому балансі індивідуальних та суспільних інтересів. Вони мають бути мінімально необхідними для досягнення обґрунтованих цілей, не можуть застосовуватися коли для ефективного досягнення цілей, які ставляться перед ними, є менше альтернативне обмеження (ст. 4) [3].

Розроблення пропозицій щодо реалізації зауважень та рекомендацій, викладених у Доповідях Європейського комітету із запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Підкомітету ООН із попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, контроль за станом їх виконання (ст. 6) [3].

Даний законопроект найкращим чином доповнює чинне законодавство у сфері пробації та враховує європейські стандарти, що, безумовно, не може не вплинути на захист прав, свобод і законних інтересів громадян, адже це є основою успіху кожної демократичної правової держави.

За даними Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтСУ), станом на 1 жовтня 2013 р. у 182 установах, що належать до сфери її управління, утримувалося понад 131 тис. осіб. Крім того, на обліку в 697 підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебувало ще понад 136 тис. засуджених до адміністративних стягнень і кримінальних покарань, які не пов'язані із позбавленням волі. У під-

порядкуванні ДПтСУ перебуває 142 кримінально-виконавчі установи, 26 діючих слідчих ізоляторів та 6 установ виконання покарань із функцією СІЗО, а також 7 виховних колоній для неповнолітніх [4; 5].

Крім того, однією з найгостріших проблем на шляху модернізації вітчизняної кримінально-виконавчої системи за європейськими стандартами є невиконання Україною своїх міжнародних зобов'язань стосовно створення належних умов утримування засуджених, зокрема в частині переходу від казарменого до блокового розміщення засуджених, а також збільшення норми жилої площі на одного засудженого [4; 5].

У сфері пробації України є безліч проблем, які потребують негайного вирішення, а саме: 1) застаріле нормативно-правове забезпечення; 2) перевантаженість та незадовільні умови утримування засуджених та осіб, узятих під варту; 3) незадовільний стан адміністративних будівель державних установ із відбуванням покарання, які перебувають в аварійному стані, небезпечному для осіб, що відбувають покарання або взяті під варту; 4) забезпечення засуджених неякісною медичною допомогою, оскільки заклади, що відповідають за охорону здоров'я засуджених, перебувають у критичному стані, а ліки та медикаменти не відповідають чинним стандартам; 5) неналежне фінансування пенітенціарних систем України державою; 6) дефіцит ефективного кадрового забезпечення пенітенціарної системи, оскільки професія в даній сфері втратила престижність, а старі кадри задіяні в корупційних схемах.

За кордоном органи пробації виконують свої функції на високому рівні, з дотриманням загальновизнаних прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань та досудового розслідування, відповідно до європейських стандартів.

У результаті аналізу закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання пробації можна дійти таких висновків: 1) для розвитку й ефективності пробації потрібно налагоджувати позитивні відносини із суб'єктами з метою зниження рецидивних злочинів, реабілітації осіб і залучення їх до нормального соціального життя; 2) обмеження прав злочинців повинно бути співрозмірним із тяжкістю вчиненого ними злочину; 3) у діяльності служби пробації неприпустима дискримінація злочинців за статтю, расюо, кольором шкіри, релігією тощо. Потрібно врахувати індивідуальні характеристики, обставини, а також потреби злочинців, зважаючи на принцип гуманності; 4) європейські стандарти пробації передбачають добровільну згоду злочинців на співпрацю з органами пробації, оскільки саме цей факт є запорукою їхнього прагнення до перевиховання; 5) діяльність органів пробації повинна бути врегульована одним спеціальним законом; 6) європейські стандарти пробації на національному рівні потребують окремі процедури подання скарг на діяльність державний служби пробації, однак остання має звітувати лише державі та суб'єктам, які отримують пробаційні послуги; 7) служба пробації повинна контролюватися також за допомогою моніторингу, а держава зобов'язана піклуватися про ефективність пробаційної діяльності; 8) служба пробації обов'язково повинна регулярно звітувати в засобах масової інформації про результати своєї діяльності.

**Висновки.** Отже, варто зважати на сучасний успішний досвід європейських та інших країн, в яких органи пробації функціонують на високому рівні, для вдосконалення діяльності зазначених органів із дотриманням загальновизнаних прав і свобод людини в процесі виконання кримінальних покарань та досудового розслідування відповідно до європейських стандартів.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про про пробацію: Закон України, зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1798–VIII від 21 грудня 2016 р. Голос України. 2015. № 35.

2. Ягунов Д. Європейські правила пробації: переклад, тлумачення та допоміжні матеріали. 2015. URL: http://www.yagunov.in.ua/?page_id=833.

3. Про пенітенціарну систему: проект закону. Верховна Рада України. 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62965.

4. Загальна характеристика державної кримінально-виконавчої служби України. Державна пенітенціарна служба України: офіц. веб-сайт. 2013. URL: http://www.kvs.gov.ua.

5. Сьомін С. Європейський правила пробації та реформування кримінально-виконавчої системи в Україні. Стратегічні пріоритети. 2014. № 2 (31). URL: http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/23_2-1434359413.pdf.

УДК 342.9

**Чехович Т. В.,**
*кандидат юридичних наук, доцент,*
*доцент кафедри конституційного права*
*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

# ПРИНЦИП РІВНОСТІ ГРОМАДЯН ПЕРЕД ЗАКОНОМ У ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

# PRINCIPLE OF EQUALITY OF CITIZENS BEFORE THE LAW IN THE REMEDIATION ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION PUBLIC ADMINISTRATION

У статті досліджено актуальні питання застосування принципу рівності громадян перед законом у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління. Проведено аналіз чинного законодавства України та європейських нормативно-правових актів із зазначеного питання. Автором зроблено висновок, що принцип рівності становить невід'ємну вимогу у здійсненні публічного управління, але без нормативно закріпленого та впровадженого у практику діяльності механізму його застосування принцип рівності залишиться лише формальною вимогою, яка розумітиметься фактично виконаною у будь-якому разі без вчинення якихось дій, спрямованих на його реальне дотримання й забезпечення. Показано, що чинні конвенції, рекомендації, закони тощо містять лише окремі вислови про те, як має бути, при цьому жодне з джерел, в яких розміщено такі вимоги, не встановлює, яким чином суб'єкти публічного управління мають досягати цих цілей. Автор наголошує, що окреслені проблеми слугують вагомою причиною для розроблення нових нормативно-правових актів та внесення відповідних змін до чинних нормативних документів.

***Ключові слова:*** *засада, принцип, принцип рівності громадян перед законом, публічне управління, правозастосовна діяльність, публічне управління, суб'єкти, європейські стандарти.*

В статье исследованы актуальные вопросы применения принципа равенства граждан перед законом в правоприменительной деятельности субъектов публичного управления. Проведен анализ действующего законодательства Украины и европейских нормативно-правовых актов по данному вопросу. Автором сделан вывод, что принцип равенства составляет неотъемлемоє требование в осуществлении публичного управления, но без нормативно закрепленного и внедренного в практику деятельности механизма его применения принцип равенства останется лишь формальным требованием, которое будет пониматься фактически выполненным в любом случае без совершения каких-либо действий, направленных на его реальное соблюдение и обеспечение. Показано, что действующие конвенции, рекомендации, законы и т.д. содержат лишь отдельные высказывания о том, как должно быть, при этом ни один из источников, в которых размещены такие требования, не устанавливает, каким образом субъекты публичного управления должны достигать этих целей. Автор отмечает, что указанные проблемы являются веской причиной для разработки новых нормативно-правовых актов и внесения соответствующих изменений в действующие нормативные документы.

***Ключевые слова:*** *основа, принцип, принцип равенства граждан перед законом, публичное управление, правоприменительная деятельность, публичное управление, субъекты, европейские стандарты.*

The article investigates the actual issues of the application of the principle of equality of citizens before the law in the law enforcement activities of subjects of public administration. The analysis of current legislation of Ukraine and European legal acts on this issue was conducted. The author concludes that the principle of equality is an indispensable requirement for the implementation of public administration, but without the normative and practical application of the mechanism of its application the principle of equality will remain only a formal requirement, which will be understood as actually executed in any case without the commission of which, any actions aimed at its actual observance and provision. It has been shown that current conventions, recommendations, laws, etc. have only some sayings about what should be, while none of the sources that have such requirements set out how public administration entities should achieve these goals. The author emphasizes that the above-mentioned problems serve as a valid reason for the development of new regulatory acts and the introduction of appropriate changes to existing normative documents.

***Key words:*** *ambush, principle, principle of equality of citizens before the law, public administration, law enforcement activity, public administration, subjects, European standards.*

Генезис функціонування державно-правових систем багатьох країн світу свідчить, що дотримання принципу рівності громадян перед законом сприяє розкриттю права не тільки як засобу втілення інтересів членів суспільства, але й як інструмента реалізації особистих інтересів людини і громадянина, його свободи тощо. За своєю суттю вони є якісною характеристикою права, забезпечують його зміст. Проте, на наш погляд, принцип рівності громадян перед законом здебільшого забезпечується у публічному управлінні через правозастосовну діяльність уповноважених суб'єктів. Це припущення зумовлене кількома обставинами: по-перше, вимоги до застосування цього принципу набули окремого нормативного закріплення в розглянутих вище актах лише в тих частинах, які регламентують правову експертизу проектів нормативних документів та їх державну реєстрацію; по-друге, правозастосовна діяльність охоплює собою найбільше напрямів діяльності суб'єктів публічного управління, що, на наш погляд, робить її основною (вказане підтверджується й тим, що у наукових джерелах неодноразово наголошується на об'ємності правозастосування [22, с. 76] та його значенні як основної форми діяльності публічної адміністрації [11, с. 36]); по-третє, досягнення цілей правотворчості, як ми зауважили вище,



© Т. В. Чехович, 2017

забезпечується за допомогою правозастосування. Враховуючи це, наступним кроком у напрямі досягнення цілей дослідження має логічно стати безпосереднє вивчення застосування принципу рівності у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління.

Проблематика принципу рівності громадян перед законом висвітлювалася такими вченими, як О. Бандурка, О. Батанов, В. Білоус, І. Бородін, І. Голосніченко, В. Грохольський, В. Гуславський, В. Єрмаков, Г. Журавльова, Р. Калюжний, В. Колісник, Т. Котарбинський, І. Полховська, Л. Худояр та ін. Питання щодо правозастосування як форми реалізації норм права, форми здійснення функцій держави та публічного адміністрування у своїх наукових працях досліджували С. Барандич, О. Донченко, О. Мельник, С. Мельничук та ін., проте, незважаючи на наукові дослідження у цій сфері, питання про застосування принципу рівності у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління є малодослідженими та залишаються актуальними.

**Мета** цієї статті випливає з необхідності дослідження принципу рівності громадян перед законом у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління.

Перш ніж перейти безпосередньо до дослідження принципу рівності громадян перед законом у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління, вважаємо за доцільне, насамперед, нагадати поняття правозастосовної діяльності. У науковій літературі обґрунтовується безліч дефініцій названої категорії, які, на нашу думку, схожі між собою за визначальними рисами. Зокрема, здебільшого автори наголошують на таких (не виключно) властивостях зазначеного поняття: форма діяльності уповноважених суб'єктів; невід'ємний зв'язок із виконанням нормативно-правових актів; спрямованість на реалізацію (виконання, використання, дотримання тощо) правових норм; обмеженість конкретними життєвими ситуаціями (випадками); видання адміністративних актів (конкретно-індивідуальних рішень) [7, с. 20–22; 9, с. 39–42; 3, с. 398; 21, с. 53–56; 2, 40–42; 1, с. 1–7; 11, с. 36–39; 4, с. 237; 12, с. 74; 19, с. 175]. Саме вони, як на нас, розкривають головну сутність правозастосовної діяльності. З огляду на це, в інтересах нашого дослідження достатньо обрати одне з пропонованих у літературі визначень, якщо воно враховує названі риси (з певною, ймовірною часткою варіації формулювань), або ж сформулювати на їх підставі власне. Наприклад, правозастосовну діяльність можна узагальнено розглядати як діяльність суб'єктів публічного управління, спрямовану на виконання правових норм, закріплених у Конституції України та інших нормативно-правових актах, у конкретних життєвих ситуаціях (випадках), що супроводжується виданням відповідних адміністративних актів. Залежно від різновиду (форми, напрямку тощо) правозастосовної діяльності це визначення можна конкретизувати (що нині несуттєво).

Наведена дефініція наштовхує нас на думку про те, що задля з'ясування сутності вимог до застосування принципу рівності та для встановлення їх місця у загальній сукупності вимог до правозастосовної діяльності необхідно здійснити кілька кроків: по-перше, ознайомитись із вимогами, які висуваються до публічно-управлінської діяльності за цим напрямом, та нормативно-правовими актами, в яких вони закріплені; по-друге, з'ясувати, чи закріплено у них вимоги з приводу дотримання й забезпечення принципу рівності та у чому виражається їх сутність; по-третє, сформулювати пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення застосування принципу рівності у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного управління.

Приступаючи до виконання поставлених завдань, передусім зазначимо, що вимоги до правозастосовної діяльності доцільно, на нашу думку, поділити на кілька основних груп: 1) загальні вимоги до правозастосовної діяльності, які можуть включати такі підгрупи: вимоги до урядування; вимоги до адміністративних актів; 2) вимоги до правозастосування за окремими напрямами: експертиза; реєстраційні процедури; контрольно-наглядова сфера; ліцензійно-дозвільна діяльність тощо. У цій публікації пропонуємо акцентувати на загальних вимогах до правозастосовної діяльності.

Ведучи мову про загальні вимоги, нагадаємо, що з-поміж них можна виокремити: 1) загальні вимоги, які висунуто до усієї діяльності суб'єктів публічного управління (незалежно від форм чи напрямів). Вони зазвичай закріплені на початку нормативних актів, якими регламентовано правовий статус суб'єктів публічної влади та правові основи їх функціонування. Водночас до них можна вважати належними ті правові приписи, які розміщені у нормативних актах, що закріплюють засади дотримання принципу рівності, зокрема: Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Їх ретельне вивчення показує, що вони містять загальні формулювання з приводу дотримання принципу рівності, які можна застосувати до будь-яких сфер функціонування суб'єктів публічного управління, наприклад: «державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків спрямована на <…> забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень» (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»); «держави-сторони <…> зобов'язуються <…> утримуватися від вчинення будь-яких дискримінаційних актів або дій щодо жінок та гарантувати, що державні органи та установи діятимуть відповідно до цього зобов'язання». Виключення становлять правові вимоги, які закріплено щодо конкретних видів діяльності суб'єктів публічного управління (експертиза); 2) загальні вимоги, які висунуто до усієї діяльності цих суб'єктів, але в межах конкретно визначених напрямів. У такому разі – це вимоги, що становлять собою засади здійснення тільки правозастосовної діяльності. Вони, своєю чергою, можуть поділятись

на підгрупи, з яких основними вважаємо такі: вимоги до адміністративних актів (інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які застосовуються ними у правозастосовній діяльності) та вимоги до урядування (процесу прийняття рішень).

Вказаний поділ має умовний характер, адже загальновідомо, що існують й інші підходи до класифікації цих вимог, наприклад, поділ на формальні й матеріальні з їх подальшою конкретизацією на вимоги до адміністративних процедур та адміністративних актів (до форми, компетенції, здійснення дискреційних повноважень, із приводу особливостей видання актів, які зачіпають права великої кількості осіб тощо) [10, с. 270–282]. Ми їх враховуватимемо під час здійснення дослідження за обраним нами напрямом. Проте зауважимо, що нас цікавить виявлення загальної тенденції до нормативного закріплення вимог стосовно застосування принципу рівності, рівня сформованості механізму його забезпечення, а не проблеми нормативно-правового регулювання правозастосовної діяльності. Тому задля досягнення нашої мети детальне дослідження абсолютно усіх правил правозастосування буде зайвим.

Продовжуючи виклад думок із приводу основного питання, зазначимо, що нині відсутній нормативно-правовий акт, в якому було б систематизовано усі названі вимоги. Як наслідок, вони закріплені у низці нормативно-правових актів різної юридичної сили на національному й міжнародному рівнях:

1) нормативно-правові акти України, якими визначено правовий статус та засади діяльності суб'єктів публічної влади, як-то: ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 56 Закону України «Про Національний банк України», ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим та ін. У названих структурних частинах цих актів закріплено вимоги до рішень відповідних суб'єктів публічної влади та порядку їх прийняття. Але, як можна побачити з їх змісту, у них не згадується принцип рівності. Не кращим чином здійснена регламентація принципу рівності і в регламентах, оскільки вони не закріплюють самостійної вимоги щодо його дотримання як у процесі прийняття рішень суб'єктами публічного управління, так і у процесі «виконання актів законодавства» (наприклад, розділ 8 Регламенту Кабінету Міністрів України) тощо;

2) нормативно-правові акти України, які регулюють окремі правовідносини, але закріплюють загальні вимоги до правозастосування. Серед них, насамперед, варто згадати Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) України [6], на який вчені доволі часто посилаються, характеризуючи вимоги до усіх адміністративних актів та адміністративних процедур, незалежно від сфер їх застосування [5, с. 253–260]. Окреслене пояснюється, зокрема, тим, що КАС України встановлює перелік питань, які має перевірити суддя в контексті визначення відповідності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень вимогам права. Тим самим КАС України встановлює вимоги, яким мають відповідати дії (бездіяльність) та рішення суб'єктів владних повноважень, та відводить окреме місце серед них принципу рівності громадян перед законом (п. 7 ч. 2 ст. 2). Це створює, умовно кажучи, фундамент для визнання дотримання принципу рівності обов'язковою вимогою в діяльності суб'єктів публічного управління, яка має обов'язково знайти своє відображення в нормативно-правових актах, якими регулюється порядок діяльності цих суб'єктів, порядок прийняття ними рішень, відповідні адміністративні процедури тощо.

Викладене спонукає і до вироблення інших висновків, тобто якщо є вимога, то має передбачатись і порядок її дотримання: в яких випадках, в який спосіб, в якій формі тощо. З одного боку, це свідчить про те, що нормативне закріплення вимоги з дотримання принципу рівності в діяльності суб'єктів публічного управління має здійснюватись із паралельною деталізацією відповідних процедур його дотримання. З іншого боку, це підводить нас до висновку, що застосування принципу рівності має відображатись в офіційних документах. На його користь може слугувати той факт, що суд має здійснювати перевірку на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів (ст. 192 КАС України), з чого випливає, що виконання або невиконання вимоги з дотримання принципу рівності має підтверджуватись відповідними документами, а отже, відображатись у них.

На нашу думку, для фіксування фактів дотримання принципу рівності (поряд з іншими вимогами) необхідно, насамперед, внести зміни до затверджених на нормативному рівні зразків документів (адміністративних актів), які застосовуються в діяльності суб'єктів публічного управління. Ці зміни полягатимуть у доповненні цих документів структурною частиною, присвяченою засвідченню фактів дотримання вимог, які висунуто в нормативних актах до рішень і дій суб'єктів публічної влади. Ця структурна частина може передбачати необхідність внесення таких даних: чи мала місце ситуація, за якої можуть виникнути сумніви з приводу однакового ставлення до осіб, які звернулись до суб'єкта публічної влади; чи мають громадяни претензії з приводу однакового ставлення до них під час прийняття рішення; чи було враховано й ґрунтовно досліджено усі об'єктивні обставини, що вплинули на прийняття рішення, та які саме; на підставі яких нормативних положень було прийнято рішення; чи перевірялась аналогічна практика прийняття рішень (щодо аналогічних випадків, однотипних відносин) на предмет однаковості прийнятих рішень; якщо рішення відрізняються в однакових відносинах щодо різних осіб, то якими причинами це зумовлено та чим вони підтверджуються; чи було вжито заходів та яких саме для забезпечення громадянам рівних можливостей для реалізації їх законних прав та інтересів тощо. Альтернативою вказаній пропозиції може бути заповнення цих даних в окремому документі, спеціально присвяченому перевірці рівня дотримання правових вимог, який має долучатись до справ, відкритих

за кожним рішенням. Так чи інакше, запровадження будь-якого з цих варіантів сприятиме, на наш погляд, зниженню кількості оскаржень рішень суб'єктів публічного управління, підвищенню рівня законності їх рішень, впровадженню реального механізму дотримання правових принципів, включаючи принцип рівності громадян перед законом.

У контексті вивчення нормативних актів, які закріплюють загальні вимоги до правозастосування, доцільно згадати проект Адміністративно-процедурного кодексу [14], на прийняття якого покладено великі сподівання вчених-правознавців. І не дивно − у ньому заплановано систематизувати усі вимоги (або принаймні їх більшість) до здійснення адміністративних процедур і прийняття адміністративних актів, що сприятиме впровадженню однакової практики та введенню єдиних стандартів здійснення публічного управління, подолати прогалини чинного законодавства тощо. Позитивні боки цього документа вбачаються з огляду на тематику нашого дослідження. Так, на відміну від більшості розглянутих у межах цієї роботи нормативних актів, у проектах Кодексу одразу ж закріплено, що одним із принципів адміністративної процедури є рівність учасників адміністративного провадження перед законом (п. 3 ч. 1 ст. 6 проекту від 18 липня 2008 р. і п. 3 ч. 1 ст. 6 проекту від 3 грудня 2012 р.), та закріплено вимоги щодо його дотримання: «Адміністративний орган має забезпечити однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження під час вчинення процедурних дій та прийняття процедурних рішень» (ст. 9 проекту від 18 липня 2008 р. і ст. 9 проекту від 3 грудня 2012 р.). Викладеним, на жаль, обмежується регламентація особливостей дотримання принципу рівності у правозастосовній діяльності, однак, порівняно з рештою нормативних актів, цей Кодекс робить акцент на необхідності забезпечення однакового ставлення до всіх. З такого формулювання випливає, що має бути певний механізм такого забезпечення: способи забезпечення, інструменти забезпечення, їх оформлення тощо. Тим самим підтверджуються доцільність наших пропозицій стосовно нормативного закріплення вимог із дотримання принципу рівності та порядку їх реалізації, обґрунтованих вище;

3) міжнародні нормативні документи, зокрема, акти законодавства ЄС, з якими Україна має узгодити національне законодавство, наприклад: Резолюція № (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята від 28 вересня 1977 р. [16], Рекомендація Комітету Міністрів № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнята від 11 березня 1980 р. [17], Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, прийнята від 17 вересня 1987 р. [18]. Лише один із названих документів зобов'язує суб'єктів публічного управління дотримуватись принципу рівності – Рекомендація № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами. Так, у р. II «Основні принципи» Рекомендації закріплено, що «Адміністративний орган у процесі здійснення дискреційних повноважень <…> дотримується принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації». У Коментарях до неї цей принцип розтлумачено таким чином: «Метою цього принципу є запобігання несправедливій дискримінації, забезпечення однакового ставлення до особи у ситуаціях де-факто або де-юре, якщо це стосується здійснення наданого дискреційного повноваження. Якщо відмінність у ставленні базується на справедливих підставах, які можуть бути об'єктивно доведені, враховуючи поставлену мету, то принцип рівності перед судом не порушується. Несправедлива дискримінація існує тільки тоді, коли відмінність у ставленні не обґрунтовується об'єктивно, з урахуванням мети й наслідків заходу, що передбачаються. В цьому принципі не виключено можливість, що адміністративний орган змінюватиме своє ставлення з причини загального інтересу або у зв'язку з тим, що колишню діяльність визнано протиправною чи невідповідною» [17].

З викладеного можемо підсумувати, що принцип рівності у публічному управлінні розглядається ЄС як вимога щодо однакового ставлення до усіх осіб, щодо яких суб'єкт публічного управління приймає рішення. При цьому принцип рівності вважатиметься дотриманим, якщо усі рішення суб'єкта публічного управління будуть належним чином обґрунтованими. Припускаємо, спираючись на звичайну практику прийняття рішень органами публічної влади, що йдеться про обґрунтування на підставі: правових норм, юридичних фактів, допустимих доказів, інших об'єктивних обставин в залежності від того, про яке рішення йдеться.

Наприклад, згідно з ч. 2, 3, 6 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [13], орган ліцензування приймає обґрунтоване рішення про відмову у видачі ліцензії у разі встановлення наявності підстав для такої відмови, а саме: встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, встановленим для провадження виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про отримання ліцензії; виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії. Перелік та опис підстав (обґрунтування) для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії обов'язково у ньому зазначаються. З наведених норм бачимо, що орган ліцензування може відмовити у видачі ліцензії лише з підстав, передбачених законом, та за умови, що вони будуть викладені повністю у рішенні про відмову у видачі ліцензії.

Якщо спиратись на позицію ЄС у цій сфері, то можна дійти висновку, що дотримання передбачених законом вимог щодо прийняття рішень є водночас дотриманням принципу рівності, оскільки принцип рівності буде дотримано тоді, коли орган ліцензування відмовлятиме лише за наявності підстав, передбачених законом, і якщо обґрунтовуватиме відмову у передбачений законом спосіб. Якщо ж орган ліцензування порушить процедуру при-

йняття рішення, включаючи випадки відмов з інших причин, ніж передбачені законом, це створить правову підставу для звинувачення органу ліцензування у порушенні принципу рівності перед законом. Хоча, як на нас, для таких обвинувачень недостатньо порушення процедури – це лише стане підставою для оскарження рішення як незаконного. Для доведення факту порушення принципу рівності мають бути наявними фактичні прояви неоднакового ставлення до осіб, які звертаються за отриманням ліцензій чи інших послуг.

З цього випливає, що хоча й рекомендації ЄС і слугують певним орієнтиром у формуванні ефективного законодавства, задля впровадження дієвого механізму забезпечення принципу рівності положення рекомендацій необхідно розвивати, спираючись на особливості національного права. Окрім закріплення вимоги з приводу дотримання принципу рівності, доцільно закріпити: зміст принципу рівності, в чому проявляється його дотримання; обставини, за яких необхідно діяти із дотриманням принципу рівності та в який спосіб він має реалізовуватись (певна річ, що прийняття негативного рішення з належним обґрунтуванням та забезпечення рівних можливостей для позитивних дій (здійснення комплексу дій, необхідних для того, щоб усі громадяни мали однакову змогу реалізувати права й інтереси), наприклад, для ознайомлення з текстом рішень (забезпечення доступу до текстів, надрукованих шрифтом Брайля; здійснення повідомлень по телебаченню за допомогою перекладачів жестової мови; пристосування входів до будівель органів публічної влади для в'їзду на інвалідних візках тощо) має різні наслідки (юридичні та соціальні), відповідно, потребує різних механізмів застосування принципу рівності); випадки, коли принцип рівності вважатиметься недотриманим; можливість оскарження рішень із причин порушення принципу рівності; способи захисту прав та інтересів у разі порушення принципу рівності тощо. На нашу думку, чим детальніше буде закріплено механізм застосування принципу рівності, тим більше шансів, що він буде дотриманий. Абстрактні ж формулювання, застосовані у розглянутих рекомендаціях, можуть лише заплутати громадян, призвести до втрати часу, нервів, фінансових ресурсів, зневіри в судовій системі тощо, оскільки, як ми показали, вони можуть стати причиною для оскарження рішення суб'єкта публічного управління не з тих правових підстав та/або з висуненням не тих вимог.

Розглядаючи рекомендації і резолюції Комітету Ради Європи як джерела і зразок правової регламентації вимог із застосування принципу рівності у правозастосуванні, доцільно нагадати й про принципи належного урядування, в яких так само відводиться місце принципу рівності. Нагадаємо, що нині відсутній єдиний документ, в якому було б офіційно закріплено принципи належного урядування, через що у різноманітних джерелах формулювання їх назв та змісту дещо відрізняється. Однак практично усі вони враховують вимоги щодо забезпечення принципу рівності, наприклад: усі громадяни мають право голосу; правова система має бути справедливою та однаково діяти для всіх; добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства в ньому [20]; передбачається участь як чоловіків, так і жінок; рівність та інклюзивність. Добробут суспільства залежить від твердження, що всі його члени відчувають себе часткою цілого та не почуваються відлученими від шляху його розвитку. Це вимагає залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, але особливо – найуразливіших [8, с. 76].

Підсумовуючи результати дослідження, ми можемо дійти **висновку**, що принцип рівності становить невід'ємну вимогу у здійсненні публічного управління. Але без нормативно закріпленого та впровадженого у практику діяльності механізму його застосування принцип рівності залишиться лише формальною вимогою, яка розумітиметься фактично виконаною у будь-якому разі без вчинення якихось дій, спрямованих на його реальне дотримання й забезпечення. Тому видається дивним, що розуміння важливості цього принципу на міжнародному рівні досі не посприяло створенню такого механізму. Чинні конвенції, рекомендації, закони тощо містять лише окремі вислови про те, як має бути, однак жодного слова про те, як і за допомогою чого цього досягти. Наприклад, вимагається забезпечити рівну участь у прийнятті рішень, однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження під час вчинення процедурних дій та прийняття процедурних рішень або ж запобігти дискримінації тощо. Однак при цьому жодне з джерел, в яких розміщено такі вимоги, не встановлює, яким чином суб'єкти публічного управління мають досягати цих цілей, як вони мають забезпечити дотримання названих вимог, за допомогою яких методів, які активні дії мають вчинити для цього суб'єкти публічного управління та яким чином вони мають бути оформлені, як за цим процесом можна спостерігати та як можна впевнитись, перевірити, проконтролювати, що цей принцип дійсно забезпечується. Зважаючи на це, навряд чи можна стверджувати, що цього принципу реально дотримуються, а суб'єкти публічного управління дбають про це. На нашу думку, вказане слугує вагомою причиною для розроблення нових нормативно-правових актів та внесення відповідних змін до чинних нормативних документів з урахуванням наших зауважень.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Барандич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 4. С. 1−7.

2. Донченко О.І. Особливості правозастосування як форми реалізації норм права. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 11, т. 1. С. 40−42.

3. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

4. Загальна теорія права: Підручник / М.І. Козюбра, С.П. Погребняк, О.В. Цельєв, Ю.І. Матвєєва; За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.

5. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

7. Костюк Н.П. Правозастосовча діяльність органів внутрішніх справ. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 36. С. 20−25.

8. Кухарева Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. Теорія та практика публічного управління. 2015. Вип. 3. С. 76−83.

9. Мельник О. Правозастосування як особлива форма реалізації правових норм у процесі фінансового контролю. Юридична Україна. 2007. № 5. С. 39−42.

10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

11. Мельничук С.М. Правозастосовна форма здійснення функцій держави та публічне адміністрування: взаємозв'язок змісту правових категорій. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 35, Ч. 1, Т. 1. С. 36−39.

12. Перепелюк А.М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект): дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень». К., 2016. 224 с.

13. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

14. Проект Адміністративно-процедурного кодексу: від 18 липня 2008 р. № 2789. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073

15. Проект Адміністративно-процедурного кодексу: від 3 грудня 2012 р. № 11472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

16. Резолюція № (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята від 28 вересня 1977 р. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. К.: Факт, 2003. С. 460−468.

17. Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнята від 11 березня 1980 р. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. К. : Факт, 2003. С. 469−479.

18. Рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, прийнята від 17 вересня 1987 р. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. К.: Факт, 2003. С. 480−493.

19. Теорія держави та права: навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.]; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. К.: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

20. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2012. Вип. 9. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.

21. Юхимюк О.М. Співвідношення понять «правозастосування» та «застосування норм права». Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 53−56.

22. Юхимюк О.М. Форми правозастосовної діяльності. Актуальні питання реформування правової системи України. У 2 т. : III Міжнар. наук.-практ. конф. (2−3 червня 2006 р.; Луцьк): зб. наук. пр. / Волин. нац. ун-т імені Лесі Українки. Луцьк: РВВ «Вежа» ВДУ ім. Лесі Українки, 2006. Т. 1. С. 76−77.

УДК 342.97

**Шевнін С. М.,**
*аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції*
*Харківського національного університету внутрішніх справ*

# ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

# PROCESSUAL FEATURES OF FORMING BUDGET FUNDS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

Статтю присвячено аналізу особливостей процедури формування бюджетних коштів Міністерства внутрішніх справ України як складової частини бюджетного процесу в країні. Розглянуто стадії бюджетного процесу, визначено функції Міністерства внутрішніх справ України як учасника бюджетного процесу, відповідального за формування бюджетних коштів на правоохоронну діяльність. Наведено доктринальні позиції та з'ясовано особливості етапів проведення бюджетного процесу з формування коштів Міністерства внутрішніх справ на стадіях складання, розгляду та затвердження державного бюджету. Сформульовано пропозиції з удосконалення теоретичних засад щодо зазначеної проблеми.

***Ключові слова:*** *бюджет, бюджетні кошти, бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, етапи складання проекту бюджету, Міністерство внутрішніх справ України.*

Статья посвящена анализу особенностей процедуры формирования бюджетных средств Министерства внутренних дел Украины как составляющей бюджетного процесса в стране. Рассмотрены стадии бюджетного процесса, определены функции Министерства внутренних дел Украины как участника бюджетного процесса, ответственного за формирование бюджетных средств на правоохранительную деятельность. Приведены доктринальные позиции и выяснены особенности этапов проведения бюджетного процесса по формированию средств Министерства внутренних дел на стадиях составления, рассмотрения и утверждения государственного бюджета. Сформированы предложения по совершенствованию теоретических основ по указанной проблемы.

***Ключевые слова:*** *бюджет, бюджетные средства, бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, этапы составления проекта бюджета, Министерство внутренних дел Украины.*

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the procedure for the formation of budget funds of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as part of the budget process in the country. The stages of the budget process and the functions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as a participant in the budget process responsible for the formation of budget funds for law-enforcement activities, are considered. The doctrinal positions are presented and the peculiarities of the budget process implementation process for the formation of the Ministry of Internal Affairs at the stages of drafting, consideration and approval of the state budget are determined. The proposals on the improvement of theoretical foundations concerning the mentioned problem are formed.

***Key words:*** *budget, budgetary funds, budget process, stages of budget process, stages of budget drafting, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Дослідження особливостей процедури формування бюджетних коштів Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) пов'язано з фінансуванням правоохоронної діяльності в країні, а отже, із забезпечення законності і правового порядку. Державний бюджет України як план формування та використання публічних фінансів визначає обсяг коштів, необхідних для забезпечення виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо правоохоронної функції, правового порядку, його формування та виконання, характеризує рівень економічного розвитку як країни загалом так і сфер її діяльності зокрема. Як зазначають Т. Єгоркіна й О. Пахомова, завдяки правильному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність та належний життєвий рівень населення [1]. Через державний бюджет формуються пріоритетні напрями діяльності МВС. Наведене свідчить про актуальність досліджуваної теми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В юридичній літературі нині немає єдиної думки щодо змісту поняття «бюджетний процес» і його стадій. Відомий учений, фахівець фінансового права Л. Воронова зазначила, що бюджетний процес – діяльність органів держави і місцевого самоврядування в широкому плані, і формування бюджету не зводиться тільки до складання проекту закону «Про Державний бюджет» [2, с. 142]. Відповідно до п. 49 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів [3]. Отже, формування бюджетних коштів є першим етапом управління ними.

Бюджетний кодекс України (ст. 19) визначає такі стадії бюджетного процесу:

1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд проекту й ухвалення Закону «Про Державний бюджет України» (рішення про місцевий бюджет);



© С. М. Шевнін, 2017

3) виконання бюджету, зокрема, внесення змін до Закону «Про Державний бюджет України» (рішення про місцевий бюджет);

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету, ухвалення рішення щодо нього [3].

Формування бюджетних коштів триває на перших двох стадіях бюджетного процесу і потребує правового забезпечення організація цих стадій щодо розпорядників бюджетних коштів, зокрема МВС. Отже, порядок формування бюджетних коштів МВС разом із формуванням державного бюджету взагалі проходить цілу низку взаємообумовлених етапів. У правовій літературі відсутня єдність думок щодо складу цих етапів.

На думку О. Дячук, основні етапи управління доходами бюджету такі: планування та прогнозування, мобілізація доходів бюджету та контроль за виконанням. Автор вважає, що етап планування доходів бюджету містить такі складники: розроблення стратегії управління доходами бюджету, оцінка доходів бюджету та розроблення плану управління ними, перехід до здійснення прогнозування та планування, використовуючи сучасні, науково обґрунтовані методи й економіко-математичне моделювання [4, с. 3].

А. Чвалюк виділяє чотири етапи формування державного бюджету: проектний, робочий, завершальний, регулятивний. Перші три етапи є основними, четвертий – додатковим. До першого проектного етапу А. Чвалюк відносить бюджетне планування, основною передумовою успішного завершення якого має стати єдина база визначення доходів і видатків, тобто матеріали, прогнози та розрахунки, на основі яких складають майбутній бюджет [5, с. 274]. На думку деяких авторів, складання проекту бюджету розпочинається підведенням підсумків виконання Закону «Про Державний бюджет України» за минулий рік, здійсненням оцінки й аналізу причин, які вплинули на відхилення бюджетних показників звітного періоду, ухваленням рішення щодо звіту про виконання бюджету за минулий (звітний) рік [6, с. 250]. Отже, наукові позиції відрізняються від установлених законом процедур проведення бюджетного процесу, що потребує уточнення процедур формування бюджетних коштів, зокрема у сфері правоохоронної діяльності, оскільки від правового забезпечення організації бюджетного процесу залежить якість бюджетного закону, отже, фінансування завдань держави.

**Мета статті** – дослідити правову проблематику бюджетного процесу і діяльності МВС як його учасника, з'ясувати сучасні процесуальні особливості бюджетної процедури МВС із формування бюджетних коштів на першій та другій стадії бюджетного процесу в країні.

**Виклад основного матеріалу.** Для ефективного формування бюджетних коштів потрібно вдосконалити стадію проектування державного бюджету, оскільки: по-перше, у Міністерстві фінансів України повинні встановити наявність у розпорядженні техніки, інформації, часу та фахівців, необхідних для нормальної роботи; по-друге, розпланувати роботу так, щоб уникнути порушення встановлених законом термінів, а вже потім, використовуючи за зразки чинний бюджетний закон і текст державного бюджету за минулий рік, провести їх аналіз і почати формулювати бажані зміни [5, с. 274].

І. Мацуляк зазначає, що безпосередньому складанню проекту бюджету на черговий фінансовий рік передує підготовка низки документів і матеріалів, складених на черговий фінансовий рік. До них належать прогноз соціально-економічного розвитку, основних напрямів бюджетної і податкової політики, прогноз зведеного фінансового балансу [7, с. 358]. На думку Ю. Глущенко, бюджетному плануванню держави як головній складовій частині бюджетного менеджменту передує підготовча робота, що включає розроблення основних прогнозних макропоказників соціального й економічного розвитку України на плановий рік; розроблення й затвердження постанови Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік»; аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання бюджету в поточному році, підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік [8].

Отже, можна говорити про самостійний підготовчий етап, що передує безпосередньому проектуванню формування бюджетних коштів і є вкрай важливим для його успішного звершення.

Для підготовки проекту закону про державний бюджет враховуються положення й інших найважливіших документів, як-от: Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, підготовлені Міністерством економіки, Основні принципи грошово-кредитної політики України, підготовлені Національним банком України, Основні напрями бюджетної політики, затверджені Верховною Радою України, звіти про виконання державного бюджету за попередній бюджетний період, а також прогнозні показники на наступні за плановим три роки й ін. [9, с. 133]. Формування бюджетних коштів неможливе без економічного складника, що має втілитися в установлену правову форму, тобто в другий етап формування бюджетних коштів – проектний.

Важливим процесом проектного етапу формування бюджетних коштів будь-якого учасника бюджетного процесу, зокрема МВС, є належне планування та прогнозування. Бюджетне планування і прогнозування в літературі визначаються важливими інструментами управління бюджетними коштами, які, за висловлюванням Л. Фещенко, надають реальні переваги органам державної влади, оскільки підвищують ефективність ухвалення фінансових рішень, сприяють відкритості процесу управління і прозорості ухвалення рішень. Однак усе це можливо лише за умови високої якості цих процесів, коли прогнозні та планові бюджетні показники є науково та економічно обґрунтованими, інакше їх застосування не дасть бажаних результатів. За умов нестабільності економічного розвитку в Україні велике значення для прогнозування бюджетних показників матиме

врахування показників інфляції, обмінного курсу національної валюти, державного боргу та їхні зміни в прогнозованому періоді. Точність прогнозних розрахунків залежить здебільшого від таких чинників, як: значення бюджетних показників у базисному періоді, величина і динаміка заданих параметрів розвитку економіки в прогнозованому періоді, структура і внутрішня характеристика моделі для розрахунку показника [10, с.156].

У науковій літературі також зазначено необхідність налагодження субординації та здорової співпраці виконавчої та законодавчої влади в процесі формування бюджету [11, с. 20]. До змісту такої співпраці виконавчої та законодавчої влади, як вважають учені, повинно входити закріплення пріоритетів бюджетної політики згідно із проголошеною урядом програми розвитку; встановлення граничного розміру дефіциту (профіциту) державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту (далі – ВВП); установлення частки прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України; встановлення граничного обсягу державного боргу та його структури; обґрунтування і розрахунки питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів; розрахунки питомої ваги капітальних вкладень у видатках державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання; визначення взаємовідносин державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді; пропозиції щодо змін до законодавства, ухвалення яких необхідне для реалізації бюджетної політики держави; установлення переліку головних розпорядників коштів державного бюджету України; установлення переліку захищених статей витрат державного бюджету; обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди; установлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період; оцінка об'єму фінансування бюджету; аналіз доповіді про перебіг виконання державного бюджету України поточного року; аналіз звіту про виконання державного бюджету за минулий рік [5, с. 274–275].

Під час проектного етапу формування бюджетних коштів важливо враховувати сучасні особливості бюджетного процесу на місцевому рівні, які пов'язані зі складанням так званого «бюджету участі», або громадського бюджету. Бюджетний процес у такому разі передбачає виконання таких процедур, як: подання проектних пропозицій, їх розгляд, організація голосування за проектні пропозиції та підрахунок результатів, встановлення підсумків голосування, реалізація проектних пропозицій та оприлюднення інформації. Варто зазначити, що така плідна бюджетна робота відбувається в межах бюджетного процесу держави, що, відповідно до ст. 3 БКУ, становить один календарний рік, починається з 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Отже, безпосередня підготовка до ухвалення державного бюджету України триває менше року, що значно ускладнює якісне проведення проектного етапу стадії складання проектів бюджетів.

Особливо важлива співпраця МВС з іншими органами виконавчої влади, що є суб'єктами формування бюджетних коштів, на проектному етапі формування бюджету. У бюджетній діяльності МВС на цьому етапі повинні реалізуватися такі повноваження, як оброблення бюджетних запитів установ МВС, прогнозування обсягів надходжень коштів від надання адміністративних послуг підрозділами МВС, а також обсягів коштів від адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності МВС, що є запорукою вдалого результату бюджетного процесу. Закінчується цей етап підготовкою проекту кошторису МВС на плановий період.

Названі напрями взаємодії органів виконавчої, законодавчої влади і громадськості не лише охоплюють формування бюджету, але й закладають основи його виконання та контролю в цій сфері. Отже, вважаємо недоцільним виділяти робочій окремим етапом формування бюджетів, як це пропонується в науковій літературі, оскільки, по-перше, усі попередні етапи характеризуються плідною співпрацею, по-друге, за строками проектування надходжень бюджетних коштів пов'язане з перевіркою Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету проекту закону «Про державний бюджет України» щодо відповідності його бюджетному законодавству і розглядом Верховною Радою України зазначеного проекту на відповідних читаннях, а також його ухвалення.

Завершальний етап формування бюджетних коштів МВС пов'язаний із розглядом Закону «Про державний бюджет України» (з можливим формулюванням пропозицій і поверненням його на повторний розгляд до Верховної Ради України) Президентом України, його ухваленням і оприлюдненням, а отже, з ухваленням відповідного кошторису МВС. Цей етап пов'язаний з уточненням бюджетних асигнувань, контролем та перевіркою бюджетних запитів, з остаточним ухваленням проекту кошторису МВС.

Окремим етапом формування бюджету деякі науковці визначають регулятивний. Серед таких дослідників А. Чвалюк, який зазначає, що за настання наслідків, описаних у ст. ст. 52–54 Бюджетного кодексу України, у Закон «Про державний бюджет України» вносяться зміни. Оскільки Закон у цих випадках набуває додаткових правових категорій, що призводить до нових правових наслідків (підготовка необхідних поправок до бюджету; відпрацювання формулювань; уточнення виконавців програм; графіків фінансування), названий автор вважає, що знов розпочинається процес формування державного бюджету. Регулювання державного бюджету шляхом внесення змін до Закону є способом його формування [5, с. 275]. Можна погодитися з думкою згаданого автора, що внесення змін до Закону «Про державний бюджет України», яке відбувається щорічно, може бути обґрунтоване різноманітними чинниками економічного, соціального чи політич-

ного характеру, по суті повторює всі етапи формування державного бюджету, хоча і в менших обсягах.

До особливостей проведення процедур із формування бюджетних коштів варто віднести і недосконалості законодавства, що пов'язані зі строками бюджетного процесу. Розгляд етапів формування бюджетних коштів МВС свідчить про недостатність терміну їх підготовки, оскільки до 20 березня року, що передує плановому, Кабінет Міністрів України вже повинен мати основні бюджетні показники, тобто МВС має надати бюджетні запити установ МВС, паспорти бюджетних програм на підставі пропозицій, розрахунків та обґрунтувань підрозділів апарату МВС та установ системи МВС, підготувати лімітні довідки про бюджетні асигнування, розглянути проекти кошторисів, планів асигнувань загального и спеціального фондів бюджету тощо. Одночасно проводиться робота зі складання бюджетної звітності, яка надається до 1 квітня поточного року. Отже, вказані періоди проведення бюджетного процесу потребують урегулювання шляхом продовження термінів, як це вже сталося з бюджетами територіальних громад, бюджетний період яких триває два роки.

Отже, можемо зробити висновок про те, що формування бюджетних коштів МВС України проходить декілька етапів, зумовлених загальним порядком формування державного бюджету України, як-от: а) підготовчий; б) проектний (в якому основну роль відіграє прогнозування та планування); в) завершальний; г) регулятивний.

**Висновки і пропозиції.** Правовий порядок формування бюджетних коштів Міністерства внутрішніх справ України є початковою формою управління бюджетними коштами МВС. Процедура формування бюджетних коштів МВС – це врегульована нормами права діяльність уповноважених суб'єктів, що проявляється як в економічному (підготовка бюджетних запитів, кошторисів, фінансових планів та інших прогнозних показників складання доходів державного бюджету України), так і в правовому (складання та затвердження кошторису МВС на підставі проекту закону про державний бюджет України) аспектах, складається з низки взаємопов'язаних етапів (підготовчий, проектний (прогнозування та планування), завершальний, регулятивний). Кінцевим результатом формування бюджетних коштів є ухвалення кошторису МВС на підставі Закону України «Про державний бюджет», в якому має бути передбачена достатньо обґрунтована сума коштів, що забезпечує ефективну діяльність МВС у відповідному бюджетному році.

Для вдосконалення процедури формування бюджетних коштів МВС, як і інших розпорядників бюджетних коштів, доцільно внести зміни в ст. 3 БКУ «Бюджетний період» стосовно продовження річного терміну бюджетного періоду до двох років, уточнення термінів проведення етапів першої стадії бюджетного процесу.

Отже, процесуальний порядок управління бюджетними коштами МВС являє собою сукупність регламентованих бюджетним законодавством процедур щодо формування, розподілу, використання та контролю доходів системи установ МВС, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів забезпечення правоохоронної діяльності в крані. Надалі потребують більш детального розгляду процедури розподілу, використання та контролю коштів МВС України.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Пахомова О., Єгоркина Т. Механізм формування дохідної частини державного бюджету на сучасному етапі. URL: http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=20873 (дата звернення: 18.05.2016).

2. Воронова Л. Фінансове право України: підручн. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.

3. Бюджетний кодекс України: Закон від 8 липня 2010 р. № 2456–VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № № 50–51. Ст. 572.

4. Дячук О. Управління доходами державного бюджету України: проблеми формування та стратегія забезпечення зростання. URL: http://libfor.com/index.php?newsid=1045 (дата звернення: 28.06.2017).

5. Чвалюк А. Етапи формування закону про державний бюджет. Форум права. 2007. № 3. С. 272–277. URL: file:///C:/Users/7272~1/AppData/Local/Temp/FP_index.htm_2007_3_43.pdf (дата звернення: 28.06.2016).

6. Булгакова С., Василенко Л., Єрмошенко Л. та ін. Державні фінанси: Фінанси. Бюджетна система України. Т. 1. К., 2004. 400 с.

7. Мацуляк И. Экономика: научн. очерки. М., 2005. 504 с.

8. Глущенко Ю.А.Бюджетний менеджмент як дієвий механізм державного управління та місцевого самоврядування. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/11.pdf (дата звернення: 28.06.2016).

9. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины / под общ. ред. Н. Кучерявенко. Х.: Одиссей, 2005. 416 с.

10. Фещенко Л. Вдосконалення бюджетного планування та прогнозування. Вісник економіки транспорту і промисловості. № 34. 2011. С. 154–157. URL: file:///C:/Users/7272~1/AppData/Local/Temp/perfection-of-budgetary-planning-and-forecasting.pdf (дата звернення: 28.08.2016).

11. Ротов А. Формування державного бюджету України. Фінанси України. 1999. № 9. С. 18–21.

УДК 347.961

**Шинкарук А. І.,**
*здобувач*
*Науково-дослідного інституту публічного права*

# ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

# PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF NOTARIES IN THE FIELD OF STATE REGISTRATION

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених, визначено та розглянуто принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. Надано авторське визначення поняття «принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації». Запропоновано власну класифікацію принципів діяльності нотаріусів у цій сфері, що передбачає їх розподіл на три основні групи: загальноправові, галузеві та спеціальні.

***Ключові слова:*** *принципи, принципи права, адміністративно-правове регулювання, нотаріус, державна реєстрація.*

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, определены и рассмотрены принципы административно-правового регулирования деятельности нотариусов в сфере государственной регистрации. Предоставлено авторское определение понятия «принципы административно-правового регулирования деятельности нотариусов в сфере государственной регистрации». Предложена собственная классификация принципов деятельности нотариусов в этой сфере, предусматривающая их деление на три основные группы: общеправовые, отраслевые и специальные.

***Ключевые слова:*** *принципы, принципы права, административно-правовое регулирование, нотариус, государственная регистрация.*

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and the scientific views of scientists, the principles of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration are defined and considered. Author's definition of the concept of "principles of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration is given". The own classification of the principles of the activities of notaries in this sphere is proposed, which includes their distribution into three main groups: general law, industry and special.

***Key words:*** *principles, principles of law, administrative-legal regulation, notary, state registration.*

**Постановка проблеми.** Робота сучасного нотаріату України, окрім норм законодавчих актів, ґрунтується також на ідейних нормах. Як і будь-яке правове явище, що існує в межах правової системи нашої держави, усю нотаріальну сферу побудовано навколо цілого кола відправних начал, або ж принципів. Проте масив основоположних ідей не є однорідним, як не є однорідною і система правового регулювання того чи іншого юридичного явища загалом. Аналіз засад державно-реєстраційної діяльності нотаріусів доводить, що норми адміністративного права домінують у цій сфері, що, у свою чергу, показує привалювання адміністративно-правового типу регулювання. Але аналіз останнього зумовлює важливість розкриття змісту та чіткого виділення принципів, на яких воно засновується, зважаючи на сучасні правові реалії.

**Стан дослідження.** Проблемі визначення принципів діяльності нотаріусів присвячено увагу в чималій кількості наукових праць. Це питання розглядали: Ю. Тихомиров, О. Кузьменко, І. Пастух, М. Плугатир, М. Співак, В. Галунько, В. Олефір, М. Пихтін, М. Оніщенко, Л. Попова, В. Шинкарук, І. Городецька, І. Шопіна та багато інших. Однак поза увагою науковців залишились принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

**Мета статті** – визначити та розглянути принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації – це вихідні ідеї вираженого в нормах адміністративної галузі правового впливу на суспільні відносини, що виникають у межах роботи нотаріату як суб'єкта державної реєстрації, які формують допустиму основу державної координації в цій сфері, показують суспільну цінність останньої. Принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації є двосторонніми по своїй суті. Адже вони є основою не тільки для впливу з боку держави, але й для всіх інших правових відносин адміністративно-правового характеру, що виникають в межах провадження нотаріатом державно-реєстраційної діяльності.

У результаті аналізу наукової літератури ми можемо стверджувати, що принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації доцільно класифікувати за ознакою їхньої галузевої приналежності та ступеня поширеності на суспільні відносини, які виникають під час роботи нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації, виділяючи їх від найбільш абстрактних до максимально конкретних за змістом основоположних ідей. Отже, ґрунтуючись на вищенаведеній тезі, назвемо такі принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації:



© А. І. Шинкарук, 2017

– загальноправові принципи, закріплені на конституційному рівні;

– принципи адміністративної галузі права;

–с пеціальні принципи, вихідні ідеї адміністративно-правового регулювання нотаріату у сфері державної реєстрації безпосередньо.

Загальноправовими є принципи, що лежать в основі правової системи України. Їх закріплено в Конституції – найголовнішому законодавчому акті держави, у зв'язку із чим на них базується будь-який правовий інститут, явище, категорія тощо. Адміністративно-правове регулювання нотаріату у сфері державної реєстрації ґрунтується на декількох загальноправових принципах, серед яких верховенство права і законність, що перебувають у взаємному зв'язку між собою. Їхній зміст втілено в ст. ст. 6 та 8 Конституції України, відповідно до яких на території нашої держави визначається та діє принцип верховенства права. Крім того, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду по захист конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

Сутність верховенства права досить повно розкривається у рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, де зазначено: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом повинні бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства» [2]. Тобто принцип верховенства права означає, що право є найвищим та найголовнішим регулятором суспільних відносин в Україні. Сутність законності, на думку більшості вчених, розкривається в панівній ролі нормативно-правової бази як основного виразу права. Інакше кажучи, усі суб'єкти права повинні діяти в межах та на основі положень останньої, не порушуючи їх.

Адміністративно-правове регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації, відповідно до зазначених принципів, ґрунтується на нормах законодавства, які є вираженням права. Крім того, представники нотаріату, а також органи, які координують та контролюють їхню діяльність у сфері державної реєстрації, зобов'язані реалізовувати свої повноваження виключно в межах та в спосіб, визначені чинними нормативно-правовими актами.

Наступні два загальноправові принципи втілено в одній нормі Конституції, а саме в ст. 3, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Зазначена стаття втілює в собі принцип забезпеченості прав і свобод людини і громадянина та принцип відповідальності держави.

Відповідно до першої вихідної ідеї, провадження нотаріальної діяльності, а також її забезпечення з боку відповідних органів влади, які координують та контролюють нотаріат, не повинно жодним чином порушувати ключові права і свободи людини та громадянина. У цьому аспекті зазначений принцип перекликається зі змістом принципу відповідальності держави, згідно з яким органи та їх посадові особи несуть відповідальність за виконання покладених на них обов'язків та повноважень. Із цього випливає, що у своїй роботі нотаріат, а також система владних органів. уповноважених на його забезпечення, контроль та координацію, відповідають, насамперед перед українським соціумом, за непорушність свобод, прав та законних інтересів останнього.

Наступну групу принципів адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріату у сфері державної реєстрації становлять вихідні положення галузі, до якої він належить. Зазначимо, що принципи адміністративного права безпосередньо чітко не прописано в жодному акті адміністративного законодавства. Водночас цей аспект не свідчить про їх відсутність взагалі. Науковці виділяють принципи адміністративного права, виходячи із сутності предмета галузевого регулювання, змісту загальних принципів права й окремих законодавчих положень. Проте єдиної думки щодо цього сьогодні немає. Так, В. Галунько пропонує класифікацію принципів адміністративного права, відповідно до якої останні варто поділяти на основні галузеві принципи адміністративного права (служіння публічної адміністрації суспільству та людині, обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини, повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері, зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність суду, оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування, гласність, відповідальність, самостійність діяльності публічної адміністрації) і принципи окремих інститутів адміністративного права (принцип державної служби, адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [3, с. 63–70].

Зовсім по-іншому підходять до класифікації принципів адміністративного права О. Кузьменко, І. Пастух, М. Плугатир і М. Співак, які виділяють загальні принципи (науковості, верховенства кон-

ституційних положень, верховенства норм законів, пріоритетності прав та свобод людини, узгодженості адміністративного законодавства із природним правом, відповідальності адміністративного законодавства міжнародним договорам, повноти регулювання статусів суб'єктів адміністративного права, забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм, мінімізації втручання публічної адміністрації в особисте життя людини) і спеціальні принципи (загальної служби, адміністративного процесу, адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства, місцевого самоврядування) [4, с. 23].

Цікавою є думка В. Сорокіна, який зазначає, що адміністративне право будується на таких принципах, як: принципи так званого організаційного адміністративного права; принципи державної служби; процесу управління, тобто процесу вчинення адміністративних дій; адміністративно-юрисдикційного процесу; судового процесу щодо захисту прав і свобод громадян від дій і рішень публічного управління, від порушень прав і свобод громадян [5, с. 49]. Ю. Тихомиров відніс до принципів адміністративного права ієрархічність побудови суб'єктів адміністративного права та їхніх відносин; підзаконність діяльності; функціонально спеціалізований характер діяльності; участь громадян та їх об'єднань у державному управлінні; здійснення владних повноважень професійним, спеціально створеним апаратом і його службовцями [6, с. 37].

Отже, принципи адміністративного права у своїй різноманітності являють собою розгалужену систему різних засадничих аспектів, що фактично формують ідейну спрямованість адміністративного права загалом та галузевого регулювання безпосередньо. Варто зазначити, що адміністративно-правове регулювання нотаріату у сфері державної реєстрації ґрунтується не на всіх галузевих вихідних ідеях. Виходячи з доктринальних поглядів багатьох учених, на нашу думку, найбільш доцільно виділити такі принципи, адже вони по своїй суті найбільше стосуються роботи нотаріату як суб'єкта державної реєстрації, та координації останньої, а саме:

1) принцип повноти регулювання – суть якого полягає в тому, що адміністративно-правовий вплив у сфері діяльності нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації має здійснюватися доти, доки не буде досягнуто мети правового регулювання загалом, тобто упорядкування конкретного типу суспільних відносин, забезпечення діяльності їх учасників тощо;

2) принцип публічності правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації передбачає відкритість усього процесу регулювання, його здійснюваність органами публічної адміністрації, у межах відносин влади і підпорядкування, а не між приватними сторонами;

3) принцип відповідальності, відповідно до якого адміністративно-правовий вплив передбачає можливість використання примусу, що проявляється в притягненні порушників до адміністративної діяльності, у межах процесу регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації;

4) принцип підпорядкованості адміністративно-правовому законодавству, що передбачає вираження адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації виключно в положеннях галузевої нормативно-правової бази.

Останню групу правових принципів становлять вихідні ідеї, які сформовано в межах адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації безпосередньо. Нормативно-правовою основою цих принципів є правові засади, на яких зазначений тип роботи нотаріату ґрунтується. Вони характеризуються низкою специфічних особливостей порівняно з вихідними ідеями загальноправового та галузевого типу.

По-перше, вони по своїй природі є динамічними, адже втілюються в нормах законодавчих актів, які формують правовий статус нотаріату як суб'єкта державної реєстрації. Спеціальні принципи, з одного боку, побудовано на основі вихідних ідей загальноправового та галузевого значення, бо вони становлять основу саме адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації, а з іншого – вони мають тенденцію до зміни тією мірою, в якій змінюються положення правових засад роботи нотаріусів як державних реєстраторів загалом.

По-друге, спеціальні принципи являються собою певного роду «симбіоз» вихідних положень державної реєстрації загалом та роботи нотаріусів у цій сфері зокрема.

З огляду на зазначені особливості, спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації ми вважаємо доцільним поділити на дві підгрупи, виділивши принципи адміністративно-правового регулювання державної реєстрації та принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності безпосередньо.

Першу підгрупу вихідних положень становлять принципи, які закріплено та визначено в ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», відповідно до якої державна реєстрація ґрунтується на таких принципах:

1) гарантованості державою об'єктивності, достовірності та повноти відомостей про зареєстровані права на нерухоме майно та їх обтяження;

2) обов'язковості державної реєстрації прав у Державному реєстрі прав;

3) публічності державної реєстрації прав;

4) обов'язковості внесення відомостей до Державного реєстру прав виключно на підставах та в порядку, визначених законодавством;

5) відкритості та доступності відомостей Державного реєстру прав;

6) принципі одночасності державної реєстрації із здійснюваними відповідного роду нотаріальними діями [7].

Друга підгрупа принципів, на яких ґрунтується адміністративно-правове регулювання діяльності

нотаріусів у сфері державної реєстрації, складається з вихідних засад, які ми виділили, виходячи з положень Закону України «Про нотаріат», наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України» та інших спеціальних нормативно-правових актів. Отже, до другої підгрупи принципів варто віднести такі:

1) принцип територіальної обмеженості нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації;

2) принцип строковості вчинення нотаріальних дій;

3) принцип процедурності й оскаржуваності діяльності нотаріусів як державних реєстраторів;

4) принцип контрольованості реєстраційної діяльності нотаріусів.

**Висновки.** Отже, проведений аналіз зазначеної проблематики показав, що ані на рівні законодавства, ані в межах науково-юридичної теорії зміст принципів адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів, зокрема у сфері державної реєстрації, належним чином не висвітлено, що, на нашу думку, є неприпустимим. У зв'язку із цим запропоновано власну класифікацію принципів діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації, що передбачає їх розподіл на три основні групи, а саме:

– загальноправові принципи, що є ідейною основою всієї правової системи держави та закріплюються в Конституції;

– галузеві принципи адміністративного права, виділення яких зумовлено тим фактом, що предметом дослідження є адміністративно-правовий тип правового регулювання;

– принципи нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації безпосередньо, які охоплюють принципи державної реєстрації та принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності в реєстраційній сфері безпосередньо.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа при призначення судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15–рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.

3. Галунько В., Олефір В., Пихтін М. та ін. Адміністративне право України: навч. посібн.: у 2 т. Харків: Право, 2010. 624 с.

4. Кузьменко О., Пастух І., Плугатир М. та ін. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем): навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2015. 232 с.

5. Сорокин В. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2002. 474 с.

6. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса. М.: Юрид. лит., 1974. 172 с.

7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон від 1 липня 2004 р. № 1952–IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 553.

УДК 340.12:342.7

**Шульжук Т. Р.,**
*аспірант кафедри фінансового права*
*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

# ХОЛДИНГ ЯК КОНСОЛІДОВАНИЙ ПЛАТНИК ПОДАТКУ

# HOLDING AS CONSOLIDATED TAX PAYER

Досліджено зміст та ознаки податкової консолідації. Визначено сутнісні переваги та недоліки консолідації платника податку на прибуток. Проаналізовано динаміку історичного розвитку інституту консолідованої звітності та досліджено нормативне регулювання інституту консолідованого платника податку в межах іноземних податкових систем. Докладно вивчено питання податкової правосуб'єктності консолідованого платника податку, доведено необхідність його існування як частини загально-правового регулювання холдингів.

***Ключові слова:*** *холдинг, консолідація, група компаній, консолідована звітність.*

Исследованы содержание и признаки налоговой консолидации. Определены существенные преимущества и недостатки консолидации плательщика налога на прибыль. Проанализирована динамика исторического развития института консолидированной отчетности, исследовано нормативное регулирование института консолидированного налогоплательщика в пределах иностранных налоговых систем. Подробно освещен вопрос налоговой правосубъектности консолидированного налогоплательщика и доказана необходимость его существования как части общеправового регулирования холдингов.

***Ключевые слова:*** *холдинг, консолидация, группа компаний, консолидированная отчетность.*

The content and features of tax consolidation are explored. The essential advantages and disadvantages of profit tax consolidation are determined. The dynamics of the historical development of the Institute of consolidated reporting and the regulatory regulation of the consolidated tax payer institution within the framework of foreign tax systems are analyzed. The issue of tax legal personality of the consolidated taxpayer is described in detail. The validity and relevance of its existence as a part of the general legal regulation of holdings are proved.

***Key words:*** *holding, consolidation, group of companies.*

**Постановка проблеми.** Макроекономічна динамічність як характерна ознака глобальної економіки виявляється в процесах злиття та поглинання, які обумовлюють перерозподіл матеріальних активів та концентрації капіталу. Холдинги як вертикально інтегровані структури є найбільш поширеним прикладом зазначених процесів, що зумовлює необхідність вивчення правового регулювання холдингових утворень щонайменше в податково-правовому вимірі.

Проблематику податкового адміністрування холдингів зумовлює складність їхньої суб'єктно-організаційної структури, яку визначають такі компоненти, як: значна кількість учасників, галузева різновекторність, територіальна віддаленість учасників холдингу та, як наслідок, юрисдикційна належність до різних держав. Водночас домінантне становище головної компанії щодо всіх учасників холдингового утворення дещо нівелює зазначену потенційну складність побудови та функціонування холдингової групи. Організаційна єдність всередині холдингу сприяє впровадженню єдиної фінансової політики, яка, очевидно, спрямована на мінімізацію податкових, що зумовлює необхідність ефективного податкового адміністрування. За таких умов саме інститут консолідованого платника податку забезпечує дотримання як публічних інтересів шляхом отримання інформації щодо фінансової діяльності холдингової групи, так і приватних інтересів інвесторів у вигляді можливості здійснення господарської діяльності в межах зрозумілої та стрункої системи оподаткування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вагомий внесок у розроблення питання правового статусу консолідованого платника податків зробили такі науковці, як: М. Кучерявенко, Л. Воронова, Д. Вінницький, Ю. Крохіна, О. Іконнікова, Н. Хімічева, Т. Воїнова, С. Пепеляєв, Н. Пришва, Я. Литвиненко, М. Макаренко, Ю. Лавреха, Є. Дядюк, О. Жукова, М. Шальнєва, Т. Козенкова. Консолідована фінансова звітність була об'єктом вивчення В. Костюченко, В. Онищенка, О. Гурської, А. Кононенка, М. Рябова, Т. Федоровича, К. Коба, А. Мєшкова, М. Кучер, А. Єпіфанова.

Аналіз літератури з теми дослідження засвідчив, що в юридичній галузі відсутнє однозначне та послідовне розуміння місця й статусу консолідованого платника як повноправного суб'єкта податкових правовідносин. Немає узгоджених поглядів на природу та зміст консолідованої звітності й серед представників економічної науки. Водночас потреби національного економічного простору потребують вирішення проблеми правового статусу вертикально інтегрованих холдингових утворень у контексті вітчизняної податкового-правової площини. Саме визначення окремих проблем правового статусу консолідованого платника податку в межах чинного законодавства України постає важливим завданням під час дослідження податкової правосуб'єктності холдингу як суб'єкта податкових правовідносин.

**Основна частина.** Упродовж тривалого часу модель роздільного оподаткування, за якої кожен платник податку реалізує податковий обов'язок окремо від інших, була єдиною можливою формою



© Т. Р. Шульжук, 2017

адміністрування податків. Проте на сучасному етапі така форма адміністрування фіскальних платежів не є єдиною, оскільки набуває поширення режим консолідованого оподаткування, який дозволяє чітко актуалізувати господарські зв'язки між платниками податків, що, на перший погляд, є самостійними, проте тісно взаємопов'язані один з одним результатами господарської діяльності.

Формування та становлення «консолідованого платника» як окремого податкового-правового явища має багату історію. Зауважимо, що різновид «консолідованого» платника податку став наслідком використання консолідованої фінансової звітності. Така форма звітності набула поширення в Сполучених Штатах Америки (далі – США) наприкінці XIX – на початку XX ст. під час стрімкого розвитку бізнесу зі створення окремого виду фінансових компаній, які мали на меті лише контроль та управління іншими суб'єктами господарювання. 1832 р. створено перший американський холдинг, що зумовлювало необхідність якісно нового рівня бухгалтерського обліку. Тому вже 1866 р. компанія "Cotton Oil Trust" уперше запропонувала звіт на основі консолідованої фінансової звітності. Вдалим вважаємо приклад корпорації "United States Steel Company", яка сформувала свою першу консолідовану звітність у 1902 р. на підставі даних усіх компаній, що входили до структури холдингу [1]. Таку методику складання та ведення фінансової звітності запропонували Л. Дікінсон і В. Філберт. Вихідною тезою такого підходу була економічна єдність компаній, що взаємодіють між собою [2].

У країнах Європи правовий механізм консолідації платника як єдиного суб'єкта податкових правовідносин запроваджений на початку XX ст. Зауважимо, що в США й Іспанії консолідована форма фінансової звітності спочатку впроваджувалася примусово, оскільки в цих країнах діяла прогресивна ставка корпоративного податку, що виправдовувало необхідність боротьби із дробленням бізнесу. Після завершення Другої світової війни консолідована форма звітності запроваджена у Великій Британії та Франції [3]. Так, 1985 р. уведено обов'язок складення консолідованої звітності для компаній, які торгують власними цінними паперами на біржі. Зауважимо, що саме у Франції в 1920-х рр. утворюються складні вертикально інтегровані структури, які мали ознаки холдингових компаній, проте із 292 компаній лише 46 склали та подали консолідовану фінансову звітність [4, с. 10].

Історія розвитку інституту консолідованого платника податку засвідчила, що уряди держав поступово прийшли до усвідомлення глобалізаційної спрямованості світової економіки, яка й визначила вектори державної політики у сфері корпоративного оподаткування транснаціональних корпорацій – налагодження тісної взаємодії із групами компаній для залучення левової частки їхнього капіталу до власної податкової юрисдикції.

Інститут консолідації справді має ряд суттєвих позитивних ознак. Зупинимося на них докладніше. По-перше, впровадження консолідованої звітності та розроблення правового режиму консолідованого платника податку локалізує проблему трансферного ціноутворення всередині групи, у вигляді продажу товарів та надання послуг у межах групи взаємопов'язаних компаній за цінами нижчими, ніж середня ринкова вибірка таких товарів та послуг. Крім того, консолідація сприяє зменшенню обсягів державних видатків на адміністрування та перевірку консолідованих платників.

По-друге, консолідація дозволяє створити сприятливі умови для групи підприємств у вигляді можливості врахування доходів та збитків окремих учасників консолідованої групи у зведеному фінансовому балансі.

По-третє, консолідований режим оподаткування значно полегшує процедуру адміністрування, адже обов'язок ведення податкового обліку та подання звітності покладається на одного учасника консолідованого платника, проте система штрафів та санкцій застосовуватиметься солідарно до учасників групи компаній. Крім того, питання економічної обґрунтованості операцій усередині групи втрачають актуальність через саму суть консолідації, оскільки в розумінні податкового органу в межах такого правового режиму важливим є результат господарської діяльності, а не її процес.

Водночас інститут консолідації потребує вирішення низки проблем. Однією зі слабких сторін податкової консолідації є її обмежений характер, адже він здебільшого застосовується лише до податку на прибуток. Варто зазначити, що Велика Британія, Іспанія, Німеччина практикують застосування податкової консолідації до податку на додану вартість. Крім того, сам режим консолідації поширюється лише на податкову базу учасників консолідованої групи, що не позбавляє підприємства обов'язку подавати податкову звітність із податку на прибуток за операціями, які не входять до консолідованої фінансової звітності за групою.

У правовій літературі виокремлюють два підходи до моделі консолідованого оподаткування груп підприємств. Підґрунтям для вихідної тези першого підходу є те, що з метою оподаткування консолідація сплати податкових платежів полягає в наділені материнської (холдингової) компанії податковою правосуб'єктністю у вигляді виконання податкового обов'язку з урахуванням звітності дочірніх підприємств, які прирівнюються до філіалів материнської компанії. Другий же підхід передбачає, що для цілей оподаткування група компаній виступає як єдиний цілісний суб'єкт податкових правовідносин, який здійснює свій податковий обов'язок централізовано шляхом його покладення на будь-якого учасника консолідованої групи [5, с. 29; 6, с. 24].

Вважаємо, що найбільш виправданим є перший підхід, який усе ж таки історично сформувався першим та має значну базу практичного застосування. У свою чергу, другий підхід, в якому холдингова група виступає як єдиний платник, є радше наступною еволюційною сходинкою на шляху роз-

витку інституту консолідованого платника податку. По своїй суті холдинг є різновидом консолідованого платника, який у правовому розумінні є похідним від специфічної системи бухгалтерської звітності, тим самим виправдовує необхідність свого існування у формі повноцінного платника податку.

На думку деяких учених, така позиція є цілком обґрунтованою [7]. Проте вона не узгоджується із загальноприйнятим підходом до визначення суб'єкта податкових правовідносин, який потребує наявності податкової правосуб'єктності – прав та обов'язків, які актуалізуються у відповідних діях платника і визначені нормами податкового права. Отже, податкова правосуб'єктність умовно зводиться до наявності в суб'єкта господарювання правової можливості реалізації податкового обов'язку шляхом здійснення податкового обліку, сплати податкових платежів та подання податкової звітності [8, с. 155].

Розглядаючи холдинг як консолідованого платника податку, можемо погодитися з тим, що холдингова група набуває податкової правосуб'єктності як класична юридична особа. Справді, по суті головна (холдингова) компанія здійснює облік учасників групи, відповідає за консолідовану сплату податкових платників та подання консолідованої фінансової звітності, тим самим фактично цілком реалізує податковий обов'язок, що дає підстави дійти висновку про наявність податкової правосуб'єктності холдингу як консолідованого платника податку

Тим не менш зміст процесу консолідації полягає в техніко-юридичному об'єднанні податкових обов'язків декількох платників податків шляхом утворення юридичної фікції єдиного платника податку для цілей ефективного адміністрування податку на прибуток. Консолідація у формі холдингового утворення не зумовлює виникнення нового суб'єкта господарювання, оскільки холдинг – група компаній на чолі з холдинговою (материнською) компанією – не є юридичною особою в класичному розумінні, хоча саме економічна й організаційна єдність учасників холдингу дозволяє розглядати його як єдиного платника податків. Такими аргументами послуговуються науковці, які вважають, що консолідований платник податку не може мати власної податкової правосуб'єктності, оскільки правосуб'єктністю наділені лише учасники консолідованої групи, а не сам консолідований платник. Навіть більше, податкова правосуб'єктність підприємств не зникає в разі вступу до консолідованого утворення, а лише змінює форму існування в межах певного правового режиму, хоча учасники консолідації мають власний унікальний ідентифікаційний номер юридичної особи.

На думку С. Ципкіна й Е. Ровинського, суб'єкт господарювання може бути обтяженим податковим обов'язком лише тоді, коли такий платник має майнову самостійність, яка дозволяє мати власний фінансовий баланс доходів та видатків та/або можливість відкривати рахунок у банку. Інакше кажучи, якщо в організації немає власного майна чи засобів для провадження господарської діяльності, то несправедливо стягувати податки з такого суб'єкта господарювання, у зв'язку із чим такий платник не може бути повноцінним суб'єктом податкових правовідносин [9, с. 30–31; 10, с. 152].

Проте ми не можемо погодитися з таким твердження. Наведене могло претендувати на обґрунтованість у середині попереднього століття, однак в умовах сьогодення інститут консолідованого платника податку є певного роду домовленістю між законодавцем та суб'єктами господарювання, яка виправдана потенційною можливістю справедливого та пропорційного оподаткування складних корпоративних структур, які діють на макроекономічному рівні та залучають значні обсяги грошового капіталу. Обмеженість же існування консолідованого платника лише щодо податку на прибуток дозволяє говорити про наявність податкової правосуб'єктності холдингу (нехай і в межах специфічного режиму оподаткування), оскільки такий консолідований платник взаємодіє із системою оподаткування загалом, а тому не може заперечуватися лише як нормативно-правовий сурогат. Саме організаційна й економічна пов'язаність дочірніх підприємств із материнським (холдинговим) підприємством дає підстави розглядати таку групу як єдиний економічний суб'єкт, а отже, позначає правосуб'єктну повноцінність холдингу як учасника податкових правовідносин, який спроможний здійснювати податковий облік, сплачувати податок на прибуток та подавати консолідовану фінансову звітність.

Зауважимо, що наведені сумніви щодо правової природи податкової правосуб'єктності холдингу мають об'єктивне підґрунтя, оскільки аналіз вітчизняного законодавства у сфері корпоративних відносин дає підстави стверджувати, що специфічні правові особливості складних внутрішньо інтегрованих суб'єктів господарювання не мають належного правового зв'язку та кореляції в межах податкового законодавства. Так, здійснення консолідації податкових платежів групи підприємств зумовлює необхідність існування правових механізмів визначення податкової бази та порядку адміністрування консолідованого платника податку. Так, до 31 грудня 2014 р. положення п. 152.4 ст. 152 Податкового кодексу України (далі – ПК України) передбачало, що платник податку, який мав у своєму складі відокремлені підрозділи, розташовані на території іншої, ніж такий платник податку, територіальної громади, мав право ухвалити рішення щодо сплати консолідованого податку та сплачувати податок за місцезнаходженням таких відокремлених підрозділів, а також за своїм місцезнаходженням, визначений згідно з нормами цього розділу та зменшений на суму податку, сплаченого за місцезнаходженням відокремлених підрозділів [11]. Проте Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. № 71–VIII [12], р. 3 «Податок на прибуток» викладено в новій редакції, з якої, зокрема, вилучено норму стосовно консолідованих платників. Тоді як інститут консолідації

продовжив своє існування на рівні підзаконного нормативного акта, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 27 червня 2013 р. № 628 «Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 2 «Консолідована фінансова звітність»» (далі – НСБО 2, Стандарт), яким визначено порядок складання консолідованої фінансової звітності та загальні вимоги до розкриття інформації щодо складання консолідованої фінансової звітності [13]. Водночас інститут податкової консолідації також унормовують Міжнародний стандарт фінансової звітності 10 «Консолідована фінансова звітність» [14] та положення Директиви 2013/34/ЄС, яка також установлює сферу та межі регулювання фінансової консолідації на міжнародному рівні [15]. Цікавою є думка В. Пантелеєва, який класифікував напрями застосування стандартів консолідованої звітності залежно від рівня стандартизації, де національні стандарти відносяться до макрорівня, що, очевидно, охоплює національне законодавство, а положення МСФЗ 10 та Директиви 2013/34/ЄС науковець відносить до мегарівня, тим самим надаючи таким нормам екстериторіального характеру [16].

Така класифікація, безумовно, має право на існування й окреслює необхідні правові межі застосування тих чи інших правових норм, проте переконані, що податкова консолідація, як і сам інститут консолідованого платника податку, безпідставно переміщені з кодифікованого нормативного акта до підзаконного стандарту фінансової звітності. Позначене вбачається критичним в межах п. 1.1 ст. 1 ПК України, де законодавець чітко визначив, що Податковий кодекс регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їхні права й обов'язки тощо. Аналіз наведеної норми дозволяє зробити висновок: якщо той чи інший особливий вид суб'єкта господарювання не охоплюється нормами ПК України як платник податку, то в юридичному сенсі для податкових правовідносин такий суб'єкт господарювання не існує.

Отже, виникає правова колізія: підзаконний нормативно-правовий акт визнає існування консолідованого платника податку на прибуток, проте ПК України як первинне джерело податкового права не містить поняття такого платника податку. Водночас приписи пп. 5.1 та 5.2 ст. 5 ПК України передбачають, що поняття, правила та положення, установлені цим Кодексом та законами з питань митної справи, застосовуються виключно для регулювання відносин, передбачених ст. 1 ПК України. Якщо ж поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням цього Кодексу, то для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення ПК України. Оскільки інститут консолідації застосовується для податку на прибуток підприємств, то необхідно послуговуватися положеннями ст. 133 ПК України, де визначено, хто є платником податку на прибуток: резиденти, юридичні особи, які провадять господарську діяльність як на території України, так і за її межами (п. 133.1.1 ст. 133 ПК України), а також нерезиденти, до яких законодавець відніс юридичних осіб, які утворені в будь-якій організаційно-правовій формі й отримують доходи із джерелом походження з України, а також постійні представництва нерезидентів, які отримують доходи із джерелом походження з України (п. 133.2 ст. 133 ПК України). Отже, з одного боку, наведена норма не містить будь-якого посилання на існування консолідованого платника податку, що в розумінні п. 5.2 ст. 5 ПК України позбавляє справедливості твердження про визначеність інституту консолідації. З іншого боку, унормованість консолідованого платника податку в межах підзаконного акта вказує на те, що актуальність існування явища фінансової консолідації реалізується в межах п. п. 5.3 ст. 5 ПК України, якими визначено, що терміни, які не визначаються ПК України, використовуються в значені, встановленому іншими законами. Отже, інститут фінансової консолідації має легальне й узгоджене існування поруч із нормами Податкового кодексу України. Переконані, що на сучасному етапі розвитку економічних відносин відновлення інституту консолідованого платника податку на рівні кодифікованого законодавчого акта слугуватиме орієнтиром та гарантією для наднаціональних холдингових утворень в ухваленні рішень щодо поміщення значних обсягів капіталу у вітчизняний економічний простір.

Положення п. 2 НСБО 2 унормують, що правила Стандарту застосовуються групою юридичних осіб, яка складається з материнського (холдингового) підприємства та дочірніх підприємств (крім групи підприємств, які, відповідно до законодавства, складають фінансову звітність за міжнародними стандартами фінансової звітності, або групи підприємств, в якій материнське (холдингове) підприємство складає фінансову звітність за міжнародними стандартами фінансової звітності). Отже, законодавець дозволяє створення консолідованого платника в межах України в можливій формі холдингу, який складається з головної (материнської) компанії та дочірніх підприємств. Висвітлений нами підхід до розуміння консолідації як штучного «прирощення» податкової правосуб'єктності до материнської (холдингової) компанії підтверджено в п. п. 5 та 7 Стандарту, де вказано, що материнське підприємство подає та складає консолідовану фінансову звітність, до якої включає показники фінансової звітності всіх учасників групи компаній.

Відповідно до нормативних положень п. 2 р. II Стандарту, консолідовану фінансову звітність складають із фінансової звітності групи підприємств із використанням єдиної облікової політики для подібних операцій та інших подій за схожих обставин. Якщо під час складання консолідованої фінансової звітності неможливо застосувати єдину облікову політику, то про це повідомляють у примітках до консолідованої фінансової звітності. Єдність

облікової політики продиктована владними повноваженням холдингової компанії, які п. 4 р. І Стандарту витлумачує як повноваження, обсяг яких надає можливість підприємству-інвестору зазвичай одноосібно керувати найбільш значущими видами діяльності, що суттєво впливають на формування фінансового результату підприємства, яке є об'єктом інвестицій, зокрема через формування уповноваженого органу управління, визначення фінансової, інвестиційної і комерційної політики, контроль за їх реалізацією. Тотожне за змістом поняття містить ст. 126 Господарського кодексу України [17], де на позначення особливостей правової природи холдингових правовідносин «контролю – підпорядкування» послуговуються терміном «вирішальний вплив», що вкотре підтверджує орієнтованість існування інституту консолідованого платника саме на організаційно-юридичні утворення холдингового типу.

Здійснений аналіз проблеми консолідованого платника засвідчив, що вона має тривалу історію, у зв'язку із чим вважаємо за доцільне звернутися до міжнародного досвіду врегулювання статусу консолідованого платника податку.

Так, відповідно до п. 1 ст. 25.1 Податкового кодексу Російської Федерації, консолідованою групою платників податку визнається добровільне об'єднання платників податку на прибуток організацій на основі договору про створення консолідованої групи. Крім того, ст. 25.2 Податкового кодексу Російської Федерації визначає критерії, необхідні для ухвалення рішення про створення консолідованої групи, зокрема, частка в статуті дочірніх підприємств повинна становити не менше 90%, сумарна вартість активів консолідованої групи має становити не менше 300 мільярдів рублів, сумарний обсяг виручки – не менше 100 мільярдів рублів, учасники групи не повинні перебувати в процесах реорганізації, ліквідації чи банкротства, а розмір реальних активів – перевищувати статутний капітал. Консолідована група створюється на два податкові (звітні) періоди з податку на прибуток, тобто на два податкові роки. Отже, доходимо висновку, що російська модель податкової консолідації чітко орієнтована на великі холдингові утворення [18].

Інститут консолідованого платника податку впродовж тривалого часу функціонує в західних країнах, де до такої моделі адміністрування податку на прибуток ставляться прихильно, оскільки вона забезпечує стабільні податкові надходження до державного бюджету й якісну мінімізацію витрат для системи адміністрування потужних учасників економічного ринку.

Так, відповідно до податкового законодавства Іспанії, ухвалення рішення щодо реалізації права на консолідацію з корпоративного податку потребує, щоб учасники консолідованої групи були резидентами Іспанії, створенні в організаційно-правовій формі акціонерної компанії, товариства з обмеженої відповідальністю та/або командитними товариствами; материнська (холдингова) компанія прямо чи опосередковано володіє не менше ніж 75% статутного капіталу дочірньої компанії; учасники групи мають тотожний податковий (звітний) період та оподатковуються за однією ставкою [19].

Податкове законодавство Німеччини допускає створення консолідованого платника в межах корпоративного оподаткування, якщо всі компанії консолідованої групи є резидентами Німеччини, материнська компанія здійснює контроль (прямий чи опосередкований) не менше 50% дочірньої компанії, а також між материнською та дочірньою компаніями повинна бути укладена угода строком не менше ніж на п'ять років про перевід 100% доходів та/або збитків дочірньої компанії на баланс материнської [20].

Водночас податкові системи Великої Британії, Нової Зеландії та Сінгапуру послуговуються поняттям «групові податкові пільги», що по суті є аналогом консолідованого платника податку, проте лише в частині нормативної можливості передачі збитків від одного учасника компанії іншому. У Великій Британії претендувати на «групову податкову пільгу» можуть усі компанії незалежно від їхнього резидентського статусу, однак материнська компанія повинна мати не менше 75% участі в статутному капіталі дочірніх підприємств. Акцентуємо увагу на тому, що законодавець Великої Британії заборонив можливість застосування такої пільги для компаній, які займаються видобутком газу та нафти, а компанії, які здійснюють діяльність зі страхування життя, можуть використовувати «групову податкову пільгу» обмежено [21, с. 39]. Як різновид податкової консолідації варто схарактеризувати законодавство Бельгії, в якому відсутні поняття «консолідований платник податку» чи «податкова група», натомість використовується «договірне партнерство», а податкові показники з корпоративного оподаткування розподіляються між учасниками партнерства пропорційно їхнім вкладам [29, с. 41]. Запропонована конструкція суттєво відрізняється від консолідації, оскільки учасники такого партнерства не можуть мати консолідованих фінансових показників прибутку від господарської діяльності, у зв'язку із чим і збитки від діяльності не будуть мати зведеного характеру.

Отже, аналіз міжнародного досвіду правового регулювання податкової консолідації дозволяє дійти такого висновку: у різних державах умови та порядок реалізації такого податкового механізму суттєво відрізняються, хоча й мають деякі спільні риси (резидентність учасників консолідованої групи, рівень статутної участі материнської компанії, організаційно-правова форма учасників консолідованої групи та часові межі можливої діяльності). Як бачимо, наведене позначає ті напрями законодавчою діяльності, які потрібно вдосконалювати для ефективного функціонування інституту консолідованого платника податку на прибуток підприємств у межах національної податкової системи. Позитивний же міжнародний досвід використання податкової консолідації є підтвердженням актуальності та необхідності впровадження інституту консолідованого платника податку

на рівні Податкового кодексу України. Аргументом на користь такої позиції є відсутність інших засобів ефективного адміністрування великих холдингових утворень у сучасному національного законодавстві, а також відсутність норм, які б спеціально регулювали діяльність холдингів у податковій сфері. Це є вагомими причинами для внесення змін до ПК України у вигляді доповнення р. III «Податок на прибуток підприємств» окремою нормою «Особливості обчислення та сплати податку на прибуток консолідованими платниками податку». Переконані, що закріплення інституту консолідованого платника податку на рівні кодифікованого нормативного акта сприятиме перспективності інвестування у вітчизняну економіку суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на рівні глобальної економіки.

**Висновки.** Дослідження доводить, що на сучасному етапі державного розвитку розроблення та введення інституту консолідованого платника податку як обов'язкового складника загальноправового режиму холдингів актуальні. Холдингові структури акумулюють значні фінансові ресурси, що зумовлює їхній потенційний статус як одного з основних джерел наповнення державного бюджету. Переконані, що тісна співпраця наукової спільноти разом із законодавцем уможливить розроблення стрункої й ефективної системи правових норм, які регулюватимуть інститут консолідованого платника податку.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Грибановський А. Консолидированная финансовая отчетность: с чего все началось. URL: http://bankir.ru/technologii/s/konsolidirivannaya-finansovaya-otchetnost-s-chego-vse-nachinalos-5220271.

2. Ковалев В. Финансовая отчетность. Анализ финансовой отчетности (основы балансоведения): учеб. пособ. 2 изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2005. 432 с.

3. Баннова К. Особенности налогообложения консолидированных налогоплательщиков в развитых зарубежных странах. Вестник Томского государственного университета. 2012. № 2.

4. Безверхий К. Виникнення і розвиток консолідованої фінансової звітності. Облік і фінанси. 2015. № 1 (67). С. 8–13.

5. Крохина Ю. Консолидированная группа налогоплательщиков – новый субъект налогового права. Финансовое право. 2013. № 4. С. 28–34.

6. Винницкий Д. Режим налогообложения холдинговых компаний: проблемы и решения. Корпоративный юрист. 2005. № 1. С. 24.

7. Guyon Yves. The Law of Groups of Companies in France-Groups of Companies in the EEC: A Survey Report to the European Commission on the Law Relating to Corporate Groups in Various Member States. Edited by Eddy Wymeersch. Berlin; N. Y.: Walter De Gruyter Inc, 1993. P. 141–163.

8. Кучерявенко М. Податкове право: підручн. Х.: Право, 2013. 536 с.

9. Цыпкин, С. Д. Правовое регулирование налоговых отношений в СССР. М.: Госюриздат, 1955. 76 с.

10. Ровинский Е. Основные вопросы теории советского финансового права: моногр. М.: Госюриздат, 1960. 193 с.

11. Податковий кодекс України в редакції від 31 грудня 2014 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20141231/paran3093#n3093.

12. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи від 28 грудня 2014 р. № 71–19. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19/ed20150101/paran277#n277.

13. Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 2 «Консолідована фінансова звітність»: наказ Міністерства фінансів України від 27 червня 2013 р. № 628. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1223-13.

14. Міжнародний стандарт фінансової звітності 10 (МСФЗ 10) від 1 січня 2013 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/929_065.

15. Directive 2013/34/EU of the European parliament and the council of 26 june 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC. URL: http://www.oroc.pt/fotos/editor2/diretivacont.pdf.

16. Пантелеєв В. Безверхий К. Консолідація фінансової звітності групи підприємств: від теорії до практики // Репозитарій КНТЕУ. 2015. URL: http://knutd.com.ua/publications/pdf/Ukrainian_editions/Bezverhiy2015052218.pdf.

17. Господарський кодекс України від 1 січня 2004 р. № 436–15. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15.

18. Податковий кодекс Російської федерації станом на 1 січня 2018 р. URL: http://nalogovyykodeks.ru.

19. Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE, 28 noviembre 2014) // BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO D. L.: M-1/1958. ISSN: 0212-033X. URL: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/BOE-A-2014-772.pdf.

20. Fiscal Code of Germany in the version promulgated on 1 October 2002 (Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt] I p. 3866; 2003 I p. 61), last amended by Article 13 of the Ordinance of 18 December 2013 (Federal Law Gazette I p. 4318) // Juris GmbH, 2014. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/englisch_ao.html.

21. Баннова К. Проблемы налогообложения консолидированных групп за рубежом и в России. Проблемы учёта и финансов. 2011. № 3. С. 38–41.

УДК 342.9

**Яромій І. В.,**
*здобувач*
*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

# ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

# CONCERNING THE POSSIBILITY OF USING FOREIGN EXPERIENCE OF FUNCTIONING OF CUSTOMS AUTHORITIES IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню закордонного досвіду функціонування митних органів. Зазначено, що, незважаючи на однотипність завдань та уніфікацію функцій митних органів, діяльність даних структур у кожній країні має свої особливості. Наголошено на необхідності використання досвіду закордонних країн у процесі подальшого реформування митних органів в Україні.

***Ключові слова:*** *митні органи, зарубіжні країни, реформування, порядок управління та функціонування.*

Статья посвящена исследованию зарубежного опыта функционирования таможенных органов. Отмечено, что, несмотря на однотипность задач и унификацию функций таможенных органов, деятельность данных структур в каждой стране имеет свои особенности. Подчеркнута необходимость использования опыта зарубежных стран в процессе дальнейшего реформирования таможенных органов в Украине.

***Ключевые слова:*** *таможенные органы, зарубежные страны, реформирование, порядок управления и функционирования.*

The article is devoted to the study of foreign experience of the functioning of customs authorities. It is noted that, despite the uniformity of tasks and the unification of functions of customs authorities, the activity of these structures in each country has its own characteristics.

It is emphasized that, as a rule, the management of customs services in all countries of the world has a three-tiered vertical organizational structure, which includes: a higher level – the central government, which has overall responsibility for the management of customs authorities throughout the country; the middle level is the regional administration that manages the customs in a particular region; lower level – local units (customs), which directly carry out customs control and registration of goods, vehicles and individuals.

The author notes that any organizational or staff changes in the organization of the activities of the customs authorities will not be effective without the introduction of effective non-discriminatory measures for the consumers of customs services. The formation of new divisions based on the outdated post-Soviet approach to the administration process will not produce an effective result. The functioning of the updated customs authorities system should be based on automation of processes and avoidance of the subjective factor; creation of an effective system of analysis of corruption risks; functioning of a single system of electronic document circulation between state authorities in order to accelerate the process of information exchange; interaction with customs authorities of foreign countries.

The necessity of using the experience of foreign countries in the process of further reformation of customs authorities in Ukraine is emphasized.

***Key words:*** *customs authorities, foreign countries, reforms, management and functioning.*

**Постановка завдання.** В умовах глобалізації світової економіки та посилення взаємозалежності країн різко зросло значення митного складника їхньої економічної політики. Ефективна митна політика і раціонально організовані митні служби сприяють використанню переваг глобалізації (стимулюють зростання зовнішньої торгівлі країни, поліпшення структури її товарообігу і підвищення конкурентоспроможності експортної продукції). Як слушно зазначає польський учений-економіст Г. Мосей, митна служба є одним із найважливіших елементів інституційного оточення підприємства, що існує за умов ринкової економіки і глобальної торгівлі [1]. У цих умовах ефективне і дієве функціонування митних органів зводить до мінімуму негативні наслідки процесу глобалізації, зокрема розширення поля для різного роду шахрайства і криміналізації на світових товарних і фінансових ринках.

Сучасний процес реформування діяльності митних органів України, який проходить останніми роками, не приносить очікуваних результатів. За відсутності довгострокової концепції модернізації митної служби, як і ґрунтовного аналізу проведених перетворень, механічна передача функцій, зміна підпорядкування чи назви центрального органу або його структурних підрозділів не приводять до якісних змін у роботі митної системи, на які очікують громадяни та бізнес. Під час модернізації українських митних органів досить велика увага має приділятися вивченню досвіду інших країн, його критичному аналізу й адаптованому використанню, а вибір європейського вектора розвитку нашої країни змушує приділити особливу увагу дослідженню моделей організації й адміністрування митних органів у закордонних країнах [2].

**Аналіз основних публікацій.** Науковому аналізу іноземного досвіду функціонування митних органів, процесу їх адміністрування, вивченню організаційно-штатної структури та їхнього місця в системі держаних органів присвячені роботи багатьох українських науковців, зокрема: І. Бережнюка, Є. Додіна, С. Доротича, В. Комзюка, Ю. Оніщука, Д. Приймаченка, В. Ченцова й інших. Проте процес реформування діяльності митних органів закордонних країн не стоїть на місці, і дана проблематика потребує нових досліджень для вивчення сучасних тенденцій



© І. В. Яромій, 2017

щодо функціонування зазначених митних органів для його подальшого використання в Україні.

**Метою статті** є дослідження основних тенденцій функціонування митних органів іноземних країн, здійснення аналізу основних моделей їхньої організаційно-штатної структури та можливості використання позитивного досвіду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На важливість використання світового досвіду в процесі реформування і вдосконалення діяльності митних органів України вказували багато науковців, досліджуючи правовий статус цих органів. Так, В. Качан акцентував увагу на тому, що під час реформування митних органів України потрібно звернути увагу на позитивний досвід розвинених країн у цьому питанні. Проведення реформ має бути спрямоване, зокрема, на покращення керованості та контрольованості митних органів та їхньої діяльності [3, с. 55–56]. І. Бережнюк зазначає, що бажання України вступити до єдиного економічного простору Європейського Союзу (далі – ЄС) неминуче приведе до реорганізації митних органів. У зв'язку із цим постає необхідність імплементації досвіду митних органів держав-членів ЄС у систему органів державної влади України. Тому вивчення правового статусу митних органів країн ЄС на сучасному етапі викликає не тільки теоретичний, але й практичний інтерес [4, с. 38; 5].

Управління митними службами в усіх країнах світу зазвичай має трирівневу вертикальну організаційну структуру, яка містить: вищий рівень – центральне управління, на яке покладена загальна відповідальність за управління митними органами на території всієї країни; середній рівень – регіональні управління, які здійснюють керівництво митницями в окремому регіоні; нижчий рівень – місцеві підрозділи (митниці), які безпосередньо здійснюють митний контроль і оформлення товарів, транспортних засобів та фізичних осіб. Розподіл повноважень, прав і обов'язків між цими рівнями здійснюється на основі чіткого розмежування функцій центрального управління й оперативної роботи на місцях [6].

На нашу думку, значний науковий та практичний інтерес становлять митна практика й особливості її правового регулювання в Сполучених Штатах Америки (далі – США).

Митно-прикордонна служба США (U. S. Customs & Border protection, (далі – CBP)) – одне з агентств, що входить до складу Міністерства внутрішньої безпеки США – U. S. Department of Homeland Security (DHS), яке включає в себе ще 21 відомство.

Основна функція CBP – правоохоронна, що передбачає боротьбу з тероризмом та незаконною міграцією, захист національної економіки, захист довкілля і здоров'я громадян, збереження культурної спадщини, охорону державного кордону, а також підтримку законної зовнішньої торгівлі та туризму.

CBP є найбільшим серед правоохоронних органів США за кількістю працівників – понад 62 450 осіб. Це митні офіцери та прикордонні агенти, фахівці із сільського господарства, пілоти літаків, торгові спеціалісти, співробітники місії підтримки та співробітники-кінологи.

Структурно служба складається з 5 підрозділів, як-от: митниця (Field operations), яка виконує функції митного та паспортного контролю в пунктах пропуску й зонах митного контролю; прикордонний патруль (Border patrol), який виконує свої функції поза пунктами пропуску; підрозділи повітряно-морських сил (Air and marine operations); а також підрозділи розслідувань (Operations support), торгівлі (tTrade), служба забезпечення (enterprise service) – аналог нашого організаційно-розпорядчого підрозділу. Бюджет відомства становить 13,6 млрд дол. на рік, митні органи США забезпечують надходження до федерального бюджету приблизно 30 млрд дол. (що становить менше 1% загальної дохідної частини, яка дорівнює майже 4 трлн дол.). Регіональна структура митного напряму складається із 20 митниць (Field Operations offices), 328 пунктів контролю (ports of entry) і 15 станцій попереднього контролю в Канаді, Ірландії та країнах Карибського басейну [7].

За час існування Митної служби США накопичено значний досвід її діяльності, зокрема у сфері протидії порушенням митного законодавства. Основним завданням Митної служби США є митний захист кордонів США та створення надійних умов для дотримання законів під час завезення товарів до Сполучених Штатів і вивезення їх із країни. Крім того, митні органи наділені повноваженнями не тільки стежити за дотриманням митних законів, а і контролювати стягнення мит [8]. У зону їхньої відповідальності входить так само контроль над виконанням усіх федеральних законів на лінії кордону США. Загалом, усю сферу діяльності Митної служби США можна розділити за такими основними напрямами: реалізація митного законодавства; виконання вимог законів про наркотичні засоби; виконання законів про контроль над експортом; виконання законодавства щодо боротьби з «відмиванням» грошей. Необхідно зазначити, що основними в цій діяльності є завдання, пов'язані з дотриманням саме митного законодавства. Через це Митну службу США можна назвати основним відомством, яке здійснює розслідування порушень митного законодавства.

Розглянемо далі основні принципи організації діяльності митної служби Великої Британії. Служба доходів і митниць у Великій Британії (Her Majesty's Revenue & Customs (далі – HMRC)) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створена Актом парламенту у 2005 р. як новий орган, що замінив Службу внутрішніх доходів і Митно-акцизну службу.

Казначейство (Міністерство фінансів) спрямовує і розробляє стратегію податкової політики, HMRC відповідає за її реалізацію.

Основні завдання HMRC:

– забезпечення надходження коштів до бюджету;

– сприяння законній міжнародній торгівлі, захист фіскальної, економічної, соціальної та фізичної безпеки Великої Британії;

– адміністрування податкової системи в найбільш простий, орієнтований на клієнта й ефективний спосіб;

– адміністрування соціальних виплат.

У структурі HMRC серед 72 департаментів власне «митних» лише 2:

– Митний департамент;

– Департамент трансформації митниці [9].

Сучасна державна фіскальна служба в Україні частково відтворює британську модель побудови митних органів.

На особливу увагу заслуговує досвід Агентства прикордонного контролю Великої Британії (UK Border Agency) з виявлення, попередження митних правопорушень та розроблення напрямів модернізації служби. Існування інституту проведення незалежних перевірок, що гарантує дієвість подальших модернізацій служби, є одним із показників успіху в боротьбі з митними правопорушеннями. Результати перевірок викладаються у вигляді звітів із зазначенням висновків у вигляді рекомендацій щодо подальших дій. Звіти є загальнодоступними і викладені на сайті www.independent.gov.uk. Розвідувальні дані є важливим засобом попередження і виявлення митних правопорушень у Великій Британії. Можливість застосування превентивних заходів, спрямованих на перешкоджання реалізації незаконних дій, є головним елементом схеми боротьби з митними правопорушеннями.

Далі розглянемо організацію діяльності митних органів у Франції. У даній країні підпорядкована Міністерству економіки і фінансів Генеральна дирекція митниць і непрямих податків (Direction generale des douanes et droits indirects (далі – DGDDI)) виконує три основні завдання: боротьба з шахрайством, підтримка економічної діяльності та сприяння оподаткуванню [10].

У сфері боротьби з шахрайством та міжнародним обігом заборонених предметів DGDDI забезпечує захист території і громадян, національних та загальноєвропейських економічних і фінансових інтересів (протидія незаконному обігу наркотиків, контрафактної продукції, тютюнових виробів, зброї, боротьба з тероризмом і фінансуванням злочинної діяльності, боротьба з екологічними загрозами; безпека здоров'я, захист прав споживачів, природної і культурної спадщини).

У частині захисту економічної діяльності DGDDI підтримує національну економіку та французькі компанії. На підставі правил, установлених для міжнародної торгівлі, вона контролює за допомогою процедур, адаптованих до потреб бізнесу, торгові потоки за трьома напрямами:

– швидкість;

– безпека;

– якість.

Фіскальна місія. У частині сприяння оподаткуванню DGDDI забезпечує щороку приблизно 13% суми державних доходів і робить свій внесок, як і її європейські колеги, у фінансування бюджету ЄС.

Митна система Франції складається з таких елементів:

– Генеральна дирекція митниць і непрямих податків;

– 12 міжрегіональних дирекцій;

– 42 регіональні дирекції [7].

Отже, як функціональна, так і структурна композиція митної служби Франції відповідає світовим стандартам. Генеральне управління митниць і непрямих податків Міністерства економіки і фінансів Франції має секретаріат і мережу різних технічних бюро, розділених на шість функціональних відділів: кадрів і бюджету, організаційно адміністративний, статистики й інформації, зовнішньоторговельних операцій, юридичний, оподаткування нафтопродуктів і транспорту. У межах юридичного відділу діє чотири підрозділи: правовий, консультативний, заборон публічного характеру, боротьби із правопорушеннями. Серед основних підрозділів відділу зовнішньоторговельних операцій – служби регулювання процедури митного очищення, зовнішньоторговельного обігу сільськогосподарських і промислових товарів, координації європейської та міжнародної співпраці тощо [11].

Маємо зазначити, що організаційна структура митних органів України, яка існувала в 90-х рр. минулого століття, була дещо схожою на французьку.

Досить цікавим для України є досвід діяльності митних органів Румунії – країни, економіка якої в недавньому минулому базувалася здебільшого на державній формі власності та була плановою. На початку 90-х рр. у країні відбувся бурхливий розвиток ринкових відносин. Через недосконале законодавство, корупцію, низький рівень обладнання технічними засобами митного контролю, відсутність кваліфікованих кадрів митні правопорушення стали тотальним явищем. Проте нині приклад Румунії свідчить, що цілеспрямована та кропітка робота над усіма аспектами згаданої проблеми дає свій позитивний результат. Боротьба з митними правопорушеннями в країні є багаторівневою і системною, відповідає високим стандартам ЄС: належне правове регулювання, удосконалені механізми та форми співробітництва в даній сфері, високий рівень взаємодії тощо. Різними установами здійснюється аналіз діяльності митних органів Румунії, зокрема у сфері запобігання та боротьби з митними правопорушеннями. Успішно працює моніторинг Митної служби Румунії (DGV), що дає підґрунтя для вдосконалення законодавства. Позитивним є використання даних Румунського національного інституту статистики для проведення прогнозування та виявлення тенденцій у скоєнні правопорушень. Аналіз статистичних даних допомагає митним органам виділяти стратегічні напрями роботи, планувати та вправно здійснювати роботу із профілактики митних правопорушень [8].

В умовах сьогодення першочергово необхідно вести мову про реформування системи адміністрування у сфері діяльності митної служби в Україні. Розглянуті вище моделі організації діяльності митних органів закордонних країн вказують на необхідність процесу реформування структури, на виокремлення митного напряму в структурі Державної фіскальної служби.

Зауважимо, що будь-які організаційно-штатні або адміністративні зміни в організації діяльності митних органів не будуть ефективними без запровадження дієвих заходів недискримінаційного характеру до споживачів митних послуг. Формування нових підрозділів на основі застарілого пострадянського підходу до процесу адміністрування не дасть очікуваного результату. Функціонування оновленої системи митних органів має базуватися на засадах автоматизація процесів і уникнення суб'єктивного чинника; створення ефективної системи аналізу корупційних ризиків; функціонування єдиної системи електронного документообігу між державними органами для пришвидшення процесу обміну інформацією; взаємодії з митними органами закордонних країн.

**Висновки.** У підсумку проведеного нами дослідження організаційно-штатної структури, порядку управління та функціонування митних органів закордонних країн необхідно зазначити відсутність єдиної моделі організації їх діяльності. Незважаючи на однотипність завдань та уніфікацію функцій митних органів, діяльність даних структур у кожній країні має свої особливості. Робота митних органів кожної країни залежить від порядку державного управління, оскільки є складовою частиною державного механізму. Для більшості сучасних країн характерним є те, що митні органи діють у структурі міністерства фінансів. Це підвищує ефективність праці митних органів та зменшує вплив на них із боку центральних органів державної влади. Даний досвід необхідно використовувати в процесі подальшого реформування Державної фіскальної служби України з метою створення дієвих механізмів адміністрування митних органів в країні.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Мосей Г. О реформировании таможенной системы. Проблемы теории и практики управления. 2000. № 5. С. 23–34.

2. Дорофеєва Л. Сучасні моделі організаційної структури та основні засади функціонування митних адміністрацій у Країнах Європейського Союзу. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_1/part_1/12.pdf.

3. Качан В. Реформування митної сис¬теми. Митна справа. 2009. № 4 (64). С. 55–56.

4. Бережнюк І. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти: моногр. Дніпропет¬ровськ: Акад. митної служби України, 2009. 543 с.

5. Комзюк В. Щодо використання зарубіжного досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України. Форум права. 2016. № 1. С. 110–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_20.

6. Ченцов В. В. Досвід модернізації митної служби США та можливості його імплементації в Україні. URL: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ChentsovStat.pdf.

7. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. URL: https://www.slideshare.net/IER_Kyiv/ss-79291652.

8. Капітанець С. Запобігання та протидія митним правопорушенням: аналіз закордонного досвіду. URL: http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/26-1-2017/13.pdf.

9. Митні органи Великої Британії. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/systeirVuploads/attachment_data/file/581951/HMRCorganisationchart- January-2017.pdf.

10. Les multiples missions de la douane française. URL: http://www.douane.gouv.fr/articles/a11602-les-multiples-missions-de-la-douane-francaise.

11. Ченцов В. Особливості державного управління митною службою Франції. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2009/38.pdf.

# МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 327.7(ЄС):351.78

**Орєхов С. М.,**
*кандидат юридичних наук*

## РОЗВИТОК ПОЛІТИКИ ЄС ІЗ ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

## DEVELOPMENT OF EU POLICY ON QUESTIONS CONCERNING ENVIRONMENTAL PROTECTION

У статті проаналізовано та узагальнено етапи формування політики Європейського Союзу щодо питань охорони і захисту довкілля в їх ретроспективі. Виділено п'ять основних етапів їх формування, зокрема сучасний етап формування так званої екологічної політики Європейського Союзу, що розробляється Європейським агентством із довкілля та Європейською мережею інформації та спостереження за довкіллям.

***Ключові слова:*** *охорона довкілля, захист довкілля, Європейський Союз, європейська політика, екологічна політика Європейського Союзу.*

В статье проанализированы этапы формирования политики Европейского Союза по вопросам охраны и защиты окружающей среды в их ретроспективе. Выделены пять основных этапов их формирования, в том числе современный этап формирования так называемой экологической политики Европейского Союза, которая разрабатывается Европейским агентством по окружающей среде и Европейской сетью информации и наблюдения за окружающей средой.

***Ключевые слова:*** *охрана окружающей среды, защита окружающей среды, Европейский Союз, европейская политика, экологическая политика Европейского Союза.*

In the article analyzed and summarized the stages of formation of the European Union policy in the field of environmental protection and its protection in their retrospective. There are five main stages of their formation, in particular, the current stage of the formation of the so-called environmental policy of the European Union, directed by the European Environment Agency and the European Information Network and Environmental Monitoring.

***Key words:*** *environmental protection, environmental protection, European Union, European policy, environmental policy of the European Union.*

Європейський Союз (далі − ЄС) нині є одним зі світових лідерів у сфері міжнародного співробітництва щодо захисту довкілля. При цьому екологічна політика і діяльність ЄС загалом нерозривно пов'язана з глобальними заходами в сфері захисту навколишнього середовища, в тому числі проведеними під егідою ООН. За даними Європейського агентства з охорони навколишнього середовища, впродовж останніх десятиріч в Європі значно погіршився стан довкілля та загострилася проблема боротьби з його забрудненням. Кожен рік у державах-членах Європейського Союзу виробляється приблизно 2 мільярди тонн відходів, і цей показник щороку збільшується на 10%. Якість життя європейців, особливо тих, що мешкають у великих містах, значно погіршилась та продовжує погіршуватись через забруднення довкілля [1].

Саме захист довкілля став одним із пріоритетних напрямів діяльності ЄС у своїй політиці. Якщо простежити розвиток політики ЄС у цій сфері, можна дійти висновку, що ЄС має широку компетенцію в області охорони довкілля та видає значну кількість загальноєвропейських нормативних актів у цій сфері [2, с. 140]. Так, першим кроком із розвитку політики охорони довкілля був зроблений Європейською Спільнотою у 1972 р. із прийняттям першої з чотирьох послідовних програм дій, що ґрунтувалися на вертикальному та секторальному підходах до розв'язання екологічних проблем. Ці програми діяли з 1972 по 1992 рр. У період реалізації цих програм у рамках Спільноти було прийнято близько 200 актів, спрямованих на обмеження забруднення та запровадження мінімальних стандартів щодо збирання та утилізації відходів, забруднення води та повітря [1].

Н.А. Громадська та В.В. Дерега розробили класифікацію етапів формування політики ЄС у сфері захисту довкілля:

- перший етап (1957−1971). Цей період характеризується відсутністю в ЄС єдиної правової компетенції у сфері охорони довкілля. На цьому етапі державами-учасницями проводилися лише одиничні самостійні заходи із захисту навколишнього середовища. В Римському договорі 1957 р. поняття «навколишнє середовище» та «довкілля» взагалі не були визначені як сфера діяльності ЄС. Однак питання екології визначали межі правового регулювання створення загального ринку країн ЄС. Загалом за цей період сфера дії ЄС значно розширилась в екологічному напрямі. Так, проблеми охорони довкілля торкалися значною мірою вторинного права, особливо в документах, спрямованих на здійснення сільськогосподарської та енергетичної політики країн ЄС [2, с. 143];



© С. М. Орєхов, 2017

- другий етап (1972−1985). На цьому етапі характерними були проведення початкових заходів щодо охорони довкілля країнами ЄС, поява перших програм дій у цій сфері. Саме у 1972 р. Рада глав урядів держав-учасниць ЄС прийняла рішення про розширення компетенції ЄС у сфері охорони довкілля та навколишнього середовища. Усі рішення в новій сфері приймалися з огляду на статті Римського договору. Так, ЄС приєднався до низки міжнародних конвенцій з охорони довкілля і навколишнього середовища, наприклад Конвенції про охорону дикої флори і фауни і природних місць мешкання в Європі (1979 р.), Міжнародної угоди з тропічної деревини (1983 р.), Конвенції про трансграничне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.) та ін. [2, с. 150];

- третій етап (1986−1991). Цей етап можна охарактеризувати як етап закріплення компетенції у сфері охорони довкілля за окремими інститутами ЄС. Так, Єдиний Європейський Акт 1986 р. вніс зміни в Римський договір. У ньому були визначені цілі й задачі, принципи і напрями політики ЄС, у тому числі у сфері охорони довкілля [3]. Так, між країнами-учасниками ЄС був впроваджений принцип субсидіарності. Одночасно було продовжено діяльність країн-учасниць щодо узгодження їх національного законодавства у сфері охорони ґрунтів і захисті довкілля від хімічного забруднення. Крім того, саме на цьому етапі в ЄС була розроблена система оцінки можливого впливу на довкілля, моніторингу, поширення екологічної інформації і забезпечення доступу громадськості до неї, особливо фінансування природоохоронних заходів [2, с. 154]. Цим Актом у рамках ЄС у травні 1990 р. були створені Європейське агентство з довкілля та Європейська мережа інформації та спостереження за довкіллям. Головним завданням Агентства нині є надання державам-членам об'єктивної інформації з метою розробки та реалізації дієвої та ефективної політики щодо довкілля. І хоча Агентство має виключно дорадчі повноваження, його робота впливає на прийняття нових заходів та оцінку вже прийнятих рішень;

- четвертий етап (1992−2002). Цей етап ознаменувався вдосконаленням екологічної політики ЄС. На цьому етапі було розроблено основні рамки поточної екологічної політики шляхом інституціонального закріплення питань екологічної політики і проблем довкілля в низці договорів ЄС;

- п'ятий етап (із 2003 р. до нашого часу). Свою екологічну діяльність ЄС здійснює на основі екологічної компетенції, передбаченої Договором про ЄС. Нині екологічна політика ЄС прослідковується в усіх напрямах діяльності Союзу [2, с. 155].

Тепер цілями і задачами політики ЄС є збереження, захист і поліпшення стану довкілля, турбота про захист здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів, сприяння на міжнародному рівні заходам, спрямованим на вирішення регіональних і глобальних проблем охорони довкілля тощо [4].

Основою сучасної політики ЄС із питань охорони довкілля можна назвати Маастрихтський договір від 1992 р. (або Договір про Європейський Союз), в якому були визначені вимоги до поточних програм дій ЄС у сфері охорони довкілля, а також передбачені положення, що стосуються фінансування природоохоронних заходів. Принцип субсидіарності був виведений з екологічних статей, ставши одним із загальних принципів діяльності ЄС [5].

Натомість Амстердамський договір 1997 р. (або договір про внесення змін до договору про Європейський Союз) вніс низку змін до установчого договору ЄС і заклав основу для подальшої трансформації і розвитку екологічного європейського законодавства. Цей договір передбачає використання принципу «стійкого розвитку» політики з питань охорони довкілля. Крім того, за умовами Амстердамського договору екологічна інтеграція стала обов'язковою для всіх членів та асоційованих членів в ЄС [6].

Нині екологічна діяльність ЄС здійснюється на основі ст. ст. 174−176 Договору про ЄС. Загальна політика Союзу спрямована на високий рівень захисту довкілля та враховує відмінність його становища в різних регіонах Європи. Вона ґрунтується на принципі запобігання та таких принципа, що має бути вжито превентивних заходів, що шкоду довкіллю варто, насамперед, усувати у джерелі та забруднювач завжди платить та відновлює.

Європейська Комісія у 2012 р. представила Програму дій Європейського Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 р. «Жити добре, в межах можливостей нашої планети», яка є керівною для екологічної політики ЄС на період до 2020 р. Вона спрямована на підвищення екологічної сталості в Європі та перетворення ЄС на інклюзивну і сталу «зелену» економіку. Вона включає в себе тематичні пріоритети: захист, збереження та розвиток природного капіталу ЄС; перетворення ЄС на ресурсозберігаючу, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку; захист громадян ЄС від екологічних тисків та ризиків для здоров'я і благополуччя; максимізація переваг екологічного права ЄС; поліпшення доказової бази екологічної політики; забезпечення інвестицій в екологічну та кліматичну політику та досягнення відповідної вартості інвестицій; поліпшення екологічної інтеграції та узгодженості політики; підвищення сталості міст ЄС; підвищення ефективності діяльності ЄС щодо реагування на регіональні та глобальні екологічні та кліматичні виклики [7].

Узагальнюючи положення вище перелічених документів ЄС, можна дійти висновку, що на сучасному етапі розвитку політики ЄС до сфери правового регулювання захисту і охорони довкілля увійшли такі заходи, як екологічна стандартизація, оцінка антропогенних і техногенних впливів на навколишнє середовище, збір і обробка екологічної інформації, моніторинг стану навколишнього середовища, екологічна сертифікація, екологічний менеджмент і екологічний аудит, розвиток механізму фінансування і захист екологічних прав тощо [2, с. 160].

Таким чином, політика захисту та охорони довкілля є одним із пріоритетних напрямів діяль-

ності ЄС. Крім того, екологічна політика ЄС стала важливим елементом проекту Конституції ЄС, незважаючи на те, що він був відхилений референдумами низки її країн-учасниць.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Політика ЄС у сфері охорони довкілля. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2971.

2. Громадська Н.А., Дерега В.В. Основні напрямки політики Європейського Союзу. Світова та європейська інтеграція. № 9. С. 140−162.

3. Єдиний європейський акт. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_028.

4. European Neighbourhood Policy – Strategy Paper / Commission of the European Communities; Communication from the Commission [COM(2004) 373 final]. Brussels, 12.05.2004. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf.

5. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

6. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, as signed in Amsterdam on 2 October 1997. URL: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf.

7. Рішення Європейського парламенту та ради Про загальну програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 р. «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети». URL: https://menr.gov.ua/documents/2002.html.

УДК 341.1

**Шведа О. С.,**
*аспірант відділу європейського права та міжнародної інтеграції*
*Інституту законодавства Верховної Ради України,*
*заступник керівника управління – завідувач відділу*
*Координаційного центру забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України*
*Адміністрації Президента України*

# МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛОБІЮВАННЯ НА ПРИКЛАДІ РАДИ ЄВРОПИ

# INTERNATIONAL LEGAL BASIS FOR THE EXAMPLE OF THE COUNCIL OF EUROPE

У статті досліджуються наявні правові засади регулювання лобіювання в межах Ради Європи загалом та участі громадян в ухваленні політичних рішень зокрема. Аналізуються положення рекомендацій, доповідей та ін. актів Парламентської асамблеї Ради Європи, адресовані державам-членам і спрямовані на інституціоналізацію інституту лобіювання. Робиться висновок про те, що нині складно говорити про цілісний правовий механізм лобіювання статутних органів Ради Європи, оскільки відповідні правові засоби досить обмежені та містяться в різних актах, зокрема у внутрішніх. Констатується, що відсутність відпрацьованих демократичних механізмів взаємодії влади та суспільства в Раді Європи та наявність негативних стереотипних уявлень щодо необхідності правового регулювання лобіювання значно стримують його інституційне оформлення

***Ключові слова:*** *лобіювання, лобістська діяльність, міжнародно-правове регулювання, Рада Європи, статутні органи Ради Європи, участь громадськості в ухваленні політичних рішень, інституціоналізація лобіювання.*

В статье исследуются существующие правовые основы регулирования лоббирования в рамках Совета Европы в целом и участия граждан в принятии политических решений в частности. Анализируются положения рекомендаций, докладов и др. актов Парламентской ассамблеи Совета Европы, адресованные государствам-членам и направленные на институционализацию института лоббирования. Делается вывод о том, что пока сложно говорить о целостном правовом механизме лоббирования уставных органов Совета Европы, поскольку соответствующие правовые средства весьма ограничены и содержатся в различных актах, в том числе внутренних. Констатируется, что отсутствие отработанных демократических механизмов взаимодействия власти и общества в Совете Европы и наличие негативных стереотипных представлений о необходимости правового регулирования лоббирования значительно сдерживают его институциональное оформление.

***Ключевые слова:*** *лоббирование, лоббистская деятельность, международно-правовое регулирование, Совет Европы, уставные органы Совета Европы, участие общественности в принятии политических решений, институционализация лоббирование.*

The article examines the existing legal framework for regulating lobbying in general and the participation of citizens in political decision-making, in particular. The provisions of the recommendations, reports, etc. are analyzed Acts of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, addressed to Member States and aimed at institutionalizing the lobbying institute. It is concluded that it is difficult to speak of a holistic legal mechanism for lobbying the statutory bodies of the Council of Europe, as the legal means are rather limited and contained in various acts, including the internal ones. It is stated that the absence of the stable democratic mechanisms of interaction of power and society in the Council of Europe and the presence of negative stereotypical ideas about the need for legal regulation of lobbying significantly impede its institutionalization

***Key words:*** *lobbying, lobbying, international legal regulation, Council of Europe, statutory bodies of Council of Europe, public participation in making political decisions, institutionalization of lobbying.*

**Постановка проблеми.** Насамперед варто зазначити, що лобіювання довгий час залишалося поза увагою не лише міжнародно-правового, але й внутрішнього правового регулювання держав. У зв'язку із цим, як зазначають В. Нестровський і Д. Базілевич, протягом багатьох років домінувала думка, що лобіювання є суто американським феноменом представництва інтересів, непридатне для застосування в інших національних правових системах. Але ускладнення сучасної демократичної системи та посилення ролі інститутів громадського суспільства у вирішенні державних та суспільних справ наочно засвідчило прийнятність ідеї лобіювання і для інших країн. Як зазначають вітчизняні дослідники, спочатку процес законодавчого урегулювання лобіювання на національному рівні йшов занадто повільно. Зокрема, з 1940-х рр. до початку 2000-х рр. тільки 5 держав (Сполучені Штати Америки (далі – США), Австралія, Канада, Федеративна Республіка Німеччини (далі – ФРН), Грузія) урегулювали практику лобіювання спеціальним законом, який доповнювався низкою суміжних законодавчих актів про конфлікт інтересів та правилами етичної поведінки представників влади [5, с. 15]. Проте із 2005 р. процес законодавчого урегулювання лобіювання суттєво прискорився – більше 10 країн ухвалили спеціальне законодавство про лобіювання. Сприяло прориву щодо законодавчого урегулювання лобіювання на національному рівні вироблення первинних мінімальних міжнародних лобістських стандартів на рівні Європейського Союзу (далі – ЄС) та Ради Європи (далі – РЄ) [5, с. 15].

Нині схвалили спеціальне законодавство щодо лобістської діяльності такі держави: США, Австралія, Канада, Франція, ФРН, Угорщина, Ізраїль, Мексика, Грузія, Литва, Польща, Словенія, Чорногорія, Австрія, Нідерланди й Ірландія. Крім того, лобіювання набуло міжнародно-правового регулювання на рівні органів влади ЄС, статутних органів РЄ, ОЕСР, а також у межах модельного законодавства

© О. С. Шведа, 2017

СНД. Такі країни, як Бразилія, Чилі, Італія, Іспанія, Великобританія, Латвія, Естонія, Російська Федерація, Україна, Молдова, Казахстан, обговорювали або продовжують обговорювати проекти законів про лобіювання [4].

Зараз РЄ є впливовою міжнародною регіональною організацією, рішення якої можуть суттєво впливати на міжнародно-політичну ситуацію в європейському регіоні. Отже, рівень статутних та інших органів РЄ стає об'єктом лобістської діяльності, яка досить часто реалізується в поєднанні з лобіюванням на рівні держав-членів РЄ. Саме тому проблематика лобістської діяльності в РЄ в умовах постійного зіткнення інтересів як внутрішніх, так і зовнішніх, потребує ґрунтовного дослідження і має істотне наукове і практичне значення для сучасних міжнародно-правових відносин. Прикладом важливості порушеного питання є також нещодавній скандал, пов'язаний із лобіюванням інтересів РФ деякими членами ПАРЄ щодо повернення РФ до складу ПАРЄ. Так, 10 жовтня 2018 р. президент ПАРЄ Педро Аграмунт заявив, що Асамблея має повернути до пленарної зали представників Росії, які залишили ПАРЄ через санкції. Натомість колишній президент ПАРЄ Стелла Кіріакідес заявила, що «насправді йдеться не про «повернення Росії в ПАРЄ» як таке, а про скасування мораторію на голосування російської делегації, а також участь у керівних органах. Умовно кажучи, членство РФ було призупинено, і російську делегацію з ПАРЄ ніхто не виганяв. Проте весь цей час, поки росіяни не мають права голосу в ПАРЄ, вони проводять активні дипломатичні та інші заходи для того, щоб відновити свою повноцінну участь. Адже ПАРЄ є такою організацією, де росіянам потрібно проводити свою пропагандистську лінію, потрібно показувати, що «весь світ неправий, а Росія просто захищається від усіх» [9]. Тим часом представник України в РЄ Дмитро Кулеба заявив, що Росія намагається змінити структуру та режим роботи ПАРЄ, щоби налаштувати РЄ під себе. Проте в ПАРЄ відмовилися змінювати правила в інтересах Росії [9].

Здається, що ґрунтовний аналіз механізмів правового регулювання лобіювання, що склались в межах РЄ, є корисним і необхідним для України в сучасних умовах реформування практично всіх сфер суспільного життя. Особливо це питання актуалізується у зв'язку зі збройним конфліктом в окремих районах Донецької та Луганської областей та тимчасовою окупацією РФ АРК та м. Севастополь, необхідністю лобіювання проукраїнських інтересів в Європі, насамперед у РЄ.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Питання щодо формування правового механізму лобістської діяльності, її правового забезпечення для вітчизняної наукової спільноти та законотворчості не є новими. Серед українських науковців, які досліджували проблеми лобіювання, варто виділити наукові праці М. Баришевської, П. Демченка, О. Дягілєва, А. Євгеньєва, С. Левенець, В. Марченка, О. Молодцової, О. Одінцової, М. Рачинської, В. Федоренка й ін. Окремо варто відзначити роботи вітчизняного вченого В. Нестеровича, який присвятив цій проблематиці цикл публікацій і підготував першу в Україні монографію, присвячену проблемам теорії та практики лобіювання. Вагомим теоретико-методологічним і експертно-аналітичним доробком у вивченні означеної проблеми стало кандидатське дослідження «Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична порівняльно-правова характеристика» (Львів, 2017 р.), в якому автор дослідив юридичну природу правового механізму лобіювання, його особливостей у правових системах загального, континентального, європейського міждержавного типу та в Україні [2]. Проте варо константувати, що проблематика міжнародно-правового регулювання інституту лобіювання не повною мірою висвітлена у вітчизняній юридичній науці. Тому вважаємо, що міжнародно-правовий досвід щодо правового регулювання лобістської діяльності та його позитивні досягнення потребують подальших ґрунтовних досліджень для його апробації у вітчизняному правовому просторі.

**Мета статті** – дослідження міжнародно-правових засад інституту лобіювання на прикладі Ради Європи.

**Виклад основного матеріалу.** Механізм правового регулювання лобіювання є специфічним у країнах загального або континентального типу правової системи, має він свої особливості й у міждержавних європейських правових системах, зокрема в РЄ. У межах РЄ процес ухвалення рішень є доволі складним, передбачає участь значної кількості інституцій як самих міждержавних організацій, так і держав-учасниць. Як зазначає вітчизняний фахівець у даній сфері М. Бризіцький, «такий порядок збільшує можливості представництва, але водночас створює значні перешкоди для істотного лобіювання: за таких умов виключається монопольний доступ до суб'єктів ухвалення рішень чи надмірний на них вплив» [3, с. 3]. У цьому зв'язку можна погодитися із цитованим вище автором у тому, що за таких умов особливо важко ухвалюються рішення, які повинні врегульовувати лобістську діяльність, оскільки учасниками міждержавних об'єднань часто є держави, які належать до різних типів правової системи (континентального або загального типу права).

Як зазначається в юридичній літературі, формування правового механізму лобіювання в РЄ отримало значний поштовх після доповіді Комітету з економічних справ і розвитку Парламентської асамблеї ПАРЄ від 26 квітня 2010 р. під назвою «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс етики з лобіювання)» [15] (далі – Доповідь). Ця Доповідь містила низку важливих та революційних тез як для самої організації, так і для держав-учасників. Зокрема, Парламентська асамблея констатувала, що останніми десятиліттями діяльність різних груп інтересів постійно розвивається. Це явище спостерігається як на рівні держав-членів Ради Європи, так і на рівні європейських інститутів. Окрім того, збільшення і концентрація лобістської діяльності в Брюсселі та Страсбурзі кореспонду-

ють процесу об'єднання і розширення ЄС. Сьогодні в Брюсселі діє понад 15 000 груп з особливими інтересами, понад 2 600 з яких мають свої постійні офіси та виконують лобістську діяльність з установами Європейського Союзу (п. 1) [15].

Асамблея вітає той факт, що Європейський парламент був першим європейським інститутом, який регулював лобістську діяльність на своїх власних засадах. Був створений реєстр лобістів та запроваджено етичний кодекс, якого лобісти повинні дотримуватися. Крім того, відкриття Європейською комісією першого реєстру європейських лобістів 23 червня 2008 р. є важливим кроком у тому сенсі, що це дозволяє стандартизувати цю діяльність на європейському рівні, посилює культуру діалогу та консультацій, підвищує прозорість, у перспективі покращить негативний публічний імідж лобістів.

У Доповіді зазначається, що Асамблея переконана, що багатоманітність інтересів є важливою ознакою демократії, що члени суспільства можуть цілком законно організовуватися та лобіювати свої інтереси. Однак неврегульоване, таємне лобіювання як таке може підірвати демократичні принципи і належне урядування. В умовах демократії всі інтереси мають належним чином враховуватися, і всі громадяни повинні мати рівний доступ до процесу ухвалення рішень [15].

Проте європейські країни значно відстають у законодавчому регулюванні лобіювання. Тому в Доповіді звертається увага на п'ять чинників щодо стану та перспектив правового регулювання лобіювання в Європі. Серед 14 країн, які врегулювали лобіювання або розглядали це питання у своїх парламентах, лише чотири європейські країни ухвалили відповідні закони. Так, дослідження 2012 р. показало, що тільки в 5 із 32 держав-членів Ради Європи були закони, що регулюють лобіювання в національних парламентах [13]; стурбованість тим фактом, що така ситуація може підірвати демократичні принципи і належне урядування в тих державах-учасницях РЄ, де демократичні традиції ще недостатньо глибоко укорінені і де брак ефективного механізму стримувань і противаг із боку громадянського суспільства становить небезпеку; стурбованість тим, що останніми десятиліттями спостережено різке падіння довіри громадськості до політиків у багатьох держава-учасницях Ради Європи. Брак прозорості в політичному лобіюванні, очевидно, є однією із причин цього явища; переконаність, що в демократичному суспільстві громадяни мають право знати, хто саме займається лобіюванням і впливає на ухвалення політичних рішень, голосування депутатів парламенту.

Отже, підвищення прозорості лобістської діяльності може зробити політичних гравців відповідальнішими і відновити довіру громадськості до демократичного функціонування органів влади; громадяни вважають доступ до політиків із метою надання їм інформації і намаганням вплинути на їхні рішення одним зі своїх демократичних прав. Однак доступ до можливості здійснювати лобіювання має бути справедливим, рівним, прозорим і регульованим демократичними правилами. Якщо громадяни не бачать, що вони мають реальний вплив на осіб, які ухвалюють політичні рішення, демократія може бути підірваною [15].

У цій Доповіді надано рекомендацію КМ РЄ спеціально врегулювати лобіювання розробленням Європейського кодексу поведінки з лобіювання на основі таких принципів [5, с. 68–69]:

1. Лобіювання має бути визначено дуже чітко, з розмежуванням лобіювання як професійної оплачуваної діяльності та діяльності організацій громадянського суспільства.

2. Варто забезпечити відкритість і прозорість у сфері лобіювання. Дуже мало держав-учасниць Ради Європи певним чином врегулювали лобістську діяльність.

3. Має бути викладено правила, що стосуються політиків, державних службовців, лобістів і комерційних підприємств, зокрема принципи потенційних конфліктів інтересів і період часу після залишення посади, протягом якого має бути заборонено здійснювати лобіювання.

4. Осіб, які здійснюють лобіювання, має бути зареєстровано у спеціальному реєстрі.

5. З лобістськими організаціями має бути проведено попередні консультації щодо будь-якого законопроекту в цій сфері.

6. Треба заохочувати детально визначене, прозоре, чесне лобіювання з метою покращення публічного іміджу осіб, зайнятих у цій діяльності.

Ще одним важливим документом у сфері лобіювання є Резолюція ПАРЄ «Позаінституційні учасники у демократичній системі» від 23 червня 2010 р. [16]. ПАРЄ наголосила на ролі і відповідальності РЄ за гарантування та розвиток плюралістичної демократії в Європі та необхідності уважно відстежувати останні тренди та передбачати тенденції в еволюції суспільства з метою виявлення і виправлення недоліків, дотримання демократії як найбільшої цінності всіх європейців. Також зазначається, що традиційні державні і політичні інститути – парламент, уряд, судова система, політичні партії – не є єдиними учасниками демократичних політичних процесів.

У сучасних суспільствах є низка інших суб'єктів, які не причетні до традиційних гілок влади, але впливають на процес формування цих інститутів і процес ухвалення політичних рішень у них. Такими позаінституційними учасниками можуть бути профспілки, консультативні органи при суб'єктах публічної влади, організації бізнесу, групи інтересів і групи тиску, групи адвокатів, лобісти. Крім того, засоби масової інформації відіграють важливу роль у політичному процесі, а також організації громадянського суспільства (благодійні, некомерційні та неурядові організації, добровільні асоціації тощо), релігійні організації часто мають політичні цілі і зазвичай впливають на ухвалення політичних рішень. Не варто недооцінювати спроби впливати на ухвалення політичних рішень групами, що беруть участь у незаконній діяльності (організована злочинність). Тоді як вплив позаінституційних учасни-

ків на політику не є новим явищем, його масштаб і наочність значно зросли останніми роками, зокрема з поширенням інформаційних і комунікаційних технологій. У зв'язку із цим Асамблея вважає, що роль позаінституційних учасників повинна бути краще досліджена щодо їхнього впливу на демократичні інститути і процедури, взята до уваги в зусиллях щодо зміцнення демократії.

ПАРЄ рішуче підтримує політичний плюралізм як один із ключових принципів справжньої демократії та зазначає, що за деяких умов діяльність позаінституційних учасників може бути корисною для функціонування демократичної політичної системи, оскількиці учасники: забезпечують основу для об'єднання індивідів і спільного висловлення ними своєї думки, обстоювання своїх інтересів; заохочують більш широке представництво в громадському житті та надають можливість брати участь у політичному процесі; пропонують сталий зв'язок між громадянами і політичними інститутами; дозволяють краще представлення конкретних інтересів і потреб, зокрема меншин; забезпечують експертною інформацією у сфері їхньої діяльності, яка необхідна для обґрунтованого ухвалення політичних рішень; забезпечують додаткові способи громадського контролю над політичними рішеннями.

Водночас ПАРЄ вважає, що деякі аспекти діяльності позаінституційних учасників, спрямованої на впливання на ухвалення політичних рішень, можуть спричиняти цілу низку проблем у питаннях засадничих принципів демократії. Зокрема, легітимність таких учасників часто сумнівна, оскільки їхній мандат не підтверджений усім суспільством; їхня репрезентативність обмежена і важко піддається оцінюванню. На думку ПАРЄ, реальний вплив і авторитет таких суб'єктів може сягати далеко за межі їхньої легітимності та репрезентативності. Відсутність прозорості в питаннях внутрішнього функціонування позаінституційних учасників і їхніх відносин із державними органами і посадовими особами може викликати підозри в політичній корупції і надалі завдати шкоди іміджу останніх, зменшити довіру громадськості до політичних інститутів. Окрім того, такі учасники не підлягають будь-якій демократичній підзвітності.

Крім того, ПАРЄ запропонувала Європейській комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) вивчити питання впливу позаінституційних учасників на політичні процеси [14]. У Звіті зазначалось таке: 1) попри збільшення кількості та ролі таких учасників у всіх країнах, виборці і надалі залишаються основним компонентом демократичного життя; 2) положення ст. ст. 10 і 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, хоча і не визнають прямого права на лобіювання, проте фрагментарно закріплюють основні його гарантії. Це означає, що будь-яке регулювання лобістської діяльності не повинно надмірно обмежувати основні права лобістів. Будь-яке регулювання має бути відповідним та забезпечувати досягнення законних цілей, зокрема збереження ефективної демократії. Тому повинно бути дві мети такого регулювання: забезпечення прозорості політичної системи і підзвітності політичних діячів. Підзвітність Венеціанська комісія розуміє як відносини між особою і суспільством (an actor and a forum), якому особа зобов'язана роз'яснити свою поведінку, а суспільство може ставити питання і робити висновки, особа може зіткнутися з відповідними наслідками [11, с. 447–468].

27 вересня 2017 р. на 1295 засіданні заступників міністрів Комітетом міністрів РЄ схвалені Керівні принципи щодо громадської участі в процесі ухвалення політичних рішень [6], мета яких – посилити та сприяти участі окремих громадян, неурядових організацій (далі – НУО) та громадянського суспільства загалом в ухваленні політичних рішень. Так, у преамбулі Керівних принципів зазначено, що демократія участі має в основі право визначати чи впливати на здійснення повноважень і обов'язків публічних органів, є складником представницької і прямої демократії, право на участь громадськості в ухваленні політичних рішень має забезпечуватися для окремих громадян, НУО і громадянського суспільства загалом. Громадська участь у процесі ухвалення рішень може мати різні форми, зокрема це надання інформації, консультування, діалог і активна участь [7]. У документі вказується на те, що «заохочуючи держави-члени спиратися на погляди, інформацію та досвід, отримані завдяки участі, і розвивати культуру ефективної участі на основі поваги до прав людини, демократії та верховенства права, РЄ приймає ці рекомендації та запрошує держави-члени якнайширше їх застосовувати та забезпечувати їх поширення, зокрема серед усіх органів влади, що відповідають чи іншим чином пов'язані з участю громадян в ухваленні політичних рішень» [7].

Проте, як слушно зазначають В. Нестерович і М. Бризіцький, складно говорити про цілісний правовий механізм лобіювання статутних органів Ради Європи. Відповідні правові засоби досить обмежені та містяться у різних актах, часто навіть у внутрішніх положеннях для персоналу, їх необхідно окремими фрагментами збирати та систематизувати з багатьох джерел права. Як зазначають деякі дослідники, відсутність відпрацьованих демократичних механізмів взаємодії влади та суспільства в цій організації та неподолання негативних стереотипних уявлень щодо лобіювання значно стримують його інституційне оформлення [10, с. 33–41].

Зауважимо, що відносини між структурами РЄ та зовнішніми інтересами врегульовані Статутом (ст. ст. 36 і 40) [18], Статутною резолюцією (51) 30 (р. «Е») [19], а також низкою актів, ухвалених ПАРЄ та Комітетом міністрів, як-от: Рекомендація ПАРЄ № 1516 «Про фінансування політичних партій» (2001 р.); резолюції ПАРЄ № 1214 «Про боротьбу з корупцією» (2000 р.), № 1264 «Кодекс належної практики у питаннях виборів» (2001 р.), № 1546 «Кодекс належної практики для політичних партій» (2007 р.), № 1392 «Про корпоративну етику в Європі» (2004 р.), № 1554 «Про конфлікт інтересів членів Парламентської Асамблеї

Ради Європи» (2007 р.); № 1547 «Про стан демократії і прав людини в Європі» (2207 р.); Рекомендація ПАРЄ № 1791 (2007 р.); Рекомендація Комітету міністрів № 14 «Про правовий статус неурядових організацій у Європі» (2007 р.); Резолюція Комітету міністрів № 9 «Про статус партнерства між Радою Європи та національними неурядовими організаціями» (2003 р.); серія звітів по державах-учасницях, підготовлених у межах процедури моніторингу ПАРЄ їхніх зобов'язань.

Характеризуючи вищеописане через структуру правового механізму лобіювання в межах правової системи РЄ, М. Бризіцький робить деякі висновки, які, на нашу думку, є цілком слушними. Так, по-перше, на думку зазначеного вище автора, «правові засоби не повністю забезпечують лобістську діяльність, а тому має місце застосування правових засобів, що функціонують у державах-членах організації. Вказане зумовлено тим, що більшість лобійованих інтересів обмежені національними рамками, тому їх виявлення, оформлення, збір і оброблення інформації про проблему, бажані способи та наслідки її вирішення здійснюються за допомогою правових засобів держави-члена організації. Натомість комунікація між лобістом та РЄ опосередковується засобами, що встановлені останньою. Наприклад, Резолюція Комітету міністрів № 9 (2003 р.) «Про статус партнерства між Радою Європи та національними неурядовими організаціями» [17] передбачає, зокрема, можливість укладення договорів про співпрацю з такими організаціями та надання останніми, завдяки специфіці їхньої діяльності та досвіду, експертних рекомендацій із питань політики Ради Європи. Із цією метою представники неурядових організацій можуть: бути присутніми на відкритих засіданнях Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Європи; відвідувати семінари, конференції та слухання, цікаві для їхньої діяльності; регулярно поширювати інформацію серед своїх членів про стандарти, діяльність та досягнення Ради Європи; забезпечувати із власної ініціативи або на прохання різних органів Ради Європи інформацію, документи або фахові висновки, що стосуються сфери їхньої компетенції» [2, с. 137–140].

По-друге, як зауважує М. Бризіцький, лобійований інтерес в основному має політичний, а не комерційний характер, оскільки це випливає із сутності РЄ як спільноти держав, які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права людини і свободи для своїх громадян. Отже, суб'єктами лобіювання часто є окремі держави та різноманітні громадські об'єднання, а результат лобіювання закріплюється в різного типу інституційних актах – рекомендаціях, резолюціях, деклараціях, рішеннях Комітету міністрів та рекомендаціях, резолюціях ПАРЄ [2, с. 137–140].

По-третє, у правовій системі РЄ вимоги до суб'єктів лобіювання неформалізовані, відсутні спеціальні норми стосовно лобістів, не передбачено їх реєстрацію або особливі права, обов'язки. Натомість діяльність службових осіб в усіх структурах організації чітко регламентована та передбачає відповідні правила в частині взаємодії із зовнішніми інтересами. Так, Резолюція № 1554 від 2007 р. «Про конфлікт інтересів членів Парламентської Асамблеї Ради Європи» [12] встановлює, що всі кандидати на роль доповідача повинні зробити усну заяву про будь-які професійні, особисті, фінансові або економічні інтереси, які можуть бути визнані такими, що стосуються теми доповіді чи відповідної країни в доповіді. Комітети мають право видалити доповідача, який не заявив про такі інтереси або зробив недостовірну заяву.

На думку М. Бризіцького, і ми з нею цілком погоджуємося, РЄ лише рекомендує розроблення Європейського кодексу поведінки з лобіювання, тому сьогодні відсутні положення, які б регламентували процедуру лобістської діяльності. Така процедура регулюється тільки етичними вимогами до службових осіб, що працюють в організації.

Висновки та пропозиції. Отже, можна дійти висновку, що в межах правової системи РЄ в контексті врегулювання питання лобістської діяльності простежується тенденція до її схожості із правовим регулюванням цього інституту державами континентальної правової сім'ї, а саме: неповний, розгалужений та несистематизований правовий механізм; відсутність інституційного оформлення інституту лобіювання тощо. Однією із причин такої ситуації, очевидно, є те, що РЄ є організацією, доволі широкою за своїм суб'єктним складом і менш централізованою структурою, в якій частка держав-членів, правові системи яких належать до континентального типу, значно більша, а отже, саме їхні політичні та правові традиції мають більший шанс на реалізацію в структурах самої організації. Проте вбачається, що ухвалення ініційованого ПАРЄ Європейського кодексу поведінки лобістів може сприяти прозорості, відповідальності, громадянської довіри та участі громадян в ухваленні політичних рішень. Сьогодні наявність позаправового тіньового лобіювання в межах РЄ зумолює першочергову необхідність його схвалення. Такий крок має заохотити держави-члени РЄ, зокрема Україну, яка є членом цієї організації з 1995 р., до ухвалення відповідних правових механізмів із лобіювання на внутрішньодержавному рівні.

У цьому зв'язку слушною є думка вітчизняного науковця, члена Венеціанської комісії М. Ставнійчук, яка вважає, що «навряд чи сьогодні в Україні є повне розуміння необхідності впровадження лобізму як складової частини політично-демократичного процесу. Нині є необхідність розробити систему законодавства, яка б інституцілізовала лобізм в Україні, надала б йому абсолютно цивілізованих рамок, щоби з користю для суспільства та економіки використати цей демократичний інститут, що вже давно функціонує в тих же європейських країнах. У нас лобізм вже існує, але немов у кривому дзеркалі. Корупційний складник, на жаль, наявний у ньому у вигляді характерної діяльності тих або інших груп, які не завжди враховують екологічні, соціальні, економічні чинники».

Отже, вбачається, що циклічність повернення наукової думки до питання юридичної формалізації лобіювання, спірний досвід ухвалення та функціонування деяких законів України підтверджують необхідність надзвичайно обережного та виваженого розпорядження таким ресурсом, яким є інститут лобіювання, оскільки помилка може унеможливити його розвиток в Україні.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Бризицький М. Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична порівняльно-правова характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2017. 15 с.

2. Бризіцький М. Правовий механізм лобіювання у європейських міждержавних правових системах. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: мат. XXI Звіт. наук.-практ. конф., 12–13 лютого 2015 р. Львів: юрид. факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2015. 244 с.

3. Законодавче регулювання лобістської діяльності (досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки): інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf.

4. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокасі. К.: ФОП О.М. Москаленко, 2015. 111 с.

5. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень 27 вересня 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів Комітетом міністрів РЄ були схвалені. URL: https://rm.coe.int/native/16807667b6.

6. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень CONF/PLE(2009)CODE1, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 р. URL: https://rm.coe.int/16802eeddb.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод //Сайт Верховної Ради України. 1950. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

8. Нардеп розповів, хто лобіює інтереси Росії в ПАРЄ. URL: https://glavcom.ua/news/nardep-rozpoviv-hto-lobiyuje-interesi-rosiji-u-parje-377028.html.

9. Нестерович В. Міжнародно-правове закріплення інституту лобіювання на прикладі Ради Європи та модельного законодавства СНД. Влада. Людина. Закон: міжнар. наук. журн. 2010. № 9. С. 33–41.

10. Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. European Law Journal. 2007. № 13. P. 447–468.

11. Conflict of interest: Resolution 1554 (2007) / Adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 24 May 2007. URL: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML.

12. Doublet Y. Thematic Article: Lobbying and Corruption // GRECO 2012 Activity Report. 2013. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco(2013)1_Gen.Act.Report2012_EN.pdfen.asp?fileid=17542&lang=en.

13. European Commission for Democracy through Law (Venice commission). Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying) / European Commission for Democracy through Law (Venice commission). 2013. URL: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e.

14. Lobbyingin a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development on 26 April 2010 (11th Sitting) / Council of Europe Parliamentary Assembly. Strasbourg. 2009. 16 p.

15. Resolution 1744 (2010): Extrainstitutional actors in the democratic system // Parliamentary Assembly. 2010. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en.

16. Status of partnership between the Council of Europe and national non-governmental organisations: Resolution Res (2003) 9 / Adopted by the Committee of Ministers on 19 November 2003. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Res(2003)9&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&direct=true.

17. Statute of the Council of Europe // Council of Europe's website. 1949. URL: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052.

18. Statutory Resolution (51) 30 // Council of Europe's website. 1951. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Statut_CE_2015-EN.pdf.

# ЗМІСТ

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

**Аброськін В. В.**
НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ……195

**Баган Я. Й.**
ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ……203

**Білоус О. В.**
ОСОБЛИВОСТІ ТЛУМАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ ПОНЯТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПРИКЛАДІ ПОНЯТТЯ «СУД, ВСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОМ»……208

**Богданюк І. В.**
ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ……212

**Галунько А. В.**
УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ В УКРАЇНІ……216

**Гальонкін С. А.**
СУТНІСТЬ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ……219

**Гриців Н. В.**
НЕОБХІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО РОЗШИРЕННЯ СИСТЕМИ ФОРМ КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ……223

**Гуть Н. Ю.**
ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ І ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ……229

**Даугуль В. Я.**
ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН……234

**Драмаренко К. Б.**
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ……240

**Завальний М. В.**
ДІЯЛЬНІСТЬ НЕДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОНИ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ……245

**Ільницький М. С.**
КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОДИН ЗІ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ……248

**Кириченко Ю. М.**
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА……255

**Когутич Є. Д.**
СВІТОВІ МОДЕЛІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ У КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ……260

**Колісніченко В. В.**
ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОКРЕМИХ КОМПОНЕНТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ГОТОВНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ ДО РОБОТИ З ПІДЛІТКАМИ «ГРУПИ РИЗИКУ»……264

**Шахов С. В.**
СИСТЕМА ПРАВА: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА
СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ (ЯК ЕТАП ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ
ТА ЗМІСТУ НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА)..... 268

**Коротаєв В. М.**
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЗБРОЇ..... 274

**Кушнір І. М.**
ОСОБЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ЗАБУДОВНИКІВ ЗА ДОГОВОРАМИ
КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ МАЙНОВИХ ПРАВ ІЗ РОЗСТРОЧКОЮ СПЛАТИ..... 277

**Макаренко А. В.**
ПРИПИНЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ДІЇ ПОПЕРЕДНІХ РІШЕНЬ:
ЗМІСТ, ВИДИ ТА ПРАВОВІ ПІДСТАВИ..... 282

**Маліков В. В.**
ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ..... 288

**Мамонтова О. М.**
ДО ПИТАННЯ ПРО ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ДОКАЗУВАННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ..... 292

**Обідник Б. М.**
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ..... 298

**Павкович С. М.**
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ:
ГЕНЕЗА НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ..... 302

**Падала А. М.**
ПРОБЛЕМА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ
ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ..... 309

**Парханов Г. Р.**
ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ..... 312

**Петренко П. Д.**
КОНТРОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... 317

**Пономарьов С. П.**
ДЕСТРУКТИВНІ ФАКТОРИ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ТА ШЛЯХИ
ЇХ УСУНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМИ ЗАХОДАМИ..... 321

**Русецький А. А.**
ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ..... 326

**Сахно Д. С.**
ПОДАТКОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЯК СФЕРА ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ..... 331

**Сибіга О. М.**
КОНТРОЛЬНИЙ ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА РОЗПОРЯДНИКА
ІНФОРМАЦІЇ В ЧАСТИНІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ..... 335

**Скапоущенко О. Д.**
ДО ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ..... 339

**Скороход І. В.**
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ
ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ..... 343

**Супрун Г. Б.**
ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ В УКРАЇНІ..... 348

**Трофімцов В. А.**
МІСЦЕ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
В СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ..... 352

**Фазекош О. А.**
СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ АДВОКАТАМИ В УКРАЇНІ..... 356

**Чернишов Д. В.**
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБАЦІЇ ..... 359

**Чехович Т. В.**
ПРИНЦИП РІВНОСТІ ГРОМАДЯН ПЕРЕД ЗАКОНОМ У ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ
ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 362

**Шевнін С. М.**
ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ..... 368

**Шинкарук А. І.**
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ..... 372

**Шульжук Т. Р.**
ХОЛДИНГ ЯК КОНСОЛІДОВАНИЙ ПЛАТНИК ПОДАТКУ..... 376

**Яромій І. В.**
ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ
ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ..... 382

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Орєхов С. М.**
РОЗВИТОК ПОЛІТИКИ ЄС ІЗ ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ..... 386

**Шведа О. С.**
МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛОБІЮВАННЯ НА ПРИКЛАДІ РАДИ ЄВРОПИ..... 389

# CONTENTS

## ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

**Abroskin V. V.**
REGULATORY PRINCIPLES OF PUBLIC SECURITY PROVISION
BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE ANTI-TERRORIST OPERATION.....195

**Bahan Ya. Y.**
THE USE OF FOREIGN EXPERIENCE AS A CONDITION
FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK
FOR THE OPERATION OF AIR TRANSPORT IN UKRAINE.....203

**Bilous O. V.**
FEATURES OF THE INTERPRETATION BY THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS OF THE CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE
ON THE EXAMPLE OF THE CONCEPT OF “A COURT ESTABLISHED BY LAW”.....208

**Bohdaniuk I. V.**
TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION
OF CONTROL POWERS OF THE STATE FINANCIAL INSPECTION OF UKRAINE.....212

**Halunko A. V.**
IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE-LEGAL
REGULATION OF THE SERVICE OF DISTRICT OFFICERS IN UKRAINE..... 216

**Halonkin S. A.**
THE ESSENCE AND ELEMENTS OF THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE
AND LEGAL SUPPORT OF APPEAL PROCEEDINGS IN UKRAINE.....219

**Hrytsiv N. V.**
THE NEED FOR LEGISLATIVE EXPANSION OF THE SYSTEM
OF FORMS OF CONTROL OVER NOTARIAL ACTIVITIES.....223

**Hut N. Yu.**
DISCUSSION QUESTIONS ON THE DEFINITION OF THE CONTENT
AND FUNCTIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....229

**Dauhul V. Ya.**
PRINCIPLES OF ACTIVITIES OF BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE LAND RELATIONSHIPS..... 234

**Dramarenko K. B.**
FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES.....240

**Zavalnyi M. V.**
ACTIVITIES OF NON-STATE ACTORS IN THE UNITED STATES OF AMERICA.....245

**Ilnytskyi M. S.**
THE CODIFICATION OF ELECTION LEGISLATION AS ONE OF THE WAYS
TO IMPROVE THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE.....248

**Kyrychenko Yu. M.**
THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS
IN THE FIELD OF CONSTRUCTION.....255

**Kohutych Ye. D.**
GLOBAL MODELS OF ENFORCEMENT OF DECISIONS IN THE CONTEXT
OF EXERCISING CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF PRIVATE PERFORMERS.....260

**Kolisnichenko V. V.**
TO THE CHARACTERISTICS OF INDIVIDUAL COMPONENTS
OF THE PROFESSIONAL READINESS OF POLICE OFFICERS TO WORK WITH
"RISK GROUPS".....264

**Shakhov S. V.**
SYSTEM OF LAW: DEFINITION AND CHARACTERIZATION
OF CONSTITUENT ELEMENTS (AS A STAGE OF STUDY OF THE ESSENCE
AND CONTENT OF THE RULES OF ADMINISTRATIVE LAW).....268

**Korotaiev V. M.**
ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE-LEGAL
REGULATION OF EXPERT WEAPONS RESEARCH..... 274

**Kushnir I. M.**
FEATURES OF TAXATION OF INCOME OF THE DEVELOPER UNDER CONTRACTS
FOR THE SALE AND PURCHASE OF PROPERTY RIGHTS WITH INSTALLMENTS OF PAYMENT..... 277

**Makarenko A. V.**
TERMINATION OF VALIDITY OF PROVISIONAL DECISIONS:
CONTENTS, TYPES AND LEGAL GROUNDS..... 282

**Malikov V. V.**
INTERACTION OF SUBJECTS OF THE FIGHT AGAINST TERRORISM:
CONCEPTS, TYPES AND FORMS..... 288

**Mamontova O. M.**
TO THE QUESTION ON VERIFICATION EXEMPTION
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING..... 292

**Obidnyk B. M.**
ADMINISTRATIVE AND LEGAL QUESTIONS RELATING TO THE PECULIARITIES
OF THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN THE FIELD
OF PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE..... 298

**Pavkovych S. M.**
ADMINISTRATIVE POWERS OF THE NATIONAL POLICE IN PREVENTING
THE ILLEGAL DRUGS TRAFFICKING: NATURE OF SCIENTIFIC VIEWS
AND LEGAL SUPPORT..... 302

**Padala A. M.**
PROBLEM OF CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS
OF ORGANIZED CRIME IN THE FIELD OF TAXATION..... 309

**Parkhanov H. R.**
PREVENTIVE ACTIVITIES OF POLICE'S CHILDREN OFFICERS:
THE QUESTION OF THE PRESENTATION..... 312

**Petrenko P. D.**
CONTROL OF AUTHORITIES OF EXECUTIVE AUTHORITY IN UKRAINE..... 317

**Ponomarov S. P.**
DESTRUCTION FACTORS IN THE FIELD OF SAFETY AND DEFENSE
AND THEIR WAYS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES..... 321

**Rusetskyi A. A.**
CONCEPTS AND FEATURES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE..... 326

**Sakhno D. S.**
TAX LEGAL RELATIONS AS A SPHERE OF LAW ABUSE..... 331

**Sybiha O. M.**
CONTROLLED INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE DEFENSE ON INFORMATION
PARTICIPANT IN PART OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION..... 335

**Skapoushchenko O. D.**
ON THE ISSUE OF DEVELOPING ELECTRONIC
TAX ADMINISTRATION IN UKRAINE..... 339

**Skorokhod I. V.**
HISTORICAL AND LEGAL REVIEW OF THE FORMATION
AND DEVELOPMENT OF TAX ACTIVITIES IN UKRAINE..... 343

**Suprun H. B.**
THE CONCEPT AND SIGNIFICANCE OF THE ESTABLISHMENT
OF A MEDIATION INSTITUTE IN UKRAINE..... 348

**Trofimtsov V. A.**
THE PLACE OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN THE SYSTEM
OF COUNTERACTION TO TERRORISM IN UKRAINE..... 352

**Fazekosh O. A.**
STANDARDS OF PROTECTION OF THE SYSTEM OF RIGHTS
AND FREEDOM OF UNIVERSITIES BY LAWYERS IN UKRAINE.....356

**Chernyshov D. V.**
FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE
AND LEGAL REGULATION OF PROBATION.....359

**Chekhovych T. V.**
PRINCIPLE OF EQUALITY OF CITIZENS BEFORE THE LAW IN THE REMEDIATION
ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION PUBLIC ADMINISTRATION.....362

**Shevnin S. M.**
PROCESSUAL FEATURES OF FORMING BUDGET FUNDS
OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE.....368

**Shynkaruk A. I.**
PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE ACTIVITIES OF NOTARIES IN THE FIELD OF STATE REGISTRATION.....372

**Shulzhuk T. R.**
HOLDING AS CONSOLIDATED TAX PAYER.....376

**Yaromii I. V.**
CONCERNING THE POSSIBILITY OF USING FOREIGN EXPERIENCE
OF FUNCTIONING OF CUSTOMS AUTHORITIES IN UKRAINE.....382

## INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW

**Oriekhov S. M.**
DEVELOPMENT OF EU POLICY ON QUESTIONS CONCERNING
ENVIRONMENTAL PROTECTION.....386

**Shveda O. S.**
INTERNATIONAL LEGAL BASIS FOR THE EXAMPLE OF THE COUNCIL OF EUROPE.....389

**НОТАТКИ**

Наукове видання

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

Науковий збірник

*Випуск 6*
*Том 4*

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – С.Ю. Калабухова

Формат 60х84/8.
Обл.-вид. арк. 26,24, ум.-друк. арк. 24,41.
Папір офсетний. Цифровий друк.
Наклад 300 примірників. Замовлення № 1257.

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.