

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Спеціальний випуск

Том 2

присвячений

Міжнародній науковій конференції
«Актуальні проблеми вітчизняного права»
в рамках VIII-х наукових читань,
присвячених пам'яті В. М. Корецького

2019

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:

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

Бережна Катерина Вікторівна – доктор юридичних наук, доцент

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

Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор

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

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

Вишня Володимир Борисович – доктор технічних наук, професор

Гетьман Євген Анатолійович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук

Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор

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

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

Легеза Євгеній Олександрович – доктор юридичних наук, доцент

Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор

Мацей Борський – доктор філософії (Республіка Польща)

Мінченко Сергій Іванович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

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

Нікіфорчук Дмитро Йосипович – доктор юридичних наук, професор

Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент

Пиріг Ігор Володимирович – доктор юридичних наук, доцент

Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор

Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор

Уваров Володимир Генадійович – доктор юридичних наук, доцент

Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, доцент

Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук, доцент

Чаплинський Констянтин Олександрович – доктор юридичних наук, професор

Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент

Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук

Юзікова Наталія Семенівна – доктор юридичних наук, доцент

Юрчишин Василь Миколайович – доктор юридичних наук, доцент

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

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
(Протокол № 11 від 22.04.2019 р.)**

Офіційний сайт: apnl.dnu.in.ua

Засновник: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

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

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

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

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.7

Чехович Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ЗАСОБІВ ГАРАНТУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПЕРЕД ЗАКОНОМ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PUBLIC CONTROL IN THE SYSTEM OF MEANS GUARANTEEING AND IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF EQUALITY BEFORE THE LAW IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

У статті автором досліджено громадський контроль у системі засобів гарантування та реалізації принципу рівності перед законом у сфері публічного управління. Визначено, що не дивлячись на існування різних підходів до визначення поняття «громадський контроль», його сутність розкривається у тому, що він здійснюється виключно суб'єктами, які не мають безпосереднього відношення до діяльності об'єкта контролю (громадянами, їх об'єднаннями тощо), являє собою прояв управління державою суспільством та окремими його членами. Проведено аналіз чинного законодавства України щодо правового регулювання громадського контролю у сфері публічного управління та наявності спеціальних процедур здійснення громадського контролю за дотриманням принципу рівності в Україні. Доведено, що таких спеціальних процедур не передбачено. Визначено на підставі аналізу нормативно-правових актів, що переважна більшість із них не висуває до громадського контролю ані вимоги з приводу дотримання принципу рівності перед законом, ані вимоги щодо дотримання принципів законності та верховенства права. З огляду на це зроблено припущення, що у таких випадках громадський контроль здійснюється у загальному порядку і на загальних правових підставах, не виокремлюючи дотримання принципу рівності перед законом з-поміж інших питань, які потребують контролю з боку громадськості. Автором наголошено, що громадський контроль потребує удосконалення в частині нормативно-правової регламентації правил його здійснення, а саме розробку та прийняття відповідного закону. Автор зазначає, що не зайвим кроком стане й запровадження окремих процедур здійснення громадського контролю, які враховуватимуть особливості і складність встановлення, перевірки та доказування фактів порушення принципу рівності перед законом суб'єктами публічного управління.

Ключові слова: принцип рівності громадян перед законом, громадський контроль, публічне управління, засіб гарантування, нормативно-правове забезпечення.

The author investigates public control in the system of means of guaranteeing and implementing the principle of equality before the law in the field of public administration. It is determined that despite the existence of different approaches to the definition of the concept of "public control", its essence is revealed that it is carried out exclusively by entities that are not directly related to the activity of the object of control (citizens, their associations, etc.), is a manifestation of the management of the state society and its individual members. The analysis of the current legislation of Ukraine on the legal regulation of public control in the field of public administration and the existence of special procedures for the implementation of public control over the observance of the principle of equality in Ukraine. It is proved that there are no such special procedures. It is determined on the basis of the analysis of normative legal acts, that the vast majority of them do not put to the public control neither the requirements concerning observance of the principle of equality before the law, nor the requirements for observance of the principles of legality and the rule of law. In view of this, it is assumed that in such cases public control is exercised in a general manner and on a general legal basis, without separating the observance of the principle of equality before the law from among other issues requiring public scrutiny. The author emphasized that public control needs improvement in the part of the normative legal regulation of the rules for its implementation, namely the development and adoption of the relevant law. The author notes that the introduction of separate public control procedures, which will take into account the peculiarities and complexity of establishing, verifying and proving facts of violation of the principle of equality before the law by public authorities, will not be a necessary step.

Key words: principle of equality of citizens before the law, public control, public administration, means of guarantee, regulatory legal support.

Постановка проблеми. В умовах зміцнення демократії у державі та європейської інтеграції, постійного розвитку публічного управління та його орієнтації на принципи верховенства права й децентралізації влади, підвищення громадянської свідомості та активності, громадяни набувають все більшої самостійності у процесі здійснення публічної влади, а їх думки й погляди – більшої ваги для суб'єктів публічної адміністрації. Це зумовлює появу нових форм забезпе-

чення прав і свобод громадян, завдяки яким громадяни мають змогу самостійно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень і приймати безпосередню участь у процесі прийняття ними рішень. Йдеться насамперед про громадський контроль за органами публічної влади та за дотриманням прав і свобод людини у їх діяльності.

Разом із тим, крім великої ролі у формуванні й реалізації публічної політики, громадський

контроль має й інше, на наш погляд, не менш важливе значення – він сприяє: дотриманню прав і свобод людини під час діяльності суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі у нормативних актах, які ними приймаються; оперативному виявленню й припиненню порушень прав і свобод людини суб'єктами публічної адміністрації; попередженню вчинення правопорушень; оптимізації діяльності суб'єктів публічної адміністрації тощо. При цьому важливими й визначальними рисами громадського контролю є те, що: 1) він здійснюється відокремлено від контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 2) він здійснюється самостійно громадськістю (інститутами громадянського суспільства); 3) він відбувається паралельно з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: з одного боку, він може здійснюватись одночасно з відповідною контрольно-наглядовою діяльністю органів влади і, з другого боку, – він здійснюється паралельно з діяльністю, яка контролюється, не припиняючи її та не заважаючи їй. Це дає змогу своєчасно встановити ймовірне порушення прав, оперативно на нього відреагувати, вплинути на суб'єктів публічної влади, щоб прав й свободи були дотримані належним чином [1]. Тому актуальним та доцільним вбачаємо вивчення громадського контролю як окремого засобу гарантування та реалізації принципу рівності.

Стан дослідження проблеми. на якому на сьогоднішній день акцентується увага вчених правознавців, серед яких, наприклад: С. Ф. Денисюк, С. А. Косінов, С. М. Кушнір, Г. О. Палій, О. В. Поклад, О. В. Савченко, О. Д. Терещук та ін. Така активізація наукових досліджень громадського контролю зумовлена, зокрема, потребою у приведенні українського публічного управління у відповідність до європейських стандартів у цій сфері, необхідністю гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері участі громадян в управлінні державними справами, необхідністю створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [2].

Цілі статті. Мета цієї статті впливає із необхідності дослідження громадського контролю у системі засобів гарантування та реалізації принципу рівності перед законом у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж визначити порядок та нормативно-правову основу громадського контролю за дотриманням рівності громадян перед законом у сфері публічного управління, зауважимо, що у наукових джерелах відсутній єдиний підхід до його визначення. Зокрема, у юридичній літературі усі форми участі громадян в управлінні державними справами науковці називають формами громадського контролю, тож доходимо думки, що їх поняття ототожнюються вченими. Тобто, по суті, категорія «громадський контроль» є абстрактною і контролем у значенні управлінської діяльності не

є (власне, порядок його здійснення, процедури та правові наслідки відрізняються від контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічної влади). Натомість, вона позначає собою усю можливу діяльність, яка дозволяє громадянам бути у курсі подій, відстежувати рішення суб'єктів публічної влади, спостерігати за їх діяльністю та надавати пропозиції, рекомендації і зауваження до неї, а саме: інформування громадськості, громадський моніторинг, громадські експертизи, громадські обговорення, вивчення громадської думки тощо. Звідси можемо підсумувати, що громадський контроль є альтернативною назвою участі громадян в управлінні державними справами.

Беручи дане твердження за основу для подальшого дослідження, пропонуємо встановити, якими нормативно-правовими актами закріплено засади участі громадян в управлінні державними справами, чи встановлено ними окремі форми громадського контролю, спрямованого на забезпечення рівності громадян перед законом, та чи висунуто ними вимоги щодо дотримання принципу рівності перед законом під час здійснення процедур громадського контролю.

Рухаючись у цьому напрямі, передусім наголосимо на тому, що на сьогоднішній день відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би запроваджував єдині засади й стандарти участі громадян в управлінні державними справами, регламентував би форми й процедури здійснення громадського контролю, встановлював би вимоги, яких мають дотримуватись суб'єкти публічної влади та громадськість у контексті реалізації права на участь в управлінні державними справами. У 2015 р. парламентом було одержано (і наступного року знято з розгляду) проект Закону України «Про громадський контроль» [3], яким визначався зміст державної політики щодо реалізації прав фізичних та юридичних осіб, об'єднаних у громадські об'єднання, на здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Однак його прийняття не вирішило б окресленої вище проблеми, оскільки цей законопроект характеризувався наявністю прогалин і недоліків.

З огляду на це, з метою запровадження єдиних стандартів і правил здійснення громадського контролю, необхідною є розробка нового законопроекту, який буде позбавлено розглянутих недоліків та який відповідатиме вимогам часу: визначатиме поняття громадського контролю (або участі громадян в управлінні державними справами); встановлюватиме форми, у яких можна його здійснювати; регламентуватиме процедури й порядок здійснення контролю у таких формах, його наслідки; закріплюватиме права та обов'язки учасників відносин, які виникають у зв'язку зі здійсненням громадського контролю; затверджуватиме принципи, яких мають дотримуватись, та вимоги, які мають виконуватись, учасниками цих відносин; визначатиме відповідальність осіб, що порушують вимоги закону про громадський контроль та ін. [1].

У цьому ракурсі корисними виглядають пропозиції В. В. Головка стосовно доцільності прийняття закону України під назвою «Про участь громадськості в управлінні державними справами», який матиме наступну структуру: «1. Загальні положення: визначення основних категорій і термінів; система суб'єктів цих відносин; перелік їхніх прав та обов'язків; форми участі громадян в управлінні державними справами; сфери й випадки їх застосування; вимоги щодо забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами; засади контролю за таким забезпеченням; відповідальність за порушення вимог закону. 2. Спеціальну частину, структуровану за формами участі громадян в управлінні державними справами, яка міститиме положення про загальні порядок і процедури участі громадян за відповідними напрямками; вимоги й умови до такої участі; вимоги до оформлення результатів участі та їх урахування або ґрунтовної відмови в їх урахуванні органами публічної влади; особливості участі в управлінні окремими категоріями державних справ тощо» [4].

Допоки такий нормативно-правовий акт буде прийнято і положення у сфері участі громадян в управлінні державними справами не буде систематизовано в його межах, вивчаючи питання громадського контролю, необхідно враховувати низку нормативно-правових актів різної юридичної сили, які регламентують особливості його здійснення в окремих сферах публічного управління. Їх можна класифікувати за формами участі громадян в управлінні державними справами (формами громадського контролю), виділяючи нормативно-правові акти, прийняті (у тому числі) з метою регулювання:

1) діяльності громадських інспекторів, наприклад: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5]; накази Міністерства екології та природних ресурсів «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88, Державного комітету лісового господарства України «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» від 1 березня 2002 р. № 27, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» від 16 січня 2007 р. № 7, Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони» від 24 лютого 2012 р. № 83;

2) громадських слухань (обговорень), зокрема: закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про оцінку впливу на довкілля» [6]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18 липня 1998 р. № 1122 [7], «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому

рівні» від 25 травня 2011 р. № 555, «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13 грудня 2017 р. № 989; Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18 грудня 2003 р. № 168 [8];

3) громадських експертиз та участі в експертизах, здійснюваних органами публічної влади, а саме: постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 [9], «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 р. № 61 [10]; Наказ Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 18 березня 2015 р. № 383/5; Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» від 28 липня 2016 р. № 1;

4) діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, наприклад: Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [11];

5) участі в управлінні державними справами у різноманітних формах загалом або в окремих сферах публічного управління, як-то: Закони України «Про запобігання корупції» [12], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [13], «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [14]; постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996.

Наведений перелік не є вичерпним, проте дає змогу сформулювати уяву про те, яким масивом нормативного матеріалу на сьогоднішній день регулюються відносини, що складаються з приводу здійснення громадського контролю. Відповідно, до моменту прийняття загального систематизованого нормативно-правового акта у цій сфері, при здійсненні громадського контролю необхідно керуватися правилами, які викладені в усіх цих нормативних документах, що, вочевидь, не сприяє виробленню єдиних, уніфікованих засад участі громадян в управлінні державними справами.

Тим не менш, на нормативному рівні закріплено вимоги, яких завжди, у будь-яких сферах публічного управління, за будь-яких правовідносин усі суб'єкти права зобов'язані дотримуватись. Маємо насамперед на увазі принципи права, суб'єктивні права та обов'язки, засади правового регулювання, закріплені у Конституції України, міжнародно-правових актах, а також нормативно-правових актах загального характеру, якими, наприклад, регламентується правовий статус суб'єктів права. Ці принципи,

вимоги, нормативні приписи являють собою, так би мовити, орієнтири у правовому регулюванні, єдині та універсальні стандарти поведінки. Вони так само єдині і для участі в управлінні державними справами, незалежно від форм її здійснення. Тому, якщо комплексно підходити до питання нормативно-правового забезпечення цих відносин, то не можна категорично стверджувати, що єдиних стандартів у цій сфері немає, адже вони є та закріплені у зазначених нормативних документах. Різниця полягає лише в тому, що такі стандарти мають загальний характер абсолютно для усіх сфер публічного управління.

Відтак, можемо підсумувати, що на сьогоднішній день учасники відносин у сфері здійснення громадського контролю зобов'язані дотримуватись: 1) загальних вимог, які поширюються на них, як і на решту правовідносин, що виникають у державі, – це конституційні приписи, вимоги загальних міжнародно-правових актів та ін.; 2) спеціальних вимог, які висунуті виключно до відносин громадського контролю і закріплені у розглянутій низці нормативних актів. І поміж цих спеціальних вимог відсутні уніфіковані, загальні стандарти здійснення громадського контролю.

Встановивши це, пропонуємо з'ясувати, до яких з названих груп вимог належить вимога щодо дотримання принципу рівності перед законом під час здійснення громадського контролю та у яких нормативних актах вона закріплена. Цей крок допоможе охарактеризувати громадський контроль як сферу застосування принципу рівності перед законом. Так, вивчення низки названих вище нормативно-правових актів, дало змогу дійти висновку, що переважна більшість із них не висуває до громадського контролю ані вимоги з приводу дотримання принципу рівності перед законом, ані вимоги щодо дотримання принципів законності та верховенства права. Відтак, на нормативному рівні загальні принципи права, включаючи принцип рівності перед законом, не набули нормативного закріплення у якості спеціальних вимог до порядку участі громадян в управлінні державними справами за деякими, поодинокими виключеннями, а саме:

1) у п. 19 Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 закріплено, що «усім учасникам громадських слухань забезпечуються рівні умови для висловлення своєї думки, подання пропозицій і зауважень». На наше переконання, зазначена вимога безпосередньо розкриває зміст принципу рівності громадян перед законом у цій сфері. Звичайно, його можна розкласти і на дрібніші складники, наприклад, вказавши, що: усі громадяни мають рівне право брати участь у громадських слуханнях; забороняється відмовляти в участі у громадських слуханнях з підстав, не передбачених законом; усі громадяни мають рівне право на висловлення своїх думок, подання пропозицій і зауважень; до всіх громадян висуваються однакові вимоги з приводу форми та змісту, порядку і строків подання пропозицій

і зауважень; забороняється відмовляти у прийнятті пропозицій та зауважень з підстав, не передбачених законом; забороняється відмовляти у висловленні думок з причин, обумовлених статтю, расою, національністю, майновим станом, віком та іншими ознаками тощо. Але, так чи інакше, вважаємо, що цитоване положення названої постанови сформульоване з метою впровадження принципу рівності у порядок проведення громадських слухань та є його відображенням. Звідси виникає питання, чому, розуміючи важливість цього принципу та закріплюючи норму щодо його дотримання у цій постанові (нехай навіть без згадки загальної назви принципу, але з визначенням вимог, які становлять його зміст), Кабінет Міністрів України не згадує про нього у решті своїх нормативних актів;

2) у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» серед засад організації та діяльності громадських формувань названо принцип рівноправності членів цих формувань. Проте цим, власне, і завершується нормативна регламентація принципу рівності у межах даного закону. На нашу думку, така ситуація потребує свого виправлення, адже інакше ані громадяни, ані громадські формування, ані суб'єкти публічної влади не знатимуть, яким чином необхідно діяти, щоб така рівноправність була дотримана; де проходить межа між рівноправністю та її порушенням; на підставі яких фактів, документів контролювати дотримання рівності тощо. Тобто, як і в решті сфер публічного управління, необхідними є детальне розкриття сутності й порядку дотримання основних засад організації та діяльності громадських формувань, а також закріплення порядку здійснення контролю за їх дотриманням;

3) в абз. 2 ст. 4 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» серед принципів здійснення цивільного контролю закріплено принцип верховенства права, який, згідно з підходом Венеціанської комісії [15], поглинає принцип рівності. Однак, принцип рівності має вагоме самостійне значення та правові підстави для його окремої нормативної регламентації серед засад здійснення певної діяльності. Тому доречно поряд із принципом верховенства права окремо закріплювати принцип рівності.

Викладене наштовхує на міркування стосовно того, що у випадках, коли дотримання принципу рівності перед законом не закріплене у якості спеціальної вимоги до здійснення громадського контролю, то громадськість і суб'єкти публічного управління зобов'язані його дотримуватись у якості загальної вимоги, закріпленої у Конституції України та низці нормативно-правових актів загального характеру. Що ж стосується конкретного змісту принципу рівності перед законом, порядку його застосування, контролю за його дотриманням та відповідальності за його порушення у сфері здійснення громадського контролю, то ці питання потребують свого вирішення шляхом закріплення відповідних правил на нор-

мативному рівні.

У свою чергу, щоб розглянути громадський контроль як засіб гарантування і реалізації принципу рівності перед законом, необхідно визначити, чи закріплено на нормативному рівні окремі процедури громадського контролю щодо забезпечення принципу рівності перед законом у сфері публічного управління та яким чином громадський контроль сприяє реалізації принципу рівності перед законом. Здійснивши з цією метою аналіз означених вище нормативних актів, ми доходимо висновку, що спеціальних процедур здійснення громадського контролю за дотримання принципу рівності в Україні не передбачено. З огляду на це припускаємо, що у таких випадках громадський контроль здійснюється у загальному порядку і на загальних правових підставах, не виокремлюючи дотримання принципу рівності перед законом з-поміж інших питань, які потребують контролю з боку громадськості. Іншими словами, контроль за дотриманням принципу рівності перед законом здійснюється у контексті нагляду за дотриманням: верховенства права, прав і свобод людини, законодавства, а також врахуванням інтересів суспільства суб'єктами публічного управління у своїй діяльності. При цьому громадський контроль однаковою мірою та в однаковий спосіб виступатиме гарантією дотримання та сприятиме реалізації принципу рівності перед законом і решти нормативних приписів.

Разом із тим можна уявити закономірну ситуацію, за якої громадський контроль у певних формах розпочався б на підставі звернення приватних осіб до інститутів громадянського суспільства з повідомленням про порушення принципу рівності громадян перед законом. Тоді, вочевидь, він здійснювався б цілеспрямовано з метою перевірки цих фактів та вчинення впливу на суб'єктів публічного управління, щоб виправити окреслену ситуацію та попередити її повторення у майбутньому. Хоча, знов-таки, підкреслимо, що окрім цілей, предмета перевірки, змісту порушених прав та нормативних положень порядок і процедури здійснення громадського контр-

олю нічим не відрізнятимуться від його здійснення у випадках порушення інших положень нормативно-правових актів. Принаймні така ситуація зберігатиметься, на нашу думку, до тих пір, поки не буде прийнято нормативно-правовий акт, яким буде введено специфіку здійснення контролю за дотриманням принципу рівності перед законом.

Водночас зауважимо, що відсутність специфічних процедур не зменшує значення громадського контролю як засобу гарантування і забезпечення рівності громадян перед законом, як і не применшує можливостей громадськості впливати на рішення суб'єктів публічного управління у встановлені законом способи. Однак, з огляду на рекомендаційний характер результатів участі громадян в управлінні державними справами, як на нас, не слід звертатись до громадського контролю як єдиного засобу забезпечення прав і свобод громадян. Доцільніше його використовувати як додатковий засіб у досягненні правомірних цілей, застосований паралельно зі зверненням до органів публічної влади у порядку адміністративного оскарження або ж у судовому порядку.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене вище, наголосимо на тому, що громадський контроль, як і решта засобів гарантування і забезпечення прав і свобод людини, потребує удосконалення в частині нормативно-правової регламентації правил його здійснення. Насамперед це стосується формулювання вимог з приводу дотримання принципу рівності перед законом у процесі участі громадян в управлінні державними справами, розкриття їх змісту та юридичних наслідків порушення. Не зайвим кроком стане й запровадження окремих процедур здійснення громадського контролю, які врахуватимуть особливості і складність встановлення, перевірки та доказування фактів порушення принципу рівності перед законом суб'єктами публічного управління. На нашу думку, реалізація цих кроків сприятиме підвищенню ефективності громадського контролю у напрямі забезпечення рівності громадян перед законом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Чехович Т.В. До розуміння категорії «громадський контроль» // Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 30-33.
2. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
3. Про громадський контроль : проект Закону України від 13 травня 2015 р. № 2737-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101
4. Головка В. В. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення права на участь в управлінні державними справами. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 3 (12). С. 55–60.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
6. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 29. Ст. 315.
7. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань ядерної енергії та радіаційної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1122-98-%D0%BF>
8. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>

9. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
10. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>
11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
13. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.
14. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 12. Ст. 81.
15. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. Право України. 2011. № 10. С. 154–184.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.62:(351.85:061.2)

Бойченко Е. Г.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права і процесу
Національний університет «Одеська юридична академія», Україна*

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

TO THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION FINANCING OF EDUCATIONAL AND CULTURAL ACTIVITIES FROM NON-STATE SOURCES

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

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

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

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

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

В таких умовах, які справедливо буде назвати перманентно кризовими, цілком природним є те, що як культурні так і освітньо-наукові структури в багатьому мали розраховувати на власні сили, недержавну спон-

сорську допомогу та інші позабюджетні надходження. Протягом тривалого часу ця діяльність у значній мірі організовується та провадиться на комерційній основі, що потребує не тільки грамотного менеджменту у використанні наявної матеріально-технічної бази відповідних закладів, відшукуванні та витрачання (розподілі) фінансових засобів, отриманих від реалізації різноманітних творчо-інтелектуальних проєктів, але також і відповідного правового регулювання відносин у цих галузях. Вказане означає нагальну потребу в увазі до вказаних сфер суспільних відносин з боку господарсько-правової науки.

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

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

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

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

Йдеться, передусім, про таку модель індивідуальної благодійницької допомоги, як відсоткова філантропія. Відсоткова філантропія допомагає вирішити три важливі завдання: по-перше, вона надає громадянам право брати участь в адмініструванні частини свого податку, по-друге, поступово збільшує ресурси

організацій соціально-культурної та освітньої сфери і, по-третє, розвиває культуру добродійності серед платників податків [3]. Водночас відзначимо, що на наш погляд, дана модель є модернізованим різновидом таких сучасних інструментів благодійництва, як фандрейзинг та краудфандінг, які, в узагальненому розумінні, представляють собою приватні пожертвування громадян на підтримку соціальної сфери життєдіяльності суспільства, включаючи сфери інтелектуально-духовної творчості.

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

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

Краудфандінг (від англ. crowd funding – фінансування громадою, юрбою) – більш модернізований формат фандрейзингу, який представляє собою збір пожертвувань через мережу Інтернет. Першопочатково, поодинокі «народні збори» через Інтернет почали проводити з 2000 року для допомоги музичним проектам. Тільки у 2008-2009 роках були створені краудфандінгові платформи Kickstarter и IndieGoGo, відомі фінансуванням стартапів та локальних бізнес-проектів. 2014-й став роком «прориву» в краудфандінгу: ринок зборів виріс втричі і досягнув 16,2 млрд. доларів (тоді як у 2013 р. було залучено 6,1 млрд. доларів) [6].

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

Перспективи росту цієї індустрії, у тому числі в Україні, доволі оптимістичні. Проте, відсоткова філантропія, так саме як й інші форми підтримки соціальних інститутів громадянським суспільством, не є і не можуть бути основними, тим більш, єдиними, методами фінансування освітньо-наукової та/чи культурної діяльності. Дуже важливим і дієвим

з точки зору матеріальної підтримки сфер освіти, науки, культури, мистецтва з джерел, альтернативних бюджетному асигнуванню, слід визнати модель заснування ендаумент фондів і управління ними.

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

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

ня коштів ендаумент-фонду, відкритому доступу до фінансових звітностей та контролю їхньої правдивості з боку суспільства та професійних фінансових посередників використання цих ресурсів на непропорційні цілі неможливе. Більше того, завдяки структурі ендаументу благодійники та інші представники громадянського суспільства можуть бути впевнені, що їхні кошти не тільки залишаться «недоторканими», але й принеситимуть користь їхній альма-матер протягом тривалого часу.

Створення ендаумент-фондів у світі має давню історію. Найбільш відомим нині є Нобелівський ендаумент-фонд, створений наприкінці 19 століття. Серед найбільш крупних ендаументів, створених для підтримки закладів у сфері культури можна вказати ендаумент Метрополітен-музею (Нью-Йорк), розмір якого перевищує 2,9 млрд. доларів США. У 2010 році музей отримав фінансову підтримку від свого ендаументу в розмірі 71 млн. доларів США, що склало 37% річного бюджету цього закладу [9]. Прикладів же вдалого світового досвіду функціонування ендаумент-фондів в освітній сфері більш ніж достатньо (див., зокрема: [8, 10]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Адже форми добровільної підтримки є першим і дуже важливим кроком для початку процесу залучення громадянського суспільства до вирішення проблем існування та розвитку культурно-духовної, освітньо-інтелектуальної та інших сфер суспільних інтересів, у т.ч. постановки задач в даній галузі органам влади, пред'явленні до них чітких вимог та контролю діяльності влади по їх виконанню. В будь-якому разі, модернізація існуючої системи

матеріального забезпечення освітньої та культурної галузей в Україні з використанням найкращих здобутків розвинених країн, які практикують різні моделі її формування та реалізації, надасть можливість більш чітко сформулювати власну систему госпо-

дарсько-правового регулювання розвитком цих видів діяльності на загальнодержавному і регіональному рівнях, і, крім того, не фрагментарно, а комплексно вписати освітньо-культурну політику держави в систему механізмів реформування суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Крешна Т. Театр як засіб впливу на культурне та соціальне становлення особистості / Т. Крешна // Молодь і ринок. – 2012. – № 5. – С. 102-105.
2. Аузан А.А. Экономические основания гражданских институтов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.rulit.me/books/ekonomicheskie-osnovaniya-grazhdanskih-institutov-read-224738-6.html>
3. Хаунина Е.А. «Процентная филантропия» – дополнительный финансовый ресурс для организаций социально-культурной сферы. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.econogus.org/repec/journal/2012-14-141-143r.pdf>
4. Фандрейзинг: сущность, механизм и принципы использования. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iskusstvoed.ru/2016/04/12/фандрейзинг-сущность-механизм-и-принципы/>
5. Чистова М.В. Фандрейзинг и эндаумент как основные инструменты внебюджетной формы финансирования деятельности социальнокультурных учреждений / М.Чистова // Теория и практика современной науки. – 2016. – № 3(9). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.modern-j.ru.
6. Краудфандинг в Украине: с миру по доллару – сбор средств. Inventure. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://inventure.com.ua/news/ukraine/kraudfunding_v_ukraine_s_miru_po_dollaru
7. Що таке «ендаумент»: сторінка Фонду розвитку Інституту міжнародних відносин. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iifund.org/about/endowment/>
8. Білінець М.Ю. Ендаумент-фонд як альтернативне джерело фінансування вищої освіти / М.Білінець // Бізнес-інформ. – 2015. – № 3. – С. 35-39.
9. Шекова Е. Целевой капитал и его роль в финансировании организаций культуры в России и США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://endowment.donorsforum.ru/material/tselevoj-kapital-i-ego-rolv-finansirovani-organizatsij-kultury-v-rossii-i-ssha>
10. Рябов К., Покідіна В. Ендаумент у вищій освіті: світова практика і українське сьогодні. Open society foundations. Проект «Популярна економіка: ціна держави». – 2015. – № 34. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://case-ukraine.com.ua>
11. Головка А.Я. Створення ендаумент-фондів як складова інтеграції України у світовий освітній простір / А. Головка // Молодий вчений. – 2016. – № 11 (38). – С. 571-575.
12. Ткачук О.В. Ендаумент як форма фінансування вищої освіти / О. Ткачук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Вип. 21, ч. 2. – С. 101-105.
13. Пінковська Г.В. Альтернативні джерела підтримки сфери культури / Г.В.Пінковська // Управління і сталий розвиток. – 2016. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecsrt.diit.edu.ua/index.php/wisssn008/article/view/85956/81576>
14. Шпуганич І.І. Правове регулювання благодійних ендаументів в Україні / І.Шпуганич // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2017. – № 28. – С. 100-103.
15. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556- VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № № 37-38. – Ст. 2004.
16. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № № 13-17. – Ст. 112.
17. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 252.
18. Цивільний кодекс України Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № № 40-44. – Ст. 356.

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

Панчук В. В.,

*здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE IN SECURING THE LABOR RIGHTS OF TAX AUTHORITIES AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, узагальнено зарубіжний досвід забезпечення трудових прав працівників податкових органів. Відзначена наявність в правових системах зарубіжних держав двох ключових моделей правового регулювання забезпечення трудових прав працівників податкових органів. Доведено, що для нашої країни є доцільною більша деталізація спеціального законодавства в сфері регулювання трудової діяльності співробітників Державної податкової служби України.

Ключові слова: зарубіжний досвід, трудові права, працівники, податкові органи, законодавство, вдосконалення.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, summarizes the foreign experience of ensuring the labor rights of employees of tax authorities. The presence in the legal systems of foreign states of two key models of legal regulation of labor rights of employees of tax authorities is noted. It is proved that for Ukraine it is expedient to elaborate more the special legislation in the sphere of regulation of labor activity of employees of the State Tax Service of Ukraine.

Key words: foreign experience, labor rights, workers, tax authorities, legislation, improvements.

Постановка проблеми. Реформування Державної податкової служби України вимагає від законодавця не тільки пошуку шляхів покращення організації діяльності цього відомства, а й способів покращення законодавчого забезпечення трудових прав працівників даного центрального органу виконавчої влади. Втім, проведення наукових досліджень окресленої проблематики буде не повним без аналізу досвіду інших держав в аспекті забезпечення трудових прав працівників податкових органів. Адже вивчення зарубіжного досвіду, як свого часу зазначав відомий російський дослідник І.Я. Кисельов – це як сурогат експерименту, який у праві в чистому вигляді неможливий, він дає змогу виділити аспекти, які можуть бути адаптовані в процесі національної нормотворчості [1, с.11]. Дана наукова позиція якнайкраще характеризує пріоритет порівняльно-правових досліджень та підкреслює їх позитивне значення для нашого дослідження зокрема.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання забезпечення трудових прав працівників податкових органів у своїх наукових працях розглядали: В.Ю. Васецький, Н.А. Колотік, Н.А. Плахотін, Л.В. Котова, Є.А. Третяков, Є.Ю. Подорожній, М.К. Золотарьова, І.С. Загоруй, Т.О. Чепульченко, О.Г. Фролова, В.В. Шемчук та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені забезпеченню трудових прав працівників податкових органів, що в умовах реформування ДПС України є суттєвою прогалиною як на теоретичному, так і практичному рівнях.

Саме тому метою статті є: узагальнити зарубіжний досвід забезпечення трудових прав працівників податкових органів та визначити можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починати аналіз зарубіжного досвіду забезпечення трудових прав працівників податкових органів доречно із найбільш розвинутої на сьогоднішній день країни в економічному та політичному плані – Сполучених Штатів Америки (далі – США). Варто наголосити, що система податкових органів США має коло визначних особливостей. Так, у США Федеральний уряд здійснює виконавчі функції, реалізує державну політику, що передбачає адміністрування федеральних фінансів (збирання податків, витрачання бюджетних коштів, управління державним боргом); управління персоналом федеральних відомств, менеджмент федеральною власністю, а також реалізацію програм фінансової підтримки штатів і місцевих органів самоврядування. Характерною рисою організації справляння податків у США є те, що функції реалізації податкової політики, регулювання виробництва алкогольних напоїв, боротьба з незаконним отриманням доходів покладається на Міністерство фінансів [2, с.98].

Утім, практичну діяльність щодо контролю за збором податків здійснює фінансова служба внутрішніх доходів, яка організаційно входить до складу Міністерства фінансів. Ця служба нараховує більш ніж 100 тисяч службовців, які проводять початкову обробку податкової декларації. Крім цього, вони перевіряють податкові звіти корпорацій. Фінансова служба внутрішніх доходів існує на кошти плат-

ників податків, тобто є незалежною від держави. Це покликано максимально забезпечити чесність і неупередженість усіх її працівників. Матеріальна незалежність та надійність тих, хто має справу з виконанням контрольних функцій, забезпечується ще й їх високою заробітною платою: річна заробітна плата службовця податкового відомства становить 35-42 тисяч доларів. Попередній витік інформації про намічену перевірку податковою інспекцією цілком виключено. Пояснюється це випадковим вибором комп'ютера (за принципом лото), який опрацьовує всі податкові надходження і намічає суб'єкта для наступних вибіркового перевірок. Комп'ютер видає прізвища та адреси тих, хто зовсім не надіслав податки, або тих, у кого вони підозріло малі. Важливе місце у здійсненні податкового контролю займають позаштатні співробітники служби внутрішніх доходів. Так, якщо інспектор має достатні підстави підозрювати платника податків у шахрайстві, то він навіть може вдатися до послуг платних інформаторів, щоб викрита злісного порушника податкового законодавства. При цьому добровільному помічникові виплачується до 15 % від донарахованої суми. У США інспектор-контролер покликаний не тільки займатися викриттям порушників закону, але й всіляко допомагати платникам податків правильно оформити відповідну анкету. У податкового інспектора для кожного типу перевірки є докладна настанова, щодо того, що і в якій послідовності треба перевіряти. Дії податкового інспектора можуть бути опротестовані в судовому порядку. Але якщо платник податку програв таку справу, то за ухилення від сплата податків він карається тюремним ув'язненням до 4 років і штрафом у 50 тисяч доларів. У випадках систематичного ухилення від сплата податків покарання може бути значно жорстокішим - аж до довічного ув'язнення [3, с.231; 4; 5, с.58].

Забезпечення трудових прав податківців в США є частиною загального механізму юридичного гарантування прав найманих працівників. Зазначити варто, що у США діє найрозгалуженіше та дієве законодавство, що захищає людину від дискримінації у сфері працевлаштування. У всіх законах щодо працевлаштування червоною ниткою проходить ідея рівності можливостей, а також ідея захисту людини від дискримінації в трудових відносинах. Слід звернути увагу на те, що законодавство, яке забороняє окремі форми дискримінації, стало розвиватися в США з 1866 р. Скасування рабства спричинило прийняття законів, що забороняють расову дискримінацію та дискримінацію за кольором шкіри, у тому числі й у трудових відносинах. У 1963 році Конгрес проголосив принцип рівної оплати праці чоловіків і жінок. У 1964 році був прийнятий Титул 7 Акта про громадянські права, що проголосив заборону дискримінації у сфері приватного бізнесу. Дана заборона поширилася на дискримінацію за ознакою статі, раси, національності, кольору шкіри, релігії. Дискримінація за ознакою віку була заборонена в 1967 році. В подальшому розробка антидискримінаційного законодавства було продовжено, а в його

нормах було деталізовано заборону щодо обмеження прав працівників всіх сфер, зокрема, податкової [6, с. 56].

Важливе значення в сфері правового регулювання забезпечення прав всіх категорій працівників, у тому числі співробітників податкових органів є федеральне законодавство. До числа фундаментальних актів цієї групи насамперед ставляться: закон Вагнера від 1935 року, що узаконив право робітників на створення профспілок, висновок колективних договорів, на страйк; Закон про справедливі трудові стандарти від 1938 року, що встановив, зокрема, федеральний мінімум погодинної оплати праці; Закон про трудові відносини Тафта-Хартлі від 1947 року, що заборонив багато форм страйкової боротьби, окреслив роль президента в такій ситуації й інше; Закон Лендрама Гріффина від 1959 року, що зажадав звітності й гласності з питань, що стосуються взаємин між профспілками й наймачами; врегулював процедуру виборів посадових осіб і фінансову діяльність профспілок, а також відносини між членами організацій та їхніх керівників і деякі інші аспекти діяльності союзів; Закон про рівну оплату від 1963 року, відповідно до якого роботодавець зобов'язаний платити жінці не менше, ніж чоловікові, за рівну працю; Закон про цивільні права від 1964 року, що заборонив дискримінацію за ознаками раси, кольору шкіри, національного походження, статі й релігійних переконань у різних сферах соціального життя, у тому числі при найманні на роботу, із праці, звільненні тощо; Закон про недопущення дискримінації в сфері зайнятості у зв'язку з віком від 1967 року, що заборонив дискримінацію за віком при прийманні на роботу й обов'язкове звільнення на пенсію; Закон про реабілітацію інвалідів від 1913 року, що забороняє дискримінацію інвалідів державними відомствами, підрядниками й субпідрядниками, які працюють по контрактах з федеральною владою, а також організаціями, що одержують федеральну допомогу; Закон про інвестиції в робочу силу від 1998 року, що вступ в силу в червні 2000 році, який передбачає розвиток професійної орієнтації й підготовки, у тому числі забезпечення громадян необхідною інформацією для кращої орієнтації на ринку праці й вибору найбільш підходящого курсу професійної підготовки тощо [7, с.54 – 60].

Окрім того, важливим джерелом трудового права США є колективні договори. Їх особлива роль пояснюється тим, що трудове законодавство визначає в основному лише правила боротьби за встановлення умов праці. Самі ж умови праці регламентуються в колективних договорах, де міститься більша частина норм, які стосуються індивідуального найму. Також у США велике значення належить загальному праву, яке виникло на основі судових рішень. Особливе значення мають рішення Вищого суду, які визначають судову політику щодо становища профспілок, колективних договорів, страйків. Більшість американських законів про працю передбачає створення спеціальних адміністративних органів, які мають забезпечувати реалізацію цих законів. До

них належать, наприклад, Національне управління з трудових відносин, Управління із заробітної плати і робочого часу тощо [8, с.27].

Колективні договори, загальне право, а також адміністративні важелі в особі спеціальних органів трудової компетенції також виступають важливими юридичними джерелами та гарантіями забезпечення трудових прав працівників податкових органів. Виключенням є лише випадки застосування норм особливих нормативних актів, зокрема, спеціальних інструкцій, які в США розробляються та приймаються для кожної професії та посади окремо, в процесі регулювання суспільних відносин забезпечення трудових прав працівників податкових органів [5].

Аналогічним чином система забезпечення прав працівників податкових органів побудована у Канаді. Організаційно за оподаткування в країні відповідне Міністерство фінансів Канади. Цей орган розробляє проекти податкових законів і несе відповідальність за здійснення фіскальної політики. Функції адміністрування податків покладено на Агентство доходів Канади, в основі діяльності якого – принцип обслуговування платників органами податкової служби. 45 тис. співробітників у 43 територіальних підрозділах Агентства доходів Канади контролюють своєчасність і повноту сплати федеральних і провінційних податків по всій країні. До компетенції Агентства доходів Канади належить адміністрування податкових програм, а також надання економічних та соціальних пільг. Агентство також займається адмініструванням певних місцевих та територіальних податкових програм. До того ж, Агентство доходів Канади має повноваження вступати в партнерські відносини з провінціями, територіями та іншими урядовими органами з метою адміністрування негармонізованих податків та надання інших послуг за їхнім проханням та на компенсаційній основі. Агентство доходів Канади стимулює дотримання податкового законодавства Канади та відіграє важливу роль у забезпеченні економічного та соціального благополуччя канадців. На сьогодні Агентство доходів Канади дотримується принципу тісної співпраці з зацікавленими сторонами, забезпечуючи відмінний рівень обслуговування клієнтів та добровільне виконання законодавства [9].

Правове регулювання забезпечення трудових прав працівників податкових органів в Канаді, як і в США відбувається на основі загального трудового законодавства та спеціального. Так, в Канаді трудове законодавство, як і більшості країн світу, є кодифікованим. Структурно трудовий кодекс Канади складається з 16 розділів та 265 статей. Що стосується питань, пов'язаних з організацією та управлінням працею на підприємствах, діяльності профспілкових організацій, ведення колективних переговорів, то ці питання детально регламентуються в Розділах III «Придбання і припинення права на ведення колективних переговорів», Розділ IV - «Ведення колективних переговорів і колективних договорів», Розділ V - «Примирення і перша конвенція», Розділ

I «Зобов'язання, щодо страйків та локаутів». Утім, в Трудовому кодексу Канади закріплюються базові юридичні гарантії трудових прав працівників всіх категорій, а також механізми регулювання основних інститутів трудового права: оплати праці, робочого часу тощо [10, с.210]. Поряд із Трудовим кодексом Канади окремі питання роботи працівників податкових органів закріплено та регламентовано спеціальним законом про Агентство доходів Канади, який було прийнято у 2005 році.

Своєрідним також є досвід Великобританії у галузі правового регулювання забезпечення трудових прав працівників податкових органів. Як і в більшості країн світу ключові позиції в податковому секторі державі займає спеціально уповноважене відомство – Королівська служба державних доходів і митниці. Воно має статус півавтономного органу з колегією у складі Казначейства (Міністерства фінансів). Очолює Службу виконавчий голова. У силу прецедентного характеру британського права та відсутності писаної конституції у Великій Британії немає єдиного податкового кодексу. Система 82 оподаткування регламентується прийнятими у різний час законами, а також щорічними бюджетними законами. Адміністрування податків регламентовано окремим «Taxes Management Act». Структурно Служба складається з спеціалізованих департаментів і відділів, а на місцях має свої регіональні управління. Території, підзвітні останнім, у свою чергу поділені на податкові дільниці, очолювані дільничним інспектором, якому упідлеглені безпосередні виконавці – податкові інспектори Її Величності з штатом допоміжного персоналу (клерків). Податкові дільниці несуть відповідальність за визначення податкової бази та нарахування податків [11, с.82 – 83].

Діяльність Королівської служби державних доходів і митниці та її працівників регламентується спеціальними нормативними документами відомчого характеру. Останні закріплюють в своїх положеннях права та обов'язки, що становлять трудовий статус службовців податкового органу, однак, гарантії забезпечення їх трудових прав цілком регламентовано актами загального трудового права, яке має свої особини. Зокрема, трудове право у Великобританії не систематизоване в формі Трудового кодексу, навпаки, його характеризує різноманітність джерел: як таких, що визначені законодавством, так і тих, що ним не встановлені, які можуть комплексно взаємодіяти один з одним. Пояснюється даний момент особливостями історичного розвитку Великобританії. На сьогоднішній день, в країні законодавчі акти у сфері праці, спрямовані на комплексне регулювання індивідуальних та колективних відносин всіх категорій працівників, у тому числі податківців. До основної групи правових джерел трудової галузі відносяться: Закон про трудові права від 1996, який містить більшість прав гарантованих працівникам у сфері праці та врегульовує питання, що торкаються укладення трудового договору, трудового стажу, відсторонення від роботи, надання відпусток, захисту від несправедливого звільнення, вихідної допомоги,

гарантій у випадку банкрутства роботодавця; Консолідований закон про професійні спілки та трудові відносини від 1992, який визначає правовий статус профспілок та їхніх членів, закріплює порядок ведення колективних переговорів, а також реалізацію права на страйк [12, с.30]. Окрім того, правовідносинам у сфері праці також присвячені: Закон про рівні права та недопущення дискримінації, що містить норми щодо недопущення дискримінації в трудових відносинах; Закон про національну мінімальну заробітну плату. Крім того, у Великобританії діє значна кількість підзаконних актів, які конкретизують відносини у сфері праці, наприклад, щодо професійного навчання, регулювання дитячої зайнятості, тривалості робочого часу [12, с.35].

Висновок. Таким чином, проведеним аналізом зарубіжного досвіду було встановлено, що на сьогоднішній момент в правових системах зарубіжних держав домінують дві ключові моделі правового регулювання забезпечення трудових прав працівників податкових органів. Перша ґрунтується на повному отождненні правового статусу всіх категорій працівників та закріплення гарантій їх трудових прав у системі основних законодавчих актів. За таких

умов диференціація трудово-правового регулювання праці співробітників податкових органів практично відсутня, якщо не враховувати окремі пільги, якими вони наділяються. Щодо другої моделі, то вона передбачає існування двох груп нормативних джерел правового регулювання забезпечення трудових прав працівників податкових органів. Так, в загально-трудовому законодавстві закріплюються основні гарантії трудової діяльності для всіх категорій працівників, а в спеціальному – особливі моменти роботи саме податківців.

Для України найбільш прийнятною є друга, диференційована модель, адже вона найбільше схожа на національну. Проте, подібний вектор вимагає суттєвого покращення спеціальних юридичних норм за прикладом зарубіжних країн. Зокрема, їх доречно виділити в окремих законодавчих актах, який чітко встановить особливості трудової діяльності працівників податкової служби, закріпить гарантії їх трудових інтересів, основні види трудових прав, що передбачає їх юридичний статус, а також визначить специфіку регулювання трудових відносин на всіх етапах роботи даної категорії працівників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право / И.Я. Киселев // М., 2005. 728 с.
2. Андрушко В.Л. Податкові системи зарубіжних країн: навчальний посібник / В.Л. Андрушко // К.: Комп'ютерпрес. 2004. 240 с.
3. Гега П.Т. Правовий режим оподаткування в Україні. К.: ЮРПЖОМ, 1997. 143 с.
4. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты /Под ред. О.А. Жидкова. -М.: Изд. группа «Прогресс», «Универс», 1993. 349 с
5. Гаруст В.Ю. Зарубіжний досвід здійснення контролю за справлянням податків та інших обов'язкових платежів: можливість його використання в Україні / В.Ю. Гаруст // Право і безпека. 2005. №4'3. С.57-60.
6. Мельник К. Ю. Проблеми юридичних гарантій трудових правпрацівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору : монографія / К. Ю. Мельник, А. О. Бабенко. Харків : Харків. нац. ун-т внутр.справ, 2016. 240 с.
7. Еволюція джерел права США // Держава і право: збірник наукових праць Юридичні і політичні науки. – К.: інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. ВІп.10. С.54 – 60.
8. Беззуб Б.С., Голяк Л.В., Кісілевич О.М. Порівняльне трудове право: навчальний посібник / Б.С. Беззуб, Л.В. Голяк, О.М. Кісілевич // К.: МАУП. – 2005. 176 с.
9. Світовий досвід оподаткування: Канада: стаття // Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/arkhiv/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/canada/>.
10. Волинець В.В. Практика США, Канади та Латинської Америки правового регулювання організаційно-управлінських відносин в трудовому праві / В.В. Волинець // Митна справа. 2015. №4(100). С.208 – 214.
11. Андрущенко В.Л. Податкові системи зарубіжних держав: Навчальний посібник / Андрущенко В.Л., Варналій З.С., Прокопенко І.А., Тучак Т.В. К.: КондорВидавництво, 2012. 222с.
12. Венедіктов С. Правове регулювання праці у Великобританії: прогресивний досвід і перспективи для України / Сергій Венедіктов. Київ : Ніка-Центр, 2017. 174 с.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.51

Бакумов О. С.,

кандидат юридичних наук

Харківський національний університет внутрішніх справ;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4003-1974>,

e-mail: 1const.law@gmail.com

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ГАРАНТУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

PRESIDENT OF UKRAINE IN THE GUARANTEE OF LEGAL LIABILITY OF THE STATE: CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS

Мета статті полягає у з'ясуванні ролі інституту Президента України в системі гарантування юридичної відповідальності держави. З'ясовано, що гарантування додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина неможливе без забезпечення юридичної відповідальності держави саме з боку глави держави – у контексті реалізації ідеї самообмеження державної влади. Визначено, що поряд із класичними екстраординарними правовими режимами, які модифікують здійснення прав і свобод людини і громадянина, а відтак і специфікують юридичну відповідальність держави, в українській конституційно-правовій практиці, у зв'язку із військовою агресією проти України з боку Російської Федерації, стали застосовуватися гібридні правові режими, які частково поєднують елементи воєнного стану із елементами ординарного правового режиму функціонування державної влади. Зроблено висновок, що Президент України є ключовим суб'єктом у системі гарантування юридичної відповідальності держави, що походить від його конституційного статусу глави держави і гаранта прав і свобод людини і громадянина. Сучасні умови розвитку державності в Україні засвідчують, що Президент України має достатньо вагомий важелі для гарантування діяльності всіх органів державної влади у напрямі забезпечення юридичної відповідальності держави. Такі важелі багато у чому є взаємопов'язані та взаємозумовлені; вони ґрунтуються на конституційних повноваженнях Президента України; передбачають його активну взаємодію з іншими органами державної влади; їх нормативною основою виступають конституційні норми, деталізуються в низці норм ординарних законів України; передбачають здійснення сумірних дій і заходів із Президентом України органів державної влади; мають об'єктивний та цілеспрямований характер; обумовлені, насамперед, нормами Конституції та законів України. Водночас, Президент України виступає не лише суб'єктом гарантування юридичної відповідальності держави, але і сам є суб'єктом такої відповідальності, що зумовлює складну діалектику такої відповідальності в реальних конституційно-правових відносинах.

Ключові слова: Президент України, глава держави, права і свободи людини і громадянина, юридична відповідальність держави, гарантування юридичної відповідальності держави.

The purpose of the article is to clarify the role of the Institute of the President of Ukraine in the system of guaranteeing the legal liability of the state. It has been found out that it is impossible to guarantee the observance of the Constitution of Ukraine, the rights and freedoms of man and citizen without ensuring the legal responsibility of the state on the part of the head of state - in the context of realizing the idea of self-restraint of state power. It is determined that along with the classic extraordinary legal regimes that modify the exercise of human and citizen's rights and freedoms, and therefore specify the legal responsibility of the state, in the Ukrainian constitutional and legal practice, in connection with military aggression against Ukraine by the Russian Federation, apply hybrid legal regimes that partially combine elements of martial law with elements of the ordinary legal regime of state power. It is concluded that the President of Ukraine is a key actor in the system of guaranteeing the legal liability of the state, which comes from his constitutional status as head of state and guarantor of human and citizen's rights and freedoms. The current conditions for the development of statehood in Ukraine indicate that the President of Ukraine has sufficient leverage to guarantee the activity of all public authorities in the direction of ensuring the legal responsibility of the state. Such levers are largely interconnected and interdependent; they are based on the constitutional powers of the President of Ukraine; provide for its active interaction with other public authorities; their normative basis is constitutional norms; are detailed in a number of norms of ordinary laws of Ukraine; provide for joint actions and measures with the President of Ukraine of public authorities; are objective and purposeful; determined, first of all, by the norms of the Constitution and laws of Ukraine. At the same time, the President of Ukraine is not only the subject of guaranteeing the legal responsibility of the state, but he himself is the subject of such responsibility, which determines the complex dialectic of such liability in real constitutional and legal relations.

Key words: President of Ukraine, head of the state, human and citizen rights and freedoms, legal liability of the state, security of legal liability.

Постановка проблеми. У сучасній Україні питання юридичної відповідальності держави перейшло із розряду наукових дискусій у практичну площину. Стратегічний курс на зближення держави з Європейським Союзом, започаткований у 2014 році Угодою про асоціацію і закріплений як імператив державного розвитку у 2019 році на рівні Конституції України [1], зумовлює підвищення відповідаль-

ності держави за реалізацію нею свого основного призначення – утвердження і захисту прав людини як основної соціальної цінності в Україні.

Як відомо, «особливість відповідальності держави пов'язана з установленням щодо себе законодавчих обмежень, системи контролю і заходів відповідальності. Обсяг подібних заходів і обмежень залежить від стадії розвитку правової держави у кон-

кретній країні» [2, с. 21]. При цьому, стає дедалі зрозумілішим, що питання юридичної відповідальності держави далеко не вичерпуються питаннями відшкодування нею шкоди, заподіяної громадянам внаслідок прийняття незаконних чи неконституційних рішень чи актів. Навпаки, зазначений елемент юридичної відповідальності держави як відповідальності негативної, відповідальності за вже вчинені незаконні діяння, охоплює лише ретроспективний аспект і стосується окремих персоналізованих випадків.

Натомість у науці конституційного права поступово утвердилася і стала превалювати [3, с. 529–538] розроблена в теоретико-правовій науці концепція двохаспектності юридичної відповідальності держави, яка постає в діалектичній єдності відповідальності негативної та позитивної [4]: негативний реалізується у разі вчинення правопорушення державою, її органом або посадовою особою, натомість позитивний означає зобов'язання держави дотримуватися і захищати права і законні інтереси фізичних і юридичних осіб. Із загального правовідношення позитивної відповідальності держави перед громадянами випливає, що держава повинна забезпечувати реалізацію особистісних прав і не заважати їх здійсненню [5, с. 27–28]. При цьому позитивна відповідальність держави реалізується у формах дотримання, виконання, використання і застосування правових норм, що втілюється в її правомірній діяльності або правомірній поведінці її посадових осіб, а негативна – у формі понесення державою несприятливих наслідків, передбачених санкцією порушеною норми, у вигляді поновлення прав громадян, юридичних осіб, інших державі, а також відшкодування заподіяної державою шкоди [5, с. 29–30]. Тож коли йдеться про те, що «права і свободи людини та їх 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» [6], то мається на увазі саме універсальна позитивна юридична відповідальність держави за утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Безумовно, вона специфікується в діяльності всіх без винятку органів державної влади та їх посадових осіб, діяльність яких має бути скерована саме на гарантування реальності цієї відповідальності та досягнення визначених Конституцією завдань у гуманітарно-правовій сфері.

Стан наукового дослідження. Вивчення існуючих публікацій вказує на те, що роль глави держави в системі гарантування юридичної відповідальності держави в сучасній Україні потребує глибинного наукового аналізу. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розкрито у працях Г. Задорожньої (в розрізі порівняльного аналізу конституційно-правового статусу глави держави в Україні та зарубіжних країнах), С. Сergyнової (в контексті аналізу теоретико-правових засад компетенція Президента України), Д. Горячова (з'ясував в т.ч. роль повноважень Президента України у системі надзвичайних засобів захисту Конституції), М. Білаком (в ракурсі ролі

Президента України як гаранта Конституції України), А. Багряком (в аспекті реалізації Президентом України конституційного права вето). Водночас ролі глави держави в системі гарантування юридичної відповідальності увага практично не приділялася, що ставить на порядок денний потребу усунення означеної прогалини.

Мега статті полягає у з'ясуванні ролі інституту Президента України в системі гарантування юридичної відповідальності держави.

Виклад основного матеріалу. Юридична відповідальність держави в Україні має конституційний характер, оскільки спирається на низку взаємопов'язаних і взаємоузгоджених положень, закріплених безпосередньо в Основному Законі України: права і свободи людини та їх 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 (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19) [6].

При цьому особливе місце в системі гарантування юридичної відповідальності держави належить, на нашу думку, інституту Президента України. Це зумовлено як певними теоретичними, так і конституційно-правовими підставами. Щоправда, якщо «відповідальність глави держави сприймається як дещо абсолютно необхідне, як вірна гарантія демократичного режиму» [7, с. 42], то статус глави держави, зокрема президента, досить рідко розглядається в системі юридичної відповідальності держави [8]. Так, у вітчизняній конституційно-правовій науці по-різному оцінюється роль та значення президента держави в механізмі юридичної відповідальності держави. Водночас акцент робиться або на активних, або на пасивних елементах участі глави держави в механізмі такої відповідальності [9].

З теоретико-правового боку, «інститут глави держави як соціально-правове явище має універсальне значення для всіх правових систем світу» [10, с. 1]. Відтак, цей інститут розглядається як обов'язковий, імперативний елемент кожного державного апарату. Його присутність у структурі державного апарату зумовлюється необхідністю забезпечення його системної єдності, злагодженості функціонування,

усування конфліктності в роботі. Забезпечення виконання державним апаратом – органами законодавчої, виконавчої, судової влади, а також іншими органами спеціальної конституційної компетенції, що не належать до класичної «тріади влади», стає завданням певного координуючого центру, яке покладається на інститут президента. Адже досягнення цілей і забезпечення реалізації функцій юридичної відповідальності держави – компенсаторної, правовідновлювальної, каральної, профілактичної та інших – неможливі без узгодженого функціонування всього державного апарату. Узгодженість, єдність у діяльності державного апарату впливає з того, що єдиним джерелом влади є народ, і вся державна влада в особі її органів підпорядковується волевиявленню суверена, реалізації його волі. Цілком очевидно, що таке функціонування згаданого апарату має спиратися на існування певного функціонального центру, який би гарантував саме таку роботу всього державного механізму. З огляду на унікальний конституційний статус Президента, його непідпорядкованість жодному органу державної влади в умовах нинішньої конституційної моделі державної влади в Україні, природно, що таким «об'єднуючим центром» об'єктивно стає інститут Президента України. Враховуючи несталість, незавершеність конституційного інституту юридичної відповідальності держави, основним гарантом його утвердження в державі має бути Президент України який у такий спосіб реалізує свою вищу представницьку функцію, виступаючи від імені всієї держави, втілюючи волю Українського народу. Юридична відповідальність держави та унікальний конституційний статус Президента України і обумовлюють підвищену юридичну відповідальність останнього за здійснення державної політики в цілому, за перебіг державотворчих процесів, за утвердження, забезпечення і захист прав і свобод людини і громадянина. Така підвищена відповідальність глави держави має не лише негативний характер (реалізуючись в інституті імпичменту), але і більш виражений та сталий – позитивно-правовий характер – як відповідальність за здійснення ним у межах своїх конституційних повноважень заходів із забезпечення реалізації цілей і функцій юридичної відповідальності держави в цілому. При цьому він як глава держави, як особа, яке репрезентує державу як всередині країни, так і за кордоном, зобов'язаний у межах своєї компетенції вживати всіх заходів, зокрема правових, щодо гарантування реальності юридичної відповідальності держави, що, на наш погляд, у повній мірі кореспондує правовій позиції Конституційного Суду України щодо того, що статус гаранта прав людини і громадянина зобов'язує «главу держави захищати усіма можливими правовими засобами, зокрема, права і свободи людини та громадянина» [11]. Адже, як зауважують М. В. Мархгейм та О. М. Полухін, «конституційна відповідальність за порушення прав і свобод людини найбільш адекватна конституційному обов'язку держави (в особі її органів) їх захищати. Разом з тим відповідальність за такі порушення не вичерпується тільки конститу-

ційною санкцією, а механізм застосування поєднаний із судовими та позасудовими процедурами» [12, с. 173].

Якщо позитивно сприйняти доктринальний підхід, згідно з яким «конституційні гарантії прав і свобод людини і громадянина – це об'єктивні умови і засоби, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод особи» [13, с. 200], то під гарантуванням юридичної відповідальності держави слід розуміти сукупність об'єктивних умов, засобів і дій, які забезпечують реалізацію конституційних засад юридичної відповідальності держави з боку уповноважених суб'єктів. Система гарантування юридичної відповідальності держави, через призму такого підходу, виявляється як складна сукупність взаємодіючих між собою об'єктивних умов і засобів та суб'єктивних дій з боку інституційно виокремлених структур (органів державної влади, структур громадянського суспільства, міжнародно-правових органів і організацій), які забезпечують реальність, дієвість, здійснюваність зазначеного конституційно-правового інституту. Ключовим уповноваженим суб'єктом у системі такого гарантування виступає, з огляду на свій конституційно-правовий статус глави держави, саме Президент України.

Разом із тим, і в конституційно-правовому розрізі незаперечний пріоритет Президента України як суб'єкта забезпечення юридичної відповідальності держави впливає з його конституційного статусу як глави держави, який виступає від імені України; гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; гаранта реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (стаття 102 Конституції України) [6].

На превеликий жаль, до вітчизняного (переважно з російського) дискурсу «перекочувало» твердження про те, що статус президента як гаранта конституції може зумовлювати різні, залежно від обставин, дії та рішення глави держави; гарантування ним прав і свобод громадян віддається на розсуд глави держави, який не зв'язаний у цьому питанні жодними обмеженнями тощо [14, с. 83; 15, с. 227]. Безумовно, гарантування додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина неможливе без забезпечення юридичної відповідальності держави саме з боку глави держави – у контексті реалізації ідеї самообмеження державної влади (Г. Єллінек, Р. Ієринг). Інакше роль «гаранта конституції» може реалізовуватися свавільно, що аж ніяк не відповідає призначенню цього конституційного інституту та не сприятиме зміцненню засад юридичної відповідальності держави за свою діяльність.

Згадане гарантування з конституційно-правового боку виглядає тим більше закономірним, що саме Президент України обирається шляхом всенародного голосування, а відтак є представником всього Українського народу. З цього боку, можна твердити, що Президент України є гарантом не тільки особистих, але і колективних прав громадян України. При

цьому гарантування дії Конституції України означає з боку Президента виконання ним обов'язку забезпечення злагодженого функціонування усіх органів державної влади у суворій відповідності до вимог Основного Закону України, таку їх взаємодію, яка б виключала конфліктність і сприяла б злагодженій роботі всього державного апарату задля реалізації цілей і завдань державної правової політики. На думку С. Г. Серьогіної, президентська функція забезпечення єдності державної влади складається з трьох елементів-підфункцій: 1) координація діяльності всіх гілок влади, 2) врівноважування гілок влади, створення балансу сил, 3) припинення, присікання дій органів, які порушують єдність влади [16, с. 11].

Крім того, Президент України відповідно до пункту 1 частини першої статті 106 Конституції України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Забезпечуючи правонаступництво держави, глава держави забезпечує спадкоємність усіх взятих на себе державою зобов'язань (а відтак і позитивної юридичної відповідальності). У цьому відношенні вбачається, що позитивна юридична відповідальність держави виявляється також тісно пов'язаною із принципом юридичної визначеності як елементом верховенства права, що, зокрема, «означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття «легітимних очікувань») (доповідь «Верховенство права», схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року) [17]. Відтак, згідно з принципом правонаступництва, держава не може довільно відмовлятися від взятих на себе зобов'язань, передбачених законами, іншими нормативно-правовими актами, а повинна діяти ефективно і відповідально в межах чинного законодавства [18]. Водночас, Президент України сприяє неперервності і непорушності засад юридичної відповідальності держави, незважаючи на зміну в країні політичного курсу за результатами парламентських виборів, особливості проведення урядової політики тощо. Неперервність та непорушність засад такої відповідальності, як вбачається, тісно пов'язано із невідоротністю юридичної відповідальності як одним із наріжних принципів цього юридичного феномену. Тож, забезпечуючи правонаступництво України, Президент України забезпечує неперервність і непорушність юридичної відповідальності держави за результати своєї діяльності як перед Українським народом як сувереном і джерелом влади в Україні, так і перед кожною особою.

На наш погляд, додаткове «навантаження» у сфері забезпечення юридичної відповідальності держави Президент України набув у зв'язку із конституціоналізацією стратегічного курсу Української держави на набуття повноправного членства України в ЄС. Адже тим самим держава взяла на себе додаткову юридичну відповідальність забезпечити здійснення заходів, які б дозволили Україні стати повноправним членом ЄС [19]. Такі заходи безумовно стосуються

і гуманітарно-правового виміру державної правової політики, яка має бути зорієнтованою на підвищення стандартів і вимог щодо юридичної відповідальності держави у разі порушення нею прав і свобод людини і громадянина.

При цьому, і сам Президент України не є суб'єктом, який може реалізовувати свої функції у свавільний спосіб. Натомість він діє відповідно до вимог конституційного принципу верховенства права (стаття 8), лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19), здійснює лише повноваження, визначені Конституцією України (пункт 31 частини першої статті 106), не може передавати свої повноваження іншим особам або органам (частина друга статті 106), видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, лише на основі та на виконання Конституції і законів України (частина третя статті 106), акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 частини першої статті 106, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання (частина четверта статті 106), одна і та ж особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд (частина третя статті 103), вона не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (частина четверта 103) [6].

У теоретико-правовій літературі концептуально були визначені такі напрями відповідальності держави перед особою: гарантує кожному його права і свободи; бере на себе обов'язок і реально забезпечує права своїх громадян; надає свободу виявити себе в усіх галузях соціально-політичного життя, за винятком сфер, прямо застережених у законах; не має права обмежувати права і свободи, крім випадків, прямо передбачених законом; не має права притягувати до відповідальності за відмову давати свідчення або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом; гарантує захист судом прав і свобод людини і громадянина; діє виключно в межах закону, має встановлені конституцією чіткі межі своїх повноважень; відповідальна за неправомірні дії посадових осіб: підвищення влади, зловживання службовим становищем; зобов'язана відшкодувати за свій рахунок чи за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальну і моральну шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; гарантує право особи звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ або до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [20].

На наш погляд, доцільно проаналізувати своєрідність реалізації таких напрямів юридичної відповідальності держави в діяльності Президента України, ґрунтуючись на особливостях його конституційно-правового статусу. Звісно, тут відразу слід зробити застереження, що, з огляду на специфіку конституційної компетенції, Президент України не здійснює заходи щодо притягнення до юридичної відповідальності осіб за відмову давати свідчення або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом; не впливає на реалізацію державою обов'язку відшкодувати за свій рахунок чи за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальну і моральну шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Можна погодитися з висновком С. Г. Серьогіної, що «проголошення Президента України гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина обумовлює наявність значних повноважень глави держави у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян. З даною сферою корелюють практично всі повноваження глави держави, приймаючи до уваги, що і розбудова незалежної держави, і забезпечення її внутрішньої та зовнішньої безпеки, конституційної законності та плідної міжнародної співпраці має кінцевою метою саме благополуччя громадян, якомога повнішу реалізацію їх прав і свобод» [16, с. 14–15]. Водночас, на наш погляд, цей напрям діяльності глави держави у розрізі забезпечення ним дієвості інституту юридичної відповідальності держави потребує певних уточнень з огляду на правозастосовну та нормотворчу практику самого Президента.

Зокрема, такий визначальний напрям позитивної юридичної відповідальності держави, як гарантування прав і свобод людини і громадянина, безумовно, має багато форм прояву в діяльності глави держави. Так, Президент України відповідно до пункту 2 частини першої статті 106 Конституції України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Послання Президента виконують роль стратегічних дороговказів для органів виконавчої влади, а по відношенню до інших гілок влади послання мають характер політичного впливу і інформування. Водночас, ці послання можуть породжувати виникнення у органів виконавчої влади додаткових позитивних зобов'язань щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а відтак мають залежність щодо інституту юридичної відповідальності держави як такої. Тож відповідно до суті та призначення цих стратегічних документів, глава держави спроможний окреслювати в них пріоритети державної політики, реалізація яких розставляє акценти в позитивній юридичній відповідальності держави в цілому. Так, у Посланні 2018 року до Верховної Ради України Президент України визначив серед пріоритетів державної політики щодо гарантування реалізації прав

і свобод громадян України, зокрема, такі, як: підвищення якості життя; посилення громадської безпеки; активізація національної політики доходів населення; подальше реформування соціального та пенсійного страхування; соціальні завдання медичної реформи; реформа міграційної політики; підготовка реформ у житлово-комунальній сфері; перспективні напрями реформування вітчизняної освіти; забезпечення ефективності управління державою та прозорості органів державної влади; пріоритетні завдання антикорупційної реформи; реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою; фінансова децентралізація; напрями поглиблення секторальної децентралізації; розвиток громадянського суспільства та суспільний діалог; напрями деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території окремих районів Донецької та Луганської областей [21]. Окреслені пріоритети фактично представляють собою політико-правові спонуки-настанови, адресовані органам державної влади щодо взяття на себе додаткових позитивних зобов'язань в аспекті підвищення позитивної юридичної відповідальності держави в цілому.

Суттєвими є повноваження Президента України у сфері запровадження особливих правових режимів, що тягнуть за собою певне обмеження у правах і свободах людини і громадянина у зв'язку з певними винятковими екстраординарними обставинами соціального, економічного, військового чи екологічного характеру. Йдеться, зокрема, про те, що глава держави вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – із наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (пункти 19–21 частини першої статті 106 Конституції України). Особливості реалізації зазначених заходів, як впливає із змісту відповідних конституційних положень, обумовлюються спеціальними законами, що на сьогодні прийняті і діють в Україні, зокрема «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», а також ґрунтуються на відповідному рішенні, що приймається Верховною Радою України. Основне, що в ході здійснення відповідних заходів зазнають певного обмеження конституційні права і свободи. Природно, що за такого підходу юридична відповідальність держави має бути модифікована: умови, способи, підстави її застосування вочевидь будуть дещо іншими, ніж за умови функціонування системи державної влади в ординарному правовому режимі.

Разом з тим, поряд із класичними екстраординарними правовими режимами, які модифікують здійснення прав і свобод людини і громадянина, а відтак і специфікують юридичну відповідальність держави, в українській конституційно-правовій практиці, у зв'язку із військовою агресією проти України з боку Російської Федерації, стали застосовуватися гібридні правові режими, які частково поєднують елементи воєнного стану із елементами ординарного правового режиму функціонування державної влади. Насамперед, маються на увазі такі специфічні правові режими, як режим антитерористичної операції (2014–2018 роки) та режим операції Об'єднаних сил (з 2018 року). Їх застосування зумовлене, зокрема, триваючою тимчасовою окупацією частини державної території України. Відповідно до статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Україна вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території. Україна зобов'язується підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території. Водночас, відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права. Відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна, юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, у повному обсязі покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію. Держава Україна всіма можливими засобами сприятиме відшкодуванню матеріальної та моральної шкоди Російською Федерацією [22]. У такий спосіб юридична відповідальність держави у розрізі забезпечення прав людини в зоні АТО/ООС набула «розщепленого» характеру: у частині порушення цих прав внаслідок окупації Українська держава покладає відповідальність на Росію, зобов'язуючись усіма можливими засобами сприяти відшкодуванню матеріальної та моральної шкоди Росією. Ця ж ідея набула продовження і в Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», частинами четвертою та п'ятою статті 2 якого зазначено, що відповідальність за матеріаль-

ну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права. У межах тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях діє особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення, визначений цим Законом, іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права. Водночас, Україна не несе відповідальності за незаконні дії Російської Федерації чи її окупаційної адміністрації на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях або за прийняті ними незаконні рішення (частина шоста статті 6 цього Закону) [23]. У сенсі положень цих двох законів, Президент України відповідальний за здійснення належних дій держави із звільнення тимчасово окупованих територій України (як гарант Конституції, суверенітету та територіальної цілісності України) та належний захист прав і свобод людини і громадянина на цих територіях. Видається, що у сенсі згаданих законів Українська держава бере на себе підвищену юридичну відповідальність, що полягає не лише у необхідності поновлення територіальної цілісності держави та належного захисту прав усіх її громадян, але і в притягненні до юридичної відповідальності Росії як держави-агресора, доведення її вини в міжнародних судових інстанціях.

Висновки. Президент України є ключовим суб'єктом у системі гарантування юридичної відповідальності держави, що походить від його конституційного статусу глави держави і гаранта прав і свобод людини і громадянина. Сучасні умови розвитку державності в Україні засвідчують, що Президент України має достатньо вагомі важелі для гарантування діяльності всіх органів державної влади у напрямі забезпечення юридичної відповідальності держави. Такі важелі багато у чому є взаємопов'язані та взаємозумовлені; вони ґрунтуються на конституційних повноваженнях Президента України; передбачають його активну взаємодію з іншими органами державної влади; їх нормативною основою виступають конституційні норми; деталізуються в низці норм ординарних законів України; передбачають здійснення сумірних дій і заходів із Президентом України органів державної влади; мають об'єктивний та цілеспрямований характер; обумовлені, насамперед, нормами Конституції та законів України. Водночас, Президент України виступає не лише суб'єктом гарантування юридичної відповідальності держави, але і сам є суб'єктом такої відповідальності, що зумовлює складну діалектику такої відповідальності в реальних конституційно-правових відносинах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 9. Ст. 50.
2. Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России : общетеоретический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Краснодар, 2009. 27 с.

3. Проблеми теорії конституційного права України : монографія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Парламентське вид-во, 2013. 616 с.
4. Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности : монографія. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2007. 950 с.
5. Романова В. В. Юридическая ответственность государства. *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2016. № 3(37). С. 23–30.
6. Конституція України від 28.06.1996 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Карпенко К. О юридической ответственности Президента Франции. *Право и управление. XXI век*. 2015. № 2(35). С. 42–48.
8. Малько А. В., Маркунин В. В. Ответственность Президента Российской Федерации в системе юридической ответственности органов публичной власти. *Вектор науки ТГУ. Серия : Юридические науки*. 2017. № 2(29). С. 47–50.
9. Задорожня Г. В. Повноваження глави держави в механізмі юридичної відповідальності парламенту України. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2012. № 4(38). С. 5–9.
10. Задорожня Г. В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах : порівняльний аналіз : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2016. 484 с.
11. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України) від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-12>
12. Мархгейм М. В., Полухин О. Н. Конституционная ответственность государства за нарушение прав и свобод человека. *Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право*. 2012. № 8 (127), вып. 20. С. 172–183.
13. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Дніпропетровськ : ЛізуновПрес, 2012. 470 с.
14. Баглай М. В. Конституционное право России : Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2003. 801 с.
15. Матузов Н. И. Коллизии в праве : причины, виды и способы разрешения. *Правоведение*. 2000. № 5. С. 225–244.
16. Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України : теоретично-правові засади : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Харків, 1998. 178 с.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019 р. № 4. Стор. 148.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету). *Вісник Конституційного Суду України*. 2009 р. № 1. Стор. 42.
19. Питання європейської та євроатлантичної інтеграції : Указ Президента України від 20 квітня 2019 року № 155/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155/2019>
20. Ладиченко В. В. Функціональний підхід до розуміння держави : питання про дотримання інтересів особистості. *Держава і право*. 2007. Вип. 36. С. 16–22.
21. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». Київ : НІСД, 2018. 688 с.
22. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 26. Ст. 892.
23. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 10. Ст. 54.

Германов О. П.,
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПОНЯТТЯ ТА СПЕЦИФІКА

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN LAND AFFAIRS: CONCEPTS AND SPECIFICS

У статті з метою з'ясування поняття та специфіки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, насамперед проаналізовано сутність адміністративної відповідальності взагалі. Відзначено наявність досить великого розмаїття наукових поглядів на сутність і зміст адміністративної відповідальності, яку вчені-адміністративісти розглядають і як форму реагування держави на дії особи, і як застосування заходів обмежень чи стягнень, і як різновид юридичної відповідальності. Зазначено, що вітчизняне законодавство (в тому числі і адміністративно-деліктне) також не містить визначення «адміністративна відповідальність». Окрім визначення змісту поняття адміністративної відповідальності, проаналізовано і більш широким поняттям по відношенню до «адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин». Звернути увагу на те, що остання має всі ознаки і особливості загального поняття. Зауважено, що аналізуючи спеціалізовані фахові наукові джерела, для визначення поняття «адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин», слід брати до уваги і поняття, які мають схоже значення за змістом (наприклад – адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства, адміністративна відповідальність за земельні правопорушення, адміністративна відповідальність у сфері земельних правовідносин тощо). Враховуючи наукові позиції вчених, запропоновано авторське поняття адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Аналізуючи питання, пов'язані із адміністративною відповідальністю за правопорушення у сфері земельних відносин, висловлено пропозицію про важливість розгляду не лише змісту поняття, а і його специфіки, що дозволить розкрити загальні особливості та сутність такого різновиду відповідальності. Запропоновано власний перелік характерних ознак адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, який відображає специфіку такого різновиду юридичної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, правопорушення, земельні відносини, правопорушення у сфері земельних відносин.

In order to clarify the concept and specifics of administrative liability for offenses in the field of land relations, the essence of administrative liability in general is analyzed. It is noted that there is a rather wide variety of scientific views on the nature and content of administrative responsibility, which is considered by administrative scientists as a form of response of the state to a person's actions, as a measure of restrictions or penalties, and as a type of legal responsibility. It is noted that domestic legislation (including administrative and tort) does not contain a definition of "administrative responsibility". In addition to defining the content of the concept of administrative responsibility, the list of features that characterize it is analyzed. It is concluded that the concept of administrative responsibility is a general, broader concept in relation to "administrative liability for offenses in the field of land relations". Please note that the latter has all the features and features of the general concept. It is noted that when analyzing specialized professional scientific sources, to define the concept of "administrative liability for offenses in the field of land relations", one should also take into account the concepts that have a similar meaning in content (for example – administrative liability for violation of land legislation, administrative responsibility for land offenses, administrative liability in the field of land relations, etc.). Taking into account the scientific positions of scientists, the author's concept of administrative responsibility for offenses in the field of land relations is proposed. Analyzing issues related to administrative liability for offenses in the field of land relations, the proposal was made about the importance of considering not only the content of the concept, but also its specificity, which will allow to reveal the general features and essence of such a variety of liability. It offers its own list of characteristic features of administrative liability for offenses in the field of land relations, which reflects the specifics of such a type of legal liability.

Key words: administrative responsibility, offenses, land relations, offenses in the field of land relations.

Правопорушення у сфері земельних відносин є підставою для притягнення особи до юридичної відповідальності. Адміністративна відповідальність (як один із різновидів юридичної відповідальності) взагалі, і адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин зокрема, має власні особливості і специфіку, характеристика яких надасть можливість зрозуміти сутність відповідного виду юридичної відповідальності в зазначеній сфері. Для того, щоб розкрити поняття та специфіку адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, слід для початку проаналізувати сутність адміністративної відповідальності взагалі. У навчальній, науковій фаховій літературі можна знайти велику кількість авторських визна-

чень адміністративної відповідальності. У якості прикладу можна навести деякі, за якими адміністративна відповідальність – це:

– негативна форма реагування з боку органів держави на відповідні категорії протиправних адміністративних проступків, за які передбачено заходи адміністративного примусу у вигляді накладання адміністративних стягнень [1, с. 259];

– визначення повноважними державними органами через застосування адміністративно-примусових заходів обмежень майнових, а також особистих благ та інтересів за здійснення адміністративних правопорушень [2, с. 266];

– механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення.

У даному розумінні поєднується застосування стягнень, обов'язок зазнати обмежень внаслідок застосування стягнення та реалізації цього обов'язку, відповідні правовідносини, а також вияв примусового методу держави та реакції на правопорушення. Власне, інститут адміністративної відповідальності являє собою нормативну модель механізму реалізації в адміністративному порядку санкцій правових норм, які мають форму стягнень [3, с. 8];

– різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень [4, с. 223];

– примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [5, с. 290].

Таким чином, слід відмітити наявність досить великого розмаїття наукових поглядів на сутність і зміст адміністративної відповідальності, яку вчені-адміністративісти розглядають і як форму реагування держави на дії особи, і як застосування заходів обмежень чи стягнень, і як різновид юридичної відповідальності.

Варто зазначити, що вітчизняне законодавство (в тому числі і адміністративно-деліктне) також не містить визначення «адміністративна відповідальність». І хоча глава 2 розділу 2 КпАП України і має назву «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність», однак вона містить лише легальну дефініцію «адміністративне правопорушення» і встановлює загальні засади притягнення до адміністративної відповідальності, без визначення поняття.

У навчальній та науковій правничій літературі окрім визначення змісту поняття адміністративної відповідальності, можна зустріти і перелік ознак, які характеризують її, а саме:

– вона є нормативно визначеною і встановлюється виключно законодавчими актами;

– має публічний характер;

– це засіб охорони встановленого державою правопорядку;

– супроводжується державним і громадським осудом діяння і правопорушника, який його вчинив;

– об'єктом охорони є суспільні відносини, що регулюються не лише адміністративним правом, а й іншими галузями права, що відрізняє її від цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності;

– настає за вчинення адміністративних проступків;

– до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила і в яких немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу;

– суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності, є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи;

– на винних суб'єктів накладаються адміністративні стягнення з метою, виховання правопорушника і запобігання вчиненню нових правопорушень, а також з метою покарання винного;

– це примусовий захід, застосування якого спричиняє негативні (моральні або матеріальні) наслідки для правопорушника;

– реалізується за відповідною процедурою [6, с. 15-16].

Також можна зустріти такий перелік ознак адміністративної відповідальності:

– підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок);

– адміністративна відповідальність має публічний державно-обов'язковий характер;

– широке коло суб'єктів, що застосовують адміністративну відповідальність (адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КпАП України;

– адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від інших заходів стягнення та впливу, які застосовують у різних галузях права;

– між суб'єктом, що притягує до відповідальності і особою, яка притягується до відповідальності, відсутні відносини службового підпорядкування;

– адміністративній відповідальності підлягають як фізичні, так і юридичні особи;

– законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності;

– норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за своєю правовою природою нормативно-правових актах [7, с. 18-19].

Зазначені наукові позиції щодо визначення поняття і ознак адміністративної відповідальності дають підстави стверджувати, що її сутність полягає в тому, що вона:

– є різновидом юридичної відповідальності;

– є формою реагування держави на відповідні діяння, що являють собою адміністративні правопорушення;

– проявляється у застосуванні адміністративно-примусових заходів обмежень майнових, а також особистих благ та інтересів;

– полягає у застосуванні адміністративних стягнень;

– застосовується за вчинення адміністративних правопорушень;

– є прерогативою для застосування спеціально уповноважених органів державної влади на це;

– реалізується у спеціальному процесуальному порядку.

В той же час, варто додати, що визначення сутності адміністративної відповідальності не є першоціллю вчених-адміністративістів. Це лише один із кроків до визначення поняття «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин». Окрім того, основним є те, що зміст адмі-

ністративної відповідальності полягає у її процесуальному значенні для практичної реалізації.

Таким чином, можна стверджувати, що поняття адміністративної відповідальності є загальним, більш широким поняттям по відношенню до «адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин». Тому слід звернути увагу на те, що остання має всі ознаки і особливості загального поняття. Аналізуючи спеціалізовані фахові наукові джерела, варто зауважити, що для визначення поняття «адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин» слід брати до уваги і поняття, які мають схоже значення за змістом (наприклад – адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства, адміністративна відповідальність за земельні правопорушення, адміністративна відповідальність у сфері земельних правовідносин тощо). Так, О.В. Слюсаренко вважає, що адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин є «застосовування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства» [8, с. 8]. Таким чином, науковець акцентує увагу на зв'язку норм адміністративного і земельного законодавства. Окрім того, в якості «активного суб'єкта» розглядає саме уповноважені державні органи, які мають право застосовувати санкції. На думку Л.В. Мілімко, адміністративна відповідальність у сфері земельних відносин – це «виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього, за визначеною процедурою, заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного» [6, с.16]. У цьому визначенні, навпаки, «активним» є суб'єкт, який вчинив адміністративне правопорушення у сфері земельних відносин (тому що виконує примусові заходи). Окрім того, зауважено на меті застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин (охорона земельних відносин, попередження правопорушень та виховання і покарання винного). О.В. Стукаленко зазначає, що «адміністративна відповідальність наступає за винні і протиправні порушення земельного законодавства, вчинені умисно або з необережності у використанні і охороні земель, що за ступенем своєї небезпеки не потребують кримінального переслідування» [9, с. 194] та додає, що «адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства застосовується у випадках, коли:

– діянням особи порушені адміністративно-правові норми, що регулюють земельні відносини;

– у результаті порушення вимог норм адміністративного права власнику землі чи землекористувачу завдано такий збиток, що не передбачає кримінальної відповідальності;

– якщо землеробу не завдано збитків порушенням, але склалась реальна загроза заподіяння такого збитку» [9, с. 194]. Слід зазначити, що науковець відмежовує випадки застосування адміністративної відповідальності від кримінальної, проте варто вести мову про те, що слід відмежовувати її і від випадків застосування цивільно-правової і дисциплінарної.

На думку О.С. Мірошніченко, адміністративною відповідальністю в галузі земельних відносин є «застосовування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства» [10, с. 12-13]. У свою чергу, І.В. Федорчак вважає, що під адміністративною відповідальністю у сфері земельних правовідносин слід розуміти «примусове виконання за спеціально визначеною процедурою суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин застосованих до нього заходів адміністративно-правового впливу, встановлених державою й реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних правовідносин, попередження правопорушень, виховання й покарання винної особи» [11, с. 138]. Слід відмітити акцент у цьому розумінні на «спеціально визначеній процедурі, адже її відповідність нормам права дійсно має важливе значення для дотримання принципів законності і верховенства права.

Варто додати, що Р.С. Свистович досить слушно зазначає, що «адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства є найбільш поширеним видом юридичної відповідальності» [12, с. 48] і погоджується із О.П. Світличним у тому, що «роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями у галузі земельного законодавства постійно зростає, проте невідповідність положень різних галузей права, недостатнє правове розроблення механізму застосування та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства негативно впливає не лише на її ефективність, але й функціонування усіх ланок державного апарату» [13, с. 217], і таку позицію слід підтримати.

Ведучи мову про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин, варто зауважити про те, що у окремих наукових роботах (наприклад [14, с. 156]) є позиції виокремлювати специфічний різновид юридичної відповідальності – земельно-правову відповідальність. Серед обґрунтувань такої позиції можна знайти наступні: «земля як об'єкт природи має певну специфіку, відмінну від інших об'єктів матеріального світу, тому застосування традиційних засобів юридичної відповідальності є недостатнім для забезпечення належного правового режиму її використання та охорони; основною метою законодавчого закріплення та практичного застосування спеціальних земельно-правових заходів є відновлення попереднього стану у земельних відносинах; спеціальні заходи відповідальності проявляються не стільки

у настанні несприятливих наслідків для порушника земельного законодавства, скільки у відшкодуванні витрат, завданих незаконним використанням земельної ділянки» [15, с. 587-588]. Важко погодитись із таким однозначним виділенням окремого виду юридичної відповідальності, тому таку наукову позицію слід визнати досить спірною. Вчені-фахівці у сфері земельного права (наприклад, [16], [17], [18]) зазначають, що вирішення такого питання не є завданням земельного права чи окремих галузевих наук, а є «складовою частиною більш загальної дискусії щодо виділення галузевих видів юридичної відповідальності» [19, с. 66]. В той же час, Р.С. Свистович зазначає, що «аналіз ЗК України та КпАП України, інших нормативно-правових актів дає змогу зазначити, що земельно-правова відповідальність за своєю правовою природою, цілями, умовами застосування та порядком притягнення до відповідальності, відрізняється від адміністративної відповідальності, що говорить про розмежування адміністративних правовідносин із земельними правовідносинами, проте водночас необхідно зазначити про тісний зв'язок адміністративного і земельного права» [12, с. 48]. Навряд чи можна стверджувати, що необхідність розмежування адміністративних правовідносин із земельними правовідносинами є підставою для виокремлення самостійного виду юридичної відповідальності – земельно-правової відповідальності. Саме тому, враховуючи наукові позиції вчених, варто запропонувати під *адміністративною відповідальністю за правопорушення у сфері земельних відносин* розуміти *негативну форму реагування з боку органів держави на протиправне, винне діяння, яке посягає на суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, і за яке законом передбачено застосування заходів адміністративного примусу у вигляді накладання адміністративних стягнень*.

Аналізуючи питання, пов'язані із адміністративною відповідальністю за правопорушення у сфері земельних відносин, слід розглядати не лише зміст поняття, а і його специфіку, що дозволить розкрити загальні особливості такого різновиду відповідальності. Так, О.С. Літошенко зазначає, що адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства вирізняється низкою особливостей, зокрема: «специфічною фактичною підставою відповідальності, якою є факт вчинення земельного правопорушення; власною нормативною підставою, якою виступають правові норми, закріплені у статтях КпАП України та деяких інших нормативно-правових актах; а також особливим порядком притягнення до відповідальності та накладання адміністративних стягнень» [19, с. 66]. І.В. Федорчак наголошує на тому, що адміністративна відповідальність у сфері земельних правовідносин має низку ознак, характерних для цього виду юридичної відповідальності: «1) адміністративна відповідальність є наслідком порушення норм адміністративно-деліктного та земельного законодавства; 2) до адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин притягаються фізичні особи, незалежно від того, чи

є вони землевласниками чи землекористувачами, чи третіми особами (які не мають у володінні земельних ділянок, закріплених за ними на праві власності чи на праві постійного чи тимчасового користування; 3) загальним суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин, є особа, в якій немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу; 4) суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності за делікти у сфері адміністративних правовідносин, є спеціально уповноважені органи виконавчої влади та їх посадові особи; 5) за вчинення земельних правопорушень на винних осіб накладаються адміністративні стягнення з метою, визначеною в ст. 23 КпАП України [11, с. 137-138]. З огляду на такі переліки ознак адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, можна запропонувати власний, який відображатиме специфіку такого різновиду юридичної відповідальності:

– *комплексний характер* адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, який має прояв в тому, що як з теоретичної, так і з практичної точки зору цей інститут можна вважати спільним інститутом земельного й адміністративного права, оскільки він реалізується за допомогою правових норм обох галузей. Адміністративне право не врегульовує особливості реалізації суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею. В той же час земельне законодавство не містить усього арсеналу необхідних правових заходів і санкцій, розрахованих на всебічний вплив на суб'єктів правопорушень у сфері земельних відносин. Тому, з метою ефективного застосування заходів впливу на правопорушників, необхідним є звернення до обох галузей права;

– *наявність особливої нормативно-правової бази* для законного і ефективного застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин до правопорушників. Особливість такої нормативно-правової бази полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили (кодекси, закони, підзаконні нормативно-правові акти), різного змісту (щодо регулювання окремих сфер земельних відносин), прийняті різними суб'єктами (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади тощо). Всі ці нормативно-правові акти належать до адміністративного (зокрема, адміністративно-деліктного) та земельного законодавства;

– *існування спеціальної підстави* для застосування адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин – правопорушення (не будь-яке, яке має ознаки адміністративних правопорушень, а зокрема те, що вчинене у сфері земельних відносин, тобто у сфері володіння, користування і розпорядження землею);

– *зовнішній прояв* адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин полягає у застосуванні адміністративно-при-

мусових заходів (адміністративних стягнень), які прямо передбачені адміністративно-деліктним законодавством і застосовуються у спеціально визначеному порядку;

– є прерогативою для застосування *спеціально уповноваженими органами державної влади* на це (перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення передбачений КпАП України);

– наявність *спеціальної мети застосування заходів адміністративної відповідальності* за правопорушення у сфері земельних відносин: забезпечення охорони земельних відносин, попередження правопорушень, виховання і покарання винного).

Таким чином, адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин – це негативна форма реагування з боку органів держави на протиправне, винне діяння, яке посягає на суспільні відносини щодо володіння, користування

і розпорядження землею, і за яке законом передбачено застосування заходів адміністративного примусу у вигляді накладання адміністративних стягнень. До її специфічних ознак слід віднести: комплексний характер (є спільним інститутом земельного й адміністративного права); наявність особливої нормативно-правової бази (сукупність нормативно-правових актів, які належать до адміністративного (зокрема, адміністративно-деліктного) та земельного законодавства); існування спеціальної підстави для застосування адміністративної відповідальності – правопорушення у сфері земельних відносин; зовнішній прояв полягає у застосуванні адміністративно-примусових заходів (адміністративних стягнень) у визначеному порядку; є прерогативою для застосування спеціально уповноваженими органами державної влади на це; наявність спеціальної мети застосування заходів адміністративної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Додін С.В. Законодавство про адміністративну відповідальність. *Державне управління: теорія і практика* / за заг. ред. Авер'янова В.Б. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 274 с.
3. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 35 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
6. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 24 с.
7. Заяць Р.Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 17-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2012_8_6.
8. Слюсаренко О.В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 18 с.
9. Стукаленко О.В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспекти). *Правова держава*. 2002. № 5. С. 193–198.
10. Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 20 с.
11. Федорчак І.В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності у сфері земельних правовідносин. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 4. С. 136-138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2013_4_50.
12. Свистович Р.С. Земельно-правова відповідальність як спеціальний вид юридичної відповідальності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2017. Вип. 3. Т. 2. С. 47-51.
13. Світличний О.П. Правовий аналіз визначення та застосування земельно-правової відповідальності як спеціального виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 4–5. С. 139–145.
14. Вівчаренко О. А. Гарантії права власності на землю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2005. 199 с.
15. Погрібний О.О., Каракаш І.І. Земельне право України : підручник. Київ: Істина, 2009. 600 с.
16. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 516 с.
17. Літошенко О.С. Спеціальний вид юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. – 2015. – № 5 (233). – С. 67–70.
18. Мірошниченко А.М. Земельне право України : підручник. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.
19. Літошенко О.С. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1 (263). С. 63-67.

Коваль М. В.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНО-ТЕХНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИЦЬ

METHODS OF ACTIVITIES AS INSTRUMENTAL-TECHNOLOGICAL CHARACTERISTICS OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL FUNDAMENTALS OF THE CUSTOMS OPERATION

Статтю присвячено аналізу методів діяльності як інструментально-технологічної характеристики адміністративно-правових засад функціонування митниць. Доведено, що методи діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи посідають чільне місце в діючій структурі інструментально-технологічних характеристик адміністративно-правових засад функціонування митниць, є досить складною системою способів та прийомів, та якісно різняться між собою. Встановлено, що для методів діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи характерні такі риси: є засобами реалізації закріпленої за митницями компетенції; безпосередньо виражають владний характер повноважень митниць; органічно пов'язані з цільовим призначенням митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи; реалізуються в процесі здійснення діяльності митниць; забезпечують чіткий порядок діяльності митниць; їх сутність проявляється як у волевиявленні митниць щодо інших учасників відносин у сфері митної справи, так і у характері такого волевиявлення; динамізм, адже методи сприяють виконанню функцій та повноважень митниць; порядок застосування визначається законодавством України з питань митної справи; виражають владно-організуючий вплив митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи на суб'єктів господарювання та осіб, що беруть участь в процесі переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; здійснюються у взаємозв'язках між митницями та суб'єктами переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; завжди мають своїм адресатом відповідні керовані суб'єкти переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; у методах діяльності митниць у відповідному обсязі виявляється державний інтерес; правова форма опосередкування методів і вияв їх у правових актах як результатах діяльності митниць; вибір конкретних методів діяльності митниць залежить, головним чином, від особливостей того чи іншого суб'єкта господарювання чи особи або ситуації. Акцентовано увагу на тому, що вітчизняні реалії, пов'язані із входженням України у світовий простір, вимагають розробки ґрунтовних наукових теоретичних основ сфери митної справи.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, державна митна політика, державна митна справа, заохочення, інструментально-технологічні характеристики, методи діяльності, митниця, переконання, примус.

The article is devoted to the analysis of methods of activities as instrumental-technological characteristics of the customs operation. It is proved that methods of customs activities as direct subjects of carrying out customs affairs occupy a prominent place in the current structure of the instrumental and technological characteristics of the administrative and legal fundamentals of the customs operation; they are a rather complex system of methods and techniques and qualitatively different from one another. It is found that methods of the activities of the customs as direct subjects conducting customs affairs are characterised by the following features: they are means of the implementation of competence assigned to the customs; direct expression of the authoritative nature of customs duties; they are naturally related to the purpose of the customs as direct subjects of customs; implementation in the course of customs activities; provision of a clear procedure for customs; their essence is manifested both in the will of the customs towards other participants in customs affairs and the nature of such will; dynamism, because methods contribute to the performance of customs functions and powers; the procedure of application is determined by the customs legislation of Ukraine; expression of the power-organizing influence of customs as direct subjects conducting customs procedure on economic entities and persons involved in the process of transferring goods, vehicles for commercial purposes across the customs border of Ukraine; they are carried out in the relations between customs and the subjects of transferring goods, vehicles for commercial purposes across the customs border of Ukraine; their addressee is always relevant managed entities of the transfer of goods, vehicles for commercial purposes across the customs border of Ukraine; in the methods of customs activity there is a relevant of the state interest; the legal form of mediating methods and identifying them in legal acts as a result of customs activities; the choice of specific customs activities mainly depends on the special aspects of a particular economic entity or person or situation. Attention is drawn to the fact that the domestic realities related to Ukraine's entry into the universal space require the development of sound scientific theoretical foundations of the area of customs.

Key words: administrative and legal fundamentals, state customs policy, state customs, stimulation, instrumental and technological characteristics, methods of activities, customs, persuasion, coercion.

Вступ. Активізація потреби підвищення ефективності інституційного забезпечення сфери митної справи пов'язана з об'єктивним переосмисленням загальних проблем її здійснення та невизначеністю статусних складників, розмитістю адміністративно-правового стану митних органів, що деструктивно впливає на результативність реалізації призначення та виконання завдань митниць як безпосередніх

суб'єктів здійснення митної справи. У зв'язку із чим питання адміністративно-правових засад функціонування митниць набуває особливої актуальності.

Слід вказати, що більшість науковців стверджують, що до інструментально-технологічних характеристик адміністративно-правових засад необхідно включати форми та методи діяльності [6, с. 180; 8, с. 49]. Підтримуємо таке бачення, оскільки воно від-

повідляє природі «адміністративно-правових засад функціонування митниць» та законам логіки. При цьому, методи діяльності митниць як територіальних органів центрального органу виконавчої влади та безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, як прийоми цілеспрямованого юридичного впливу [1, с. 282–286], посідають чільне місце в діючій структурі інструментально-технологічних характеристик адміністративно-правових засад функціонування митниць, є досить складною системою способів та прийомів, та якісно різняться між собою. Однак визначення терміну «методи діяльності» у сфері митної справи чинне законодавство України не містить. Разом із тим, у сфері митної справи проблема методів діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи набуває особливої ваги, адже від їх правильного вибору та ефективного застосування значною мірою залежить не тільки ефективність здійснення митної справи, а й в цілому ефективність захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, а також результативність реалізації стратегії євроінтеграції України.

Ступінь розробленості проблеми. Науковими розробками, які охоплюють питання методів адміністративно-правової діяльності органів виконавчої влади, у тому числі й діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, займалися такі теоретики та практики, як: Авер'янов В.Б., Атаманчук Г.В., Бандурка О.М., Бахрах Д.М., Додін Є.В., Ківалов С.В., Коломоєць Т.О., Комзюк В.Т., Кормич Б.А., Лазарев Б.М., Мазур А.В., Міщенко І.В., Настюк В.Я., Пашко П.В., Науменко В.П., Приймаченко Д.В., Терещенко С.С., Федотов О.П. та ін. При цьому, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які мають вагоме теоретичне та практичне значення, в умовах трансформаційних змін сфери митної справи питанням методів діяльності як інструментально-технологічної характеристики адміністративно-правових засад функціонування митниць властивий високий рівень наукової новизни.

Мета статті полягає у комплексній оцінці методів діяльності як інструментально-технологічної характеристики адміністративно-правових засад функціонування митниць.

Виклад основного матеріалу. Попередньо зауважимо, що у загальноприйнятому розумінні категорія «метод» являє собою набір інструментарію, за допомогою якого досягається практичний вплив на суспільні відносини або щось інше. Однак вказана категорія є практично невичерпною, оскільки будь-яка діяльність потребує певних способів, прийомів та засобів її реалізації. При цьому, очевидним є взаємозв'язок форм діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи з методами їх діяльності, адже вказані елементи є взаємообумовленими та взаємозалежними, між ними існує тісний зв'язок. Разом із тим, кожен із цих елементів зберігає самостійність.

Слід сказати, що найбільш глибокого аналізу категорія «метод» здобула в теорії управління, адже

безпосередній та цілеспрямований вплив виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян здійснюється саме за допомогою конкретних способів та прийомів, які є безпосередніми засобами досягнення поставленої мети.

Не вдаючись глибоко в дискусію та взявши до уваги основні найбільш поширені та сутнісні в адміністративно-правовій літературі визначення поняття «метод державного управління» (слід вказати, що поряд із вказаним визначенням часто використовуються інші терміни: метод здійснення управлінських дій, метод управлінської діяльності, адміністративно-правові методи) [2, с. 188; 3, с. 295; 17, с. 123; 21, с. 198], можна стверджувати, що правильне розуміння методів діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи можливе лише на підставі та у зв'язку з їх функціями. Адже будь-яка функція, що потребує реалізації, становить конкретну мету діяльності та дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Це дає змогу відокремити методи діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні, наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії управління. Однак взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, вони вже становлять методи їх діяльності. І саме їх оптимальний вибір та поєднання у певних умовах створює передумови та забезпечує ефективність реалізації державної митної політики. Зрештою, методи діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи доповнюють один одного, адже весь комплекс функцій митниць реалізується через застосування різних способів впливу. До того ж, методи діяльності митниць є нерозривно пов'язаними з формами їх діяльності та саме в них знаходять своє вираження. Інакше кажучи, якби не було форм, то методи втратили б свою суть, оскільки їх неможливо було б реалізувати на практиці. Наприклад, якби законодавчо не було б визначено право митниць здійснювати документальні перевірки дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів [15, ст. 345], митниці не мали б можливості здійснювати митний контроль шляхом проведення документальних перевірок дотримання законодавства України з питань митної справи.

У такому розумінні для методів діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи характерні такі риси:

- є засобами реалізації закріпленої за митницями компетенції;
- безпосередньо виражають владний характер повноважень митниць;
- органічно пов'язані з цільовим призначенням митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи;

- реалізуються в процесі здійснення діяльності митниць;
- забезпечують чіткий порядок діяльності митниць;
- їх сутність проявляється як у волевиявленні митниць щодо інших учасників відносин у сфері митної справи, так і у характері такого волевиявлення;
 - динамізм, адже методи сприяють виконанню функцій та повноважень митниць;
 - порядок застосування визначається законодавством України з питань митної справи;
 - виражають владно-організуючий вплив митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи на суб'єктів господарювання та осіб, що беруть участь в процесі переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України;
 - здійснюються у взаємозв'язках між митницями та суб'єктами переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України;
 - завжди мають своїм адресатом відповідні керовані суб'єкти переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України;
 - у методах діяльності митниць у відповідному обсязі виявляється державний інтерес;
 - правова форма опосередкування методів і вияв їх у правових актах як результатах діяльності митниць;
 - вибір конкретних методів діяльності митниць залежить, головним чином, від особливостей того чи іншого суб'єкта господарювання чи особи або ситуації.

З огляду на наведені визначення та ознаки, на підставі їхнього аналізу можна стверджувати, що методи діяльності митниць є способами та засобами практичної реалізації їхніх повноважень, що реалізуються шляхом організаційно-розпорядчого впливу на поведінку й діяльність суб'єктів господарювання та громадян із метою досягнення поставлених цілей та основних завдань у сфері митної справи.

Необхідно наголосити на тому, що строгий імператив владних повноважень митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи не означає безальтернативності способів і методів їх здійснення. Проте на сучасному етапі трансформації в умовах активного реформування та переформатування сфери митної справи, а також активної законотворчої діяльності, на жаль, чимало факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру надають цій тенденції суперечливої форми вираження. Крім того, складність методів діяльності митниць є причиною того, що авторам досі не вдалося навести вичерпного їх переліку, адже спроба створити якусь універсальну, закінчену, вичерпну класифікацію методів діяльності митниць не мала успіху. Однак, такий стан речей не свідчить про неможливість існування обґрунтованої класифікації методів діяльності митниць як територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику,

та безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи. Разом із тим, при їх класифікації необхідно виходити з того, що таке складне явище не може базуватися лише на якомусь одному класифікаційному критерії. Тільки сукупність класифікаційних засад дасть змогу всебічно, на науковій основі скласти уявлення про методи як наукову категорію та елемент інструментально-технологічних характеристик адміністративно-правових засад функціонування митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи.

В будь-якому разі, беручи за основу традиційний поділ методів реалізації владних повноважень [16, с. 325; 18, с. 29], можна стверджувати, що митниці здійснюють свою діяльність шляхом застосування як прямих, так і шляхом застосування непрямих методів. При цьому, серед прямих методів діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи необхідно вказати методи переконання, заохочення та примусу.

Як зазначає С.Г. Стеценко, переконання як метод державного управління полягає в застосуванні способів впливу на свідомість та поведінку людей і проявляється у використанні роз'яснювальних і виховних заходів із метою дотримання вимог чинного законодавства [20, с. 97]. У зв'язку із чим можна говорити про те, що переконання як метод діяльності митниць є випереджувальним засобом, який покликаний стимулювати належну поведінку учасників відносин у сфері митної справи шляхом проведення заходів переважно морального чи психологічного впливу. Таким чином, здійснюване відносно-позитивне навантаження породжує, зміцнює та розвиває свідомість, яка відповідає меті й завданням діяльності у зазначеній сфері, спонукає до усвідомленого виконання вимог митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи.

Отже, переконання є ліберальним прийомом впливу на свідомість громадян та інших суб'єктів переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, оскільки передбачає на основі вербального, виховного, організаційного, заохочувального чи іншого творчого впливу досягнення добровільного свідомого сприйняття суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами доцільності імперативно-наказового характеру діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи. З цих позицій заслугове на увагу характеристика деякими вченими методу переконання як лише психічного впливу, в результаті якого владна і підвладна волі збігатимуться, не знайшовши відкрито вираженої ні психологічної, ні фізичної протидії з боку підвладного суб'єкта [4, с. 8; 5, с. 49–50; 9, с. 45].

Цей вплив формує та підтримує погляди, поведінку, яка б відповідала вимогам чинного законодавства України з питань митної справи через інформування заінтересованих осіб про митні правила у встановленому законом порядку, надання консультацій з питань практичного застосування норм законодавства України з питань митної справи, надання інформації щодо загальних питань роботи митниць

як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, привернення уваги та публічне обговорення в засобах масової інформації та суспільстві проблем митної справи, підвищення зацікавленості осіб до належного виконання вимог законодавства України з питань митної справи, поєднання соціальних інтересів конкретної особи з інтересами держави та суспільства тощо. Зазначимо, що ст. 562 Митного кодексу України прямо передбачено, що митниці як безпосередні суб'єкти здійснення митної справи встановлюють та підтримують офіційні відносини консультативного характеру з суб'єктами господарювання. Ці відносини включають в себе укладення меморандумів про взаєморозуміння з метою розвитку співробітництва, забезпечення участі зазначених осіб у вдосконаленні митного контролю та оптимізації методів роботи митниць [15].

Отже, невід'ємною умовою результативності та дієвості методів переконання є розуміння особами цілей і завдань митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, відповідність інтересів держави, які представляють митниці, конкретним особистим інтересам і потребам, бажання громадян брати участь у забезпеченні та захисті національних (в тому числі й митних) інтересів України. У той же час, метод переконання як провідний метод діяльності митниць є ефективним засобом запобігання порушенням митних правил та іншим відхиленням від норм чи стандартів у поведінці учасників правовідносин у сфері митної справи, а також їх припинення. Наприклад, згідно положень ст. 256 Митного кодексу України, невиконання декларантом або уповноваженою ним особою умов, визначених, є причиною відмови у митному оформленні, проте митниця-оформлення зобов'язана у рішенні про відмову у митному оформленні зазначити причини відмови та навести вичерпні роз'яснення вимог, виконання яких забезпечує можливість митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення [15]. Неприйняття такого рішення може мати негативні наслідки для посадових осіб митниці, оскільки саме вони несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність за прийняття неправомірних рішень, вчинення неправомірних дій або допущення бездіяльності [15, ст. 30].

Будучи універсальним методом діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, переконання здійснюється систематично, безперервно, на всіх етапах діяльності митниць та не вимагає суттєвих фінансових затрат. Крім того, намагання України наблизитися до загальносвітових і, в першу чергу, європейських стандартів, передбачає необхідність активного застосування переконання як методу діяльності органів державної влади. З практичної ж точки зору, цьому сприяє розвиток інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, а широке використання традиційних засобів масової інформації та новітніх інформаційних ресурсів дозволяє ефективно підвищувати рівень правової свідомості учасників відно-

син у сфері митної справи, а також досягти значних результатів в процесі проведення роз'яснювальної, виховної роботи, нарад, круглих столів, консультацій за участю всіх безпосередньо заінтересованих сторін тощо.

Поряд із переконанням у сфері митної справи застосовується метод примусу. Видається, у цьому аспекті слід погодитись із думкою А.Т. Комзюка, який вказує, що державний примус є методом впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Вказаний інститут виявляється у застосуванні встановлених правовими нормами заходів впливу морального, майнового, фізичного та іншого характеру, які мають на меті попередження правопорушень, покарання та виховання правопорушників і застосовуються незалежно від волі та бажання правозобов'язаних суб'єктів [12, с. 30–31].

Видається, примус як метод діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи є другорядним, але незалежним від переконання в процесуальному аспекті, так як обидва ці методи є явищами одного рівня та порядку. При застосуванні примусу воля підвладного суб'єкта не поступальна: не передбачає вибору відповідної до його переконань моделі поведінки, при чому для митниць внутрішні переконання суб'єкта в даному випадку вже не мають якого-небудь значення. Таким чином, традиційно примус виступає допоміжним методом впливу, який використовується в діяльності митниць в силу нерезультативності переконання. У зв'язку з цим, примус як владно-зобов'язуючий вплив на суб'єкта пов'язаний з подавленням у підвладних суб'єктів мотивів антисуспільного характеру (психологічний аспект) та з можливістю реалізації санкції імперативного припису (фізичний аспект). Він завжди суперечить (частково або повністю) волі особи, до якої застосовується та імпліцитно вписується в систему її уявлень, вимагає підкорення вимог, з якими така особа внутрішньо або зовнішньо не згодна. Це – основна відмінність примусу як методу діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення державної митної справи від переконання.

Необхідно зазначити, що за твердженням В.М. Горшенева, основне призначення методу примусу полягає у тому, щоб погрозою настання негативних наслідків запобігти порушенню встановлених правил [7, с. 73]. Проте наведене визначення функціонального призначення методу примусу, скоріш за все, застосовне до переконання як методу діяльності митниць або, в кращому випадку, до широкого трактування методу примусу, так як воно не відповідає критеріям безпосередності та реальності примусу як фактичного державно-владного впливу.

У загальнотеоретичному ж розумінні межі між цими двома головними методами владного впливу, як загальносоціального явища, хиткі та вимагають додаткового наукового обґрунтування. Тому заслуговують також окремої уваги позиції вчених, які поряд з методами переконання і примусу виділяють й інші нові методи владної діяльності митниць, наприклад

заохочення (стимулювання) [13, с. 37; 14, с. 40–46]. Необхідно зазначити, що такі погляди отримали як своїх прихильників, так і противників.

Так, В. Колпаков, виходячи з критерію потреби процесу управління (переконувати, заохочувати, примушувати), виділяє три «найзагальніші, найуніверсальніші, а в теоретичному розумінні найкраще визначені й детерміновані методи: переконання, заохочення і примус» [11, с. 187]. Однак, на думку С.В. Ківалова та Б.А. Кормича, у контексті реалізації митної політики ми можемо розглядати метод заохочення лише як допоміжний і лише в рамках організаційної та матеріально-технічної діяльності митниць [10, с. 63].

Проте, виходячи з аналізу змісту положень п. 8 ч. 1 ст. 8 Митного кодексу України [15], одним із принципів здійснення митної справи є принцип заохочення добросовісності, введення якого в сферу митної справи було пов'язано зі створенням інституту уповноваженого економічного оператора. Саме через надання певного роду привілеїв митниця як безпосередній суб'єкт здійснення митної справи заохочує поведінку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, яка передбачає не лише відсутність правопорушення, а й сумлінне, належне, взірцеве виконання норм закону.

Переконання і примус же як методи діяльності митниць, є «двома взаємопов'язаними полюсами» єдиного цілого: можливість застосування примусу формує переконаність підвладного суб'єкта, а саме примус обґрунтовує необхідність його підкорення волі митниці як безпосередньому суб'єктові здійснення митної справи, – тобто є способами забезпечення належної поведінки і порядку в процесі здійснення митної справи. Причому переконання впливає на громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності через виховання суспільно необхідних внутрішніх спонукань, прагнень, а примус впливає на внутрішні спонукання.

В свою чергу, примус як метод діяльності митниць повинен характеризуватися таким чином, щоб використовуватися не як інструмент прямого впливу, тобто фізичного, а непрямого – психічного впливу, має впливати на волю підвладного, насамперед, за допомогою переконання його в можливості застосування примусових заходів.

Слід вказати, що останнім часом все більше переважає не тільки тенденція, але і оцінка ефективності влади в залежності від її здатності забезпечити баланс між переконанням і примусом в правореалізуючій сфері. А отже, примус як метод діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи розуміється як винятковий, адже його роль знаходить більш відчутний характер саме в розумному, комплексному та виборчому поєднанні з методом переконання.

Таким чином, примус як метод діяльності митниць передбачає створення такого стану, при якому воля суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян не стільки внутрішньо або зовні протистоїть волі митниць, скільки в принципі виключається з числа

факторів, що мають вирішальне *ad hoc* (для ситуації підпорядкування) значення, що вимагає не менших зусиль з боку митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи для організації умов, адекватних ситуації підпорядкування. У даному контексті воля суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян інтерпретується як їх ставлення до ситуації підпорядкування, інакше кажучи, як суб'єктивна оцінка, виражена в бажанні (що менш ймовірно, але можливо) або небажанні підкоритися велінням митниці як безпосереднього суб'єкта здійснення митної справи. Тому звідси не впливає висновку про те, що примус як метод діяльності митниць застосовується без урахування волі підпорядкованого як його відносин до обставин, що слугують підставою (приводом) примусу (провини).

Отже, в процесі захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи митниці як безпосередні суб'єкти здійснення митної справи наділені повноваженнями застосовувати примусові заходи. В деякій мірі, примус як метод діяльності митниць застосовується з урахування волі суб'єктів правовідносин у цій сфері як їх відносин до обставин, що слугують підставою (приводом) примусу (провини). Застосовується примус у ситуації, коли переконання втрачає ефективність впливу на поведінку осіб, що реалізують свої права, пов'язані з переміщенням товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а зазначені особи вчиняють протиправні дії. Крім того, у діяльності митниць примус застосовується також для запобігання та виявлення порушень законодавства України з питань митної справи, забезпечення провадження в справах про порушення митних правил, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили такі правопорушення.

Для примусу як методу діяльності митниць характерні такі ознаки:

1) має цілеспрямований характер, оскільки метою його застосування є забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи; забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладеними відповідно до закону; забезпечення справляння митних платежів тощо. Зазначена спрямованість примусу прямо виведена зі змісту основних завдань, які виконують митниці, здійснюючи митну справу [15, ч. 2 ст. 544];

2) перелік примусових заходів, а також порядок їх застосування встановлюються, передусім, Митним кодексом України і лише в частині, не врегульованій ним, – нормами інших законів України;

3) застосовується, як правило, митницями та їхні-

ми посадовими особами, що наділені особливими повноваженнями у сфері митної справи;

4) система адміністративно-примусових заходів у сфері митної справи має досить широкий діапазон дії та складається з адміністративно-запобіжних заходів (перевірка документів та відомостей, які подаються митницям під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів та інші форми митного контролю), та заходів примусового характеру, які застосовуються у зв'язку зі вчинення порушення митних правил (заходи припинення, заходи процесуального забезпечення провадження у справах про порушення митних правил, заходи адміністративної відповідальності) [19];

5) специфічні підстави застосування примусу, якими є не тільки факти порушення митних правил чи здійснення інших дій, що перешкоджають виконанню обов'язків, покладених на посадових осіб митниць, а й необхідність забезпечення неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи (застосування посадовими особами митниць фізичної сили для забезпечення доступу до приміщень або на території, де знаходяться товари, що перебувають під митним контролем [15, п. 2 ч. 1 ст. 582]; застосування спеціальних засобів під час виконання службових обов'язків [15, ст. 583] тощо;

6) має особливий процесуальний порядок реалізації. Дана ознака найбільш чітко проявляється в процесі здійснення провадження у справах про порушення митних правил;

7) митниці можуть застосовувати примусові заходи як у відношенні до фізичних, так і до юридичних осіб. Наприклад, зупинення дії та анулювання дозволів на провадження окремих видів діяльності [15, ст. 412] тощо.

8) у більшості випадків примус у сфері митної справи застосовується у позасудовому, тобто адміністративному порядку;

9) перелік примусових заходів, а також порядок їх застосування встановлюються Митним кодексом України та іншими законами України, а підстави застосування заходів примусового характеру у сфері митної справи, а також всі склади порушень митних правил та відповідальність за такі правопорушення вичерпно регламентовано положеннями Митного кодексу України.

Отже, виходячи з наведених ознак примусу як методу діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, можемо визначити його поняття як систему певних способів психічного, матеріального чи фізичного впливу на громадян чи інших суб'єктів переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України (не здатних керувати власною поведінкою відповідно до волі держави), що застосовуються митницями з метою забезпечення дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил та застосування до осіб, винних у їх вчиненні, адміністративних стягнень.

Висновки. Отже, у процесі реальної діяльності митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи переконання та примус застосовуються не ізольовано, а в сукупності, в певному співвідношенні та послідовності. Найбільший ефект від застосування охарактеризованих методів може бути досягнуто лише за умови їх комплексного використання, з урахуванням конкретного змісту державної митної політики та характеру взаємозв'язків між митницями, їх посадовими особами та іншими учасниками митних правовідносин. Окрім того, успішне здійснення митної справи багато в чому залежить від суб'єктивних факторів, приміром, від рівня професійної підготовки посадових осіб митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи. Як же свідчить аналіз практики діяльності митниць, вітчизняні реалії, пов'язані із входженням України у світовий простір, вимагають розробки ґрунтовних наукових теоретичних основ сфери митної справи, а також чіткої регламентації основоположних категорій митної галузі (у тому числі, методів діяльності митниць).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право : учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва : Юристъ, 1999. 728 с.
2. Адміністративне право України : підруч. за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. 896 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. 2007. 592 с.
4. Байтин М.И. Государство и политическая власть (теоретическое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1973.
5. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). Москва, 2001. 213 с.
6. Горбатова Д.І. Адміністративно-правові засади державного управління в сфері охорони здоров'я. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2018. № 25. С. 178–180.
7. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Юрид. лит., 1972. 259 с.
8. Заброда Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2. С. 45–51.
9. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. Москва, 1973. 264 с.
10. Ківалов С.В. Митна політика України : Підручник / С.В. Ківалов, Б.А. Кормич. Одеса : Юридична література, 2001. 256 с.

11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
12. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: моногр. / За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.
13. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва, 1972. 280 с.
14. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. Госюриздат, Москва, 1962. 238 с.
15. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Голос України*. 2012. № 73–74.
16. Научные основы государственного управления в СССР. Москва : Наука, 1968. 440 с.
17. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. проф. Г.А. Туманова. Москва : Юристъ. 1997. 448 с.
18. Онищук Н.В. Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений / Отв. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Наукова думка, 1990. 96 с.
19. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.
20. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Вид. 2-ге, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2009. 640 с.
21. Юридична енциклопедія: в 6 т. редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. Енцикл., Т. 3: К–М. 2001. 792 с.

Коліуш О. Л.,
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

CENTERS FOR ADMINISTRATIVE SERVICES AS A SUBJECT TO PREVENT CORRUPTION

Наукова стаття присвячена розгляду особливостей діяльності центрів надання адміністративних послуг в Дніпропетровській та Чернівецькій області в сфері запобігання корупції. Зокрема, проаналізовано нормативно-правові акти, якими повинні керуватися в діяльності центри надання адміністративних послуг та виокремити напрямки удосконалення діяльності зазначених центрів з метою запобігання корупції. З метою своєчасного реагування на вчинення корупційних правопорушень Сектором налагоджено взаємодію по обміну інформацією з підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції інших органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. ЦНАП є основним суб'єктом в сфері запобігання корупції під час надання адміністративних послуг, тому що, по-перше, обмежується спілкування державних службовців із суб'єктами звернення, по-друге, відсутнє зацікавленість особи, яка приймає документи від заявника у зв'язку з відсутністю повноважень для прийняття рішень тощо.

Реалізація інноваційних технологій дала змогу уніфікувати порядок замовлення адміністративних послуг у режимі on-line у 38 ЦНАП Дніпропетровської області, вдосконалити процедури отримання адміністративних послуг, забезпечити їх доступність та спрощеність. Крім того, реалізація пілотних проектів у сфері надання адміністративних послуг стала серйозним поштовхом для популяризації ідеї електронного врядування серед громадськості. Сьогодні ЦНАП у своїй роботі використовує новітні інформаційно-технологічні досягнення, що дає можливість працювати на якісно новому рівні та реалізувати надання адміністративних послуг відповідно до вимог чинного законодавства України. Однією з головних перешкод на шляху впровадження якісно нової форми надання адміністративних послуг населенню в електронній формі як виду публічних послуг є недосконала нормативно-правова основа, що регулює сферу надання електронних послуг та конкретної адміністративної послуги. Одночасно є проблемою низький рівень комп'ютерної грамотності переважної більшості громадян та посадових осіб органів влади, а також відсутність належного технічного обладнання робочих місць представників суб'єктів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, запобігання корупції, корупція, центри надання адміністративних послуг.

The scientific article is devoted to consideration of peculiarities of activity of the centers of administrative services in Dnipropetrovsk and Chernivtsi region in the sphere of corruption prevention. In particular, the legal acts are analyzed, which should be guided in the activity of the centers for the provision of administrative services and to identify the directions of improvement of the activity of these centers in order to prevent corruption. In order to respond in a timely manner to the commission of corruption offenses, the Sector has established cooperation on the exchange of information with the units on the prevention and detection of corruption of other executive bodies, territorial units of the central executive bodies. CNAP is the main subject in the field of corruption prevention in the provision of administrative services, because, firstly, the communication of public servants with the subjects of appeal is restricted, secondly, there is no interest of the person receiving the documents from the applicant in connection lacking decision-making powers and the like. Implementation of innovative technologies made it possible to unify the order of administrative services on-line in 38 CNAP of Dnepropetrovsk region, to improve procedures for obtaining administrative services, to ensure their accessibility and simplicity. In addition, the implementation of pilot projects in the area of administrative services has been a major impetus for the popularization of e-governance among the public. Today CNAAP uses the latest information and technological achievements in its work, which gives the opportunity to work at a new level and to implement the provision of administrative services in accordance with the requirements of the current legislation of Ukraine. One of the main obstacles to the introduction of a qualitatively new form of providing administrative services to the population in electronic form as a type of public service is the imperfect legal framework regulating the sphere of provision of electronic services and specific administrative services. At the same time, the problem is the low level of computer literacy of the overwhelming majority of citizens and officials of the authorities, as well as the lack of proper technical equipment for the jobs of the representatives of the administrative services.

Key words: service, administrative service, corruption prevention, corruption, administrative service centers.

Так, одним із найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (контакту) приватної особи – споживача адміністративної послуги – з посадовою або службовою особою органу публічної адміністрації, яка надає публічну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення).

Здебільшого вітчизняне законодавство змушує приватну особу звернутися за публічною послугою лише через особисте звернення (особистий прийом). Наприклад, навіть для такої простої адміністратив-

ної послуги, як отримання свідоцтва про сплату єдиного податку суб'єктом малого підприємництва, не існує жодної альтернативи такому способу звернення та отримання результату адміністративної послуги (адміністративного акта), як особисте відвідування адміністративного органу, що надає публічну послугу. Такий стан справ, з одного боку, створює умови для вимагання «винагороди» недобросовісним службовцем, з іншого – надає можливість «стимулювання» службовця приватною особою за прискорене вирішення справи тощо.

Вирішувати цю проблему можна різними заходами і засобами, які мінімізуватимуть можливості для особистого спілкування особи з чиновником (принаймні у тих справах, де таке спілкування не є необхідним для вирішення справи).

Зокрема, рекомендуємо якнайширше використання поштового зв'язку для спілкування між приватними особами та посадовими особами (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування), які надають адміністративні послуги. За умови надсилання заяви на замовлення послуги поштою можливість вимагання та отримання незаконної винагороди зводиться до мінімуму, оскільки перед посадовою особою з'являється лист (або електронний лист), за яким стоїть невідома йому особа. У службовця у цій ситуації менше можливостей для зловживань, адже втрачається можливість не прийняти заяву чи не зареєструвати її (зокрема, якщо заяву надіслано рекомендованим листом), можливість вимагання додаткових документів чи покладення додаткових обов'язків на особу, якщо закон цього не дозволяє.

При цьому можна встановити органу влади обов'язок щодо відправлення довідки (підтвердження) про отримання заяви із зазначенням посади та прізвища посадової або службової особи, яка його надала (способом, аналогічним до способу отримання замовлення). При цьому, не лише фізична особа зверталася до адміністративного органу поштою, але й відповідь (документи) їй теж надсилалися поштою (рекомендованим листом, кур'єрською службою). У цій ситуації у споживача публічної послуги зникає потреба і можливість надати «додаткову винагороду» посадовій особі (в Україні на практиці сам факт позитивного ставлення з боку чиновника до особи перестав бути нормою і стимулює до «подяки»). У такий спосіб споживач ані під час звернення за наданням адміністративної послуги, ані під час отримання результату (адміністративного акта або відповідного рішення) не перебуватиме у безпосередньому контакті з посадовою особою відповідного органу виконавчої гілки влади або місцевого самоврядування.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науково-теоретичним підґрунтям статті є роботи В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, О. М. Бандурки, В. М. Гарашука, Є. В. Додіна, Ю. В. Дубка, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Т. А. Коломоєць, М. В. Корнієнка, В. І. Курила, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, О. В. Негодченка, Д. В. Приймаченка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, В. Ф. Погорілка, С. Г. Стеценка, О. Н. Ярмиша, Х. П. Ярмакі та ін.

Концептуальні засади надання адміністративних послуг сформульовані К. К. Афанасьєвим, С. О. Барановим, В. М. Бєсчастним, В. Л. Грохольським, І. П. Голосніченком, Ю. В. Іщенко, Р. А. Калюжним, С. Ф. Константіновим, І. Б. Коліушко [2], М. Б. Острах [3], В. В. Столбовою, Г. М. Писаренко, В. П. Тимощуком та ін.

Виклад основного матеріалу. Розкриємо досвід Центрів надання адміністративних послуг в Дніпропетровській області в сфері запобігання корупції.

ЦНАП став першим центром в Україні, який розпочав тісну співпрацю з IT-волонтерами порталу iGov.org.ua [3]. З вересня 2015 року і до сьогодні на веб-порталі доступні 33 види адміністративних послуг, які можна замовити в on-line режимі та отримати готові результати безпосередньо в ЦНАП, віддавши його одноразово.

Організація сервісного обслуговування громадян і перехід до нової системи високоякісних, доступних, прозорих послуг, орієнтованих, перш за все, на задоволення потреб кожного мешканця міста – головні пріоритети роботи міської ради, основні переваги порталу iGov.org.ua.

Станом на 01 жовтня 2016 в Дніпропетровській області існує 38 центрів надання адміністративних послуг, з яких: 13 – міських; 22 – районних; 3 – при об'єднаних територіальних громадах, та прийнято 7 рішень місцевих рад органів територіальних громад про створення ЦНАП.

Цільовою аудиторією цього проекту є понад 100 000 активно діючих суб'єктів підприємницької діяльності та понад 700 000 мешканців Дніпропетровської області, які є активними користувачами мережі Інтернет.

Сьогодні через ЦНАП запропоновано отримати 170 видів адміністративних послуг, з яких 33 можна замовити в on-line режимі на веб-порталах e-services.dp.gov.ua [4] та iGov.org.ua [3] і отримати готові результати в ЦНАП, віддавши його лише одноразово. Треба зазначити, що лише за II половину 2015 року, період започаткування зазначених електронних сервісів, запропонованими можливостями скористалося понад 500 громадян.

Таким чином, реалізація інноваційних технологій дала змогу уніфікувати порядок замовлення адміністративних послуг у режимі on-line у 38 ЦНАП Дніпропетровської області, вдосконалити процедури отримання адміністративних послуг, забезпечити їх доступність та спрощеність. Крім того, реалізація пілотних проектів у сфері надання адміністративних послуг стала серйозним поштовхом для популяризації ідеї електронного врядування серед громадськості.

Сьогодні ЦНАП у своїй роботі використовує новітні інформаційно-технологічні досягнення, що дає можливість працювати на якісно новому рівні та реалізувати надання адміністративних послуг відповідно до вимог чинного законодавства України.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження якісно нової форми надання адміністративних послуг населенню в електронній формі як виду публічних послуг є недосконалість нормативно-правова основа, що регулює сферу надання електронних послуг та конкретної адміністративної послуги. Одночасно є проблемою низький рівень комп'ютерної грамотності переважної більшості громадян та посадових осіб органів влади, а також відсутність належного технічного обладнання робо-

чих місць представників суб'єктів надання адміністративних послуг.

Розкриємо досвід Центрів надання адміністративних послуг в Чернівецькій області в сфері запобігання корупції.

З метою створення доступних, зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів юридичних та фізичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання цих послуг, в Чернівецькій області, відповідно до вимог Закону України від 06.09.2012 №5203-VI «Про адміністративні послуги» [5], триває процес розбудови мережі Центрів надання адміністративних послуг.

Станом на січень 2019 року в Чернівецькій області функціонують 17 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), зокрема: 9 - при районних державних адміністраціях, 2 – у містах обласного значення (м. Чернівці та м. Новодністровськ), 6 ЦНАП, утворених в об'єднаних територіальних громадах, а саме: Глибоцькій, Сокирянській, Недобоївській, Великокучурівській, Сторожинецькій та Кострижівській ОТГ.

Роботу 17 Центрів надання адміністративних послуг забезпечують 67 адміністраторів.

На виконання Закону України від 26.11.2015 №835-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [6] та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, в усіх 11-ти районних державних адміністраціях, Чернівецькій та Новодністровській міських радах, в 5 об'єднаних територіальних громадах Чернівецької області функціонують структурні підрозділи (відділи) з питань державної реєстрації.

Триває робота щодо створення ЦНАП в об'єднаних територіальних громадах області.

З метою розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг, обласною державною адміністрацією погоджено із Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України перелік ОТГ Чернівецької області, де також доцільно утворити ЦНАП, а саме у 12 ОТГ.

Основним завданням, в рамках процесу децентралізації адміністративних послуг, є створення ЦНАП у найбільш віддалених населених пунктах Чернівецької області. Тоді послуги для населення стануть доступнішими.

Планується, що після розширення мережі ЦНАП, у Чернівецькій області будуть функціонувати 29 центрів надання адміністративних послуг, що, відповідно, дозволить забезпечити 95,5% мешканців області якісними адміністративними послугами та часовою доступністю до ЦНАП в межах 10 хвилин.

Також одним з механізмів створення якісної мережі ЦНАП, є можливість участі у Програмі «U-LEAD з Європою» [7], яка є однією з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації.

За результатами 1 Раунду Програми «U-LEAD з Європою» [7], отримали технічне завдання від експертів та працюють над створенням сучасного ЦНАПу 5 ОТГ, зокрема: Вашківецька міська та Вашковецька, Мамаївська, Терещівська, Усть-Путильська сільські об'єднані територіальні громади.

За результатами 2 Раунду вищезазначеної Програми отримали технічне завдання ще 6 ОТГ.

З 15 листопада 2018 року розпочато прийом заявок на участь у 3 Раунді Програми «U-LEAD з Європою». Планують подавати заявки на участь у вищезазначеній Програмі 11 ОТГ.

З метою ознайомлення представників органів місцевого самоврядування з Програмою «U-LEAD з Європою» [7], в частині створення/модернізації центрів надання адміністративних послуг, результатами Початкової Фази, станом виконання Фази Впровадження Програми та умовами участі у 3 Раунді Програми, 5 грудня 2018 року в обласній державній адміністрації, за участю представників ОТГ, відбулась інформаційна сесія експертів щодо участі у вищезазначеній програмі.

За інформацією об'єднаних територіальних громад у першому кварталі 2019 року планується відкриття ЦНАП у 8-ми ОТГ.

Районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами Чернівецької та Новодністровської міських рад, ОТГ забезпечується виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» та розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через Центри надання адміністративних послуг» [8].

У рамках реалізації політики децентралізації, постійно збільшується кількість адміністративних послуг, які передаються від прямого надання суб'єктами до надання послуг через ЦНАП.

Найбільш затребуваними послугами для мешканців Чернівецької області є послуги Держгеокадастру, послуги у сфері архітектурно-будівельного контролю, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, речових прав на нерухоме майно, реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання осіб.

На виконання доручень Президента України та Прем'єр-міністра України Центри надання адміністративних послуг області підключено до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, отримано ідентифікатори доступу до реєстрів та використовують захищені носії ключів.

Проводяться організаційно-технічні заходи щодо запровадження надання на території Чернівецької області послуг Державної міграційної служби України.

Станом на 01.01.2019 ЦНАП Чернівецької міської ради та ЦНАП Великокучурівської сільської ради рішеннями сесій відповідних рад виділили кошти з місцевого (сільського) бюджетів для придбання спеціального обладнання (програмно-апаратних комплексів Єдиного державного демографічного

реєстру) та підключення до Національної системи конфіденційного зв'язку (НСКЗ) для оформлення та видачі документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, реєстрацію/зняття з реєстрації місць проживання/перебування громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Зокрема, на вищезазначені потреби, рішенням XXX сесії Чернівецької міської ради VII скликання від 15.06.2017 №744 виділено 920 тис.грн., рішенням XXI сесії VII скликання Великокучурівської сільської ради від 30.11.2017 - 290 тис. грн.

Крім цього, рішенням виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 28.02.2017 №99/5 додатково виділено приміщення площею 50 кв.м.

У травні 2018 року ДП «Українські спеціальні системи» здійснено поставку та підключено обладнання для організації каналу конфіденційного зв'язку в мережі НСКЗ. Також проведені випробувальні роботи на автоматизованих робочих місцях.

Адміністратори ЦНАП Чернівецької міської ради пройшли практичне навчання в Чернівецькому міському відділі Управління ДМС України в Чернівецькій області та на своїх робочих місцях.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» розроблені інформаційні та технологічні картки на кожну адміністративну послугу, які надаватимуться УДМС України в Чернівецькій області через ЦНАП Чернівецької міської ради.

Вищезазначені послуги внесено до переліку адміністративних послуг, що надаються ЦНАП Чернівецької міської ради, який, відповідно, затверджено 12.06.2018 року [9].

Надання послуг з оформлення і видачі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм (вперше після досягнення 14-річного віку) та оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм розпочато з 18 червня 2018 року.

Станом на 01.01.2019 ЦНАП Чернівецької міської ради надано 2646 адміністративних послуг, з яких: 216 на оформлення і видачі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм (вперше після досягнення 14-річного віку); 2430 на оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм.

З метою своєчасного реагування на вчинення корупційних правопорушень Сектором налагоджено взаємодію по обміну інформацією з підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції інших органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Отже, ЦНАП є основним суб'єктом в сфері запобігання корупції під час надання адміністративних послуг, тому що, по-перше, обмежується спілкування державних службовців із суб'єктами звернення, по-друге, відсутнє зацікавленість особи, яка приймає документи від заявника у зв'язку з відсутністю повноважень для прийняття рішень тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 496.
2. Острах М. Б. Поняття адміністративних послуг: теоретичний аспект / М. Б. Острах // Держава і право : збірник наукових праць. – К., 2009. – С. 155-159.
3. Портал державних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://igov.org.ua/>
4. Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.e-services.dp.gov.ua/_layouts/Information/newHomePage.aspx
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
6. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»: Закон України від 26.11.2015 №835-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 08.01.2016 — 2016 р., № 2, стор. 9, стаття 17
7. Покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». URL. <https://decentralization.gov.ua/snap/prohrama-u-lead-z-yeuropoi-u-f>
8. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р Офіційний вісник України від 13.06.2014 — 2014 р., № 45, стор. 208, стаття 1193, код акта 72712/201
9. Звіт про роботу Центру надання адміністративних послуг Чернівецької міської ради за 2018 рік. URL. <http://dozvil.city.cv.ua/news/725>

Комірчий П. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

PECULIARITIES OF SERVICE PROMOTION IN THE LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES OF UKRAINE

Стаття присвячена узагальненню наукових поглядів відносно юридичної сутності просування по службі в правоохоронних органах України на сьогоднішньому етапі реформування правоохоронної системи. Автором формулюється визначення поняття «просування по службі в правоохоронних органах» та з'ясовується його сутнісний зміст крізь призму норм чинного законодавства України, що врегульовує питання службової кар'єри в правоохоронних органах. Особлива увага приділяється з'ясуванню структури системи підстав та умов просування по службі в правоохоронних органах України. У висновках до статті узагальнюються отримані результати дослідження.

Ключові слова: державна посада, державний службовець, мотивація, правоохоронні органи, просування по службі, службова кар'єра.

The article focuses on generalization of scientific approaches concerning legal nature of career advancement at law enforcement bodies of Ukraine at the current stage of law enforcement system reform. The author formulates the definition of the concept of "career advancement at law enforcement bodies" and finds out its essential content through the prism of norms of current legislation of Ukraine that resolve the matter of service career at law enforcement bodies. A specific attention is paid to defining the structure of the system of grounds and conditions for career advancement at the law enforcement bodies of Ukraine. Conclusions generalize the investigation results obtained.

Key words: law enforcement agencies, motivation, promotion, service career, state post, state servant.

Постановка питання. Провідний український вчений А.А. Стародубцев зауважує, що «творчий потенціал людської енергії величезний»: «інколи його порівнюють з енергією атомного ядра», а тому на сьогоднішній день «одним із пріоритетних завдань є реалізація цього потенціалу, розкриття творчих можливостей людини в соціальних організаціях, в тому числі і в ОВС України». Науковець наголошує, що реалізація «творчого потенціалу людської енергії» сприяє професійній самореалізації людини та створенню ефективної публічної служби у сфері правоохорони [1, с. 195]. Цілком очевидно, що належна реалізація цього потенціалу обумовлює також оптимальне просування службовця по службі, що є найоб'ємнішим за відрізком часу етапом проходження служби в органах публічної адміністрації.

Як і проходження публічної служби, просування по службі є особливим публічно-правовим феноменом, що виявляється у цілеспрямованій діяльності, котра, по-перше, відбувається у практичній дійсності на підставі норм права (тому, це явище є очевидно правовим), які закріплені переважно у нормативно-правових актах публічного права (це є підставою для того, щоб розглядати відповідне явище, як публічно-правове). По-друге, є діяльністю, яка є невідокремленою від об'єктивних контекстів публічних (організаційних, державницьких) і приватних (людських) інтересів, а саме – мотиваційних інтересів у службово-трудої діяльності людини, котра перебуває на публічній службі, а також мотиваційних інтересів у цій діяльності держави, що забезпечує існування означеної діяльності з метою забезпечення власного належного функціонування.

Отже, просування по службі загалом та персоналу правоохоронних органів України, зокрема, є важливим публічним правовим феноменом та ключовою процедурою проходження публічної служби, що має особливе значення в дослідженні проблематики процесу оптимізації функціонування органів публічної служби у сфері правоохорони. Таким чином, вирішення наявних проблем в реалізації права публічного службовця на просування по службі в правоохоронному органі сприятиме розкриттю потенціалу публічних службовців та, таким чином, підвищенню ефективності функціонування правоохоронних органів. Поряд із тим, відповідні проблеми просування по службі в цих органах можуть бути належним чином осмислені та в достатній мірі вирішені лише в тому разі, якщо в рамках науки адміністративного права нашої держави буде сформульована цілісна наукова думка стосовно просування по службі, що в дійсності є суттєвою теоретичною та практичною проблемою.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Сутності та з'ясуванню проблематики теорії просування по службі публічних службовців присвячено низку наукових досліджень і розвідок українських вчених і дослідників (В.Б. Авер'янова, І.П. Бушуєвої, Н.М. Богдана, В.С. Зубова, Т.П. Кальни-Дубінюк, Ю.Ю. Кізілова, В.Я. Малиновського, А.А. Стародубцева, Л.Р. Тіунової, В.С. Фуртатова та інших науковців). Поряд із тим, критичний аналіз наукових праць, в яких аналізується питання просування по службі, попри їх значну наукову вагомість, дозволяє констатувати той факт, що ці наукові напрацювання сьогодні не є достатнім фундаментом для

еволюції актуальної структурованої наукової думки про те, чим саме сьогодні є просування по службі в правоохоронних органах нашої держави крізь призму триваючої реформи правоохоронної системи України. Вказане актуалізує потребу у вирішенні цієї проблеми з метою уможливлення в подальшому належного комплексного дослідження адміністративно-правових засад публічної служби у правоохоронній сфері України, що буде сприяти подальшим перетворенням у правоохоронній сфері України.

Окрім того, слід також констатувати, що поняття «просування по службі» у науковій літературі в тій чи іншій мірі ототожнюється з поняттям «службова кар'єра» [див., напр.: 2, с. 70; 3, с. 104; 4, с. 242]. Між тим, слід мати на увазі, що поняття службової кар'єри в теорії тлумачиться у двох розуміннях, а саме: (1) у широкому сенсі кар'єра – «професійне просування та зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму» («результатом кар'єри є високий професіоналізм державного службовця, досягнення визнаного професійного статусу»); (2) у вузькому розумінні кар'єра – це «посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, заняття певної посади» (у цьому випадку кар'єра – «свідомообраний і реалізований службовцем шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу (соціального, посадового, кваліфікаційного), що забезпечує професійне і соціальне самоствердження службовця відповідно до рівня його кваліфікації») [5, с. 129–130; 6, с. 25]. Таким чином, слід констатувати, що службова кар'єра є більш широким поняттям за поняття просування по службі (воно охоплено поняттям службової кар'єри). Відповідно, наявні дослідження про службу кар'єру в правоохоронних органах не можуть в повній мірі розглядатись в якості достатнього фундаменту для вирішення проблем просування по службі в правоохоронних органах.

Відтак, **метою** цієї наукової розвідки є узагальнення наукових підходів стосовно розуміння юридичної сутності просування по службі в правоохоронних органах нашої держави. Для досягнення цієї мети вирішуються наступні *завдання*: 1) сформулювати визначення поняття «просування по службі в правоохоронних органах»; 2) окреслити сутнісний зміст просування по службі в правоохоронних органах крізь призму вимог чинного законодавства України; 3) визначити та охарактеризувати структуру системи підстав та умов просування по службі в правоохоронних органах України; 4) у висновках узагальнити отримані результати дослідження.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід зазначити, що просування по службі в правоохоронних органах України можна розглядати у різних розуміннях, головним чином:

1) у динамічному контексті – врегульована на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентна діяльність й процес здійснення цієї діяльності, в межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу

у в правоохоронному органі України;

2) у статичному контексті – результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу правоохоронного органу України в наслідок здійснення компетентної діяльності стосовно зміни становища службовця у відповідному правоохоронному органі на підставі й за умов, визначених в діючому законодавстві.

Оскільки просування по службі в правоохоронних органах є процесом, врегульованим на законодавчому рівні, а також процесом, що має бути завжди обґрунтованим (таким, що в кожному конкретному випадку здійснюється у відповідності до нормативних та фактичних підстав), доходимо висновку, що на підставі норм законодавства, наукових думок вчених, а також, зважаючи на сформульоване нами визначення вказаного просування по службі, необхідно в межах нашого дослідження виявити основні види просування по службі та окреслити підстави для здійснення відповідного просування по службі.

Необхідно зазначити, що просування по службі в правоохоронних органах за посадою може здійснюватися щонайперше у порядку призначення на адміністративну посаду. Звернемо увагу на те, що в чинному законодавстві поняття «адміністративна посада» розкривається лише в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про дипломатичну службу», в якій це поняття інтерпретується в якості «визначеної структурою і штатним розписом первинної структурної одиниці органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання функцій адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби». Поряд із тим, визначенню поняття «адміністративна посада» приділено широку увагу українських вчених [7, с. 133; 8, с. 252–253; 9, с. 48]. Між тим, слід погодитись, що «адміністративні посади» – це такі державні посади, які «засновані у встановленому порядку, передбачені у штатному розписі державного органу, наділені державно-владними повноваженнями відповідно до завдань, функцій та компетенції державного органу, фінансуються за рахунок коштів державного бюджету». Тобто, адміністративні посади – це «посади державних службовців, тобто ті посади, статус яких передбачає коло повноважень щодо прийняття управлінських рішень, здійснення державно-управлінських функцій та іншої діяльності відповідно до статусу державного органу з обов'язковою політичною нейтральністю осіб, які обіймають ці посади» [10, с. 296–297].

При цьому зазначене та аналіз чинного законодавства (зокрема, ч. 1 ст. 39 та ч. 5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру») уможливує окреслення загального висновку про підстави просування по службі в правоохоронних органах: відповідне зайняття вищої посади в правоохоронному органі відбувається за результатами конкурсу на підставі норм адміністративного законодавства, реалізації права службовця на просування по службі та певного обсягу об'єктивних фактів, що обумовлено харак-

теристикою особи службовця й умов, в яких цей службовець реалізує відповідне право (умов, за яких проводиться конкурс).

В окресленому контексті звернемо увагу й на те, що загальною підставою для службової кар'єри є «прагнення людини досягнути становища, яке дало б їй можливість найбільш повно задовольнити свої потреби». Тобто кар'єру можна розглядати як цілеспрямований процес ефективного освоєння людиною основних сфер середовища її життєдіяльності: сімейної, трудової, рекреаційної тощо [11, с. 52; 12, с. 229]. Поряд із тим, просування по службі є результатом сукупності нормативних і фактичних підстав, в яких «прагнення людини досягнути становища» є лише окремим проявом фактичної підстави, що виявляється в результаті реалізації права на просування по службі. У тій чи іншій мірі це впливає також зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу», згідно якого держслужбовець має право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків. Зазначимо, що в п. 8 ч. 1 ст. 11 уже не діючого Закону України «Про державну службу» 1993 року, це право здійснювалось з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, шляхом участі у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії (при цьому в п. 6 ч. ст. 10 уже не діючого Закону України «Про державну службу» 2011 року взагалі не містились критерії реалізації цього права).

Також цьому питанню приділяється досить широка увага українських вчених. Приміром, Т.П. Кальна-Дубінюк зауважує, що «право на просування по службі мають ті державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву» [13, с. 175]. Тобто, в цьому контексті мається на увазі саме про право на просування по службі. На думку Ф.Ф. Кренслера, вказане право повинно здійснюватися «тільки на законних підставах і виключно за ознаками здатності й професійної кваліфікації, як правило, на конкурсній основі». При цьому основними умовами просування по службі, як вважає вчений, є: 1) наявність вакантної посади державної правоохоронної служби; 2) відповідність претендента на посаду кваліфікаційним вимогам за рівнем освіти, стажу роботи, знань і навичок; 3) успішне проходження конкурсу на заміщення вакантної посади [14, с. 111]. Подібного висновку доходить також й українська вчена Т.Є. Кагановська, наголошуючи на тому, що зазначене право у публічного службовця може виникнути й реалізуватися «лише за наявності сукупності декількох умов (юридичних фактів)», головним чином: 1) якісне й сумлінне виконання службових обов'язків; 2) наявність вакантної посади; 3) відповідність претендента кваліфікаційним вимогам з такої посади; 4) відсутність інших більш достойних претендентів [15, с. 54].

Отже, право на просування по службі публічних службовців у сфері правоохорони загалом ґрунту-

ється на можливості зміни публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за участю публічного службовця за об'єктивної наявності в практичній дійсності комплексу критеріїв (підстав і умов) для зміни відповідного стану.

Що стосується підстав для просування по службі в правоохоронних органах України, то в загальному виді їх можна поділити на наступні види:

1) нормативні підстави просування по службі в правоохоронних органах, а саме загальні та спеціальні положення чинного законодавства, яким встановлюється адміністративно-правовий режим просування по службі;

2) фактичні підстави просування по службі в правоохоронних органах, що є юридично значимими фактами об'єктивної дійсності, які уможливають реалізацію права службовця на просування по службі на відповідних нормативних підставах, а саме наступні факти:

а) проведення конкурсної процедури кадрового забезпечення та наявність позитивних для службовця результатів цього конкурсу;

б) прийняття компетентним органом розпорядчого акту про призначення публічного службовця на вищу посаду.

Стосовно ж умов просування по службі в правоохоронних органах України, то основними з них є наступні умови:

1) відсутність у держслужбовця особистих професійних та особистих непрофесійних рис, які обмежували би можливість реалізації ним права на просування по службі. Зазначимо, що в чинному законодавстві про державну службу та в спеціальних законодавчих актах містяться множинні умови-обмеження, що не допускають просування по службі, забезпечуючи таким чином, з одного боку, ефективність практичної реалізації форм та процедур кадрового забезпечення публічної служби в сфері правоохорони, а, з іншого боку – захист базових соціальних цінностей. Зокрема, згідно п. 7 ч. 1 ст. 7, ч. 2 ст. 40 Закону України «Про державну службу» просування держслужбовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення. Крім того, у ч. 6 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що призначення прокурора на адміністративну посаду не може бути здійснено, якщо відповідний прокурор має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за 6 місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

2) наявність у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та добросовісності. Тобто, держслужбовець може бути переведений на вищу посаду тоді, коли він має належний рівень професійної підготовки та професійної компетентності, а його недобросовісність не була доведена належним чином.

Висновки. Просування по службі в правоохоронних органах України є складною процеду-

рою, яку можна розглядати як в динамічному, так і в статичному аспекті. При цьому в загальному сенсі просування по службі в розглядуваних державних органах виявляється у врегульованій на законодавчому та підзаконному рівні компетентній діяльності та процесі здійснення означеної діяльності, в межах якої відбуваються виважені якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України. Отже, просування по службі здійснюється на основі нормативних

і фактичних підстав й за наявності достатніх умов для здійснення окресленої діяльності. Разом із цим, варто зауважити, що однією з найбільш значимих умов зайняття вакантної посади на підставі конкурсу є належний рівень професійної компетентності службовця, який реалізує своє право на просування по службі. Між тим слід мати на увазі, що вказаний рівень професійної компетентності в значній мірі підвищується у результаті професійної підготовки у вигляді спеціалізації та підвищення кваліфікації у відомчих вищих навчальних закладах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стародубцев А.А. Сучасний стан професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2011. № 5. С. 195–198.
2. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 244 с.
3. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
4. Стародубцев А.А. Посада як основа службової кар'єри. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4(2). С. 238–243.
5. Васильєва Е.А. Управление персоналом государственной гражданской службы: учеб. для студ. учрежд. высш. проф. образования. Санкт-Петербург: Астерион, 2017. 310 с.
6. Фуртатов В.С. Планування професійної кар'єри як складової покращення кадрового складу державного апарату в умовах адміністративної реформи. *Наукові праці*. Серія: *Державне управління*. 2011. Т. 160, Вип. 172. С. 24–27.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
8. Дудченко О.Ю. Адміністративні посади у судовій системі України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 251–258.
9. Золотарьова Я.С. Адміністративні посади та їх правовий статус у судовій системі України. *Юридична наука*. 2015. № 10(52). С. 46–51.
10. Ткаченко Є.В. Основні характеристики політичних посад в органах публічної влади. *Форум права*. 2016. № 4. С. 296–303.
11. Бандурка О.М., Стародубцев А.А. Морально-психологічний стан персоналу органів внутрішніх справ як основа його кар'єрного зростання. *Право і безпека*. 2011. № 3. С. 52–55.
12. Стародубцев А.А. Службова кар'єра як важливий чинник проходження служби в органах внутрішніх. *Право і безпека*. 2010. № 5. С. 228–231.
13. Кальна-Дубінюк Т.П. Роль консалтингу в плануванні кар'єри державного службовця. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія: *Економіка, аграрний менеджмент, бізнес*. 2014. Вип. 200, Ч. 1. С. 173–178.
14. Кренслер Ф.Ф. Система служебно-професійного продвиження сотрудников УИС. *Человек: преступление и наказание*. 2010. № 2(67). С. 110–112.
15. Кагановська Т.Є. Неперервна професійна освіта кадрів як один з етапів проходження державної служби в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 48–59.

Костюшко О. П.,
аспірант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ВИНИКНЕННЯ ФІЛОСОФІЇ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРІЄНТОВАНОЇ НА ГРОМАДУ

THE CONCEPTS AND THE HISTORICAL ASPECT OF THE CREATION OF COMMUNITY-POLICE POLICE ACTIVITIES

Наголошено, що на сучасному етапі питання активної участі громади у забезпеченні публічної безпеки і порядку не втрачає своєї актуальності, оскільки розуміння тези про те, що поліція самотужки не може вирішити цих проблем, зумовлених рядом соціальних чинників, тісно пов'язано з основоположними принципами правової демократичної держави. З'ясовано, що вивчення позитивного досвіду розвинених зарубіжних держав дасть змогу використовувати більш ефективні форми взаємодії поліції та населення, якими користуються органи Національної поліції у своїй повсякденній роботі, а організація діяльності поліції, яка заснована на її підтримці громадськості і направлена на забезпечення належного рівня публічної безпеки і порядку. Визначена необхідність у прийнятті нових нормативно-правових актів МВС України, Національною поліцією України, які повинні регламентувати особливості взаємодії правоохоронних органів з населенням. Необхідно підготувати методичні рекомендації про тематику та порядок проведення занять з громадськими формуваннями правоохоронної спрямованості, розробити механізм залучення до правоохоронної діяльності осіб, які не є членами громадських формувань. Доведено, що оптимізація взаємодії поліції з населенням у контексті правоохоронної діяльності має основну мету – надати нового імпульсу вітчизняним формам співпраці, що існували раніше, та запровадити перевірений часом зарубіжний досвід участі громадян у правоохоронній та правозахисній діяльності. І найголовніше: своєчасне оперативне реагування поліцейських на всі звернення громадян, безперечно, підвищить рівень довіри людей до поліції. Зроблено висновок, що вдосконалення взаємодії поліції з населенням – це необхідна умова існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади в цілому. Для успішного формування й розвитку партнерських відносин між населенням і поліцією необхідне створення відповідних правових і соціально-психологічних умов, а також певні зміни у громадській думці щодо місця й ролі поліції в суспільстві, а також потрібно передбачити правове закріплення видів морального та матеріального заохочення, соціального та правового захисту членів громадських формувань та громадян які приймають участь в забезпеченні публічної безпеки і порядку.

Ключові слова: громадські формування, правоохоронна діяльність, поліцейська діяльність, Національна поліція.

It is emphasized that at the present stage the issue of active participation of the community in ensuring public safety and order does not lose its relevance, as understanding of the thesis that the police alone cannot solve these problems caused by a number of social factors is closely related to the fundamental principles of legal democratic of the state. It is found that studying the positive experience of developed foreign countries will allow to use more effective forms of interaction between the police and the population used by the National Police in their daily work, and the organization of police activities, which is based on its support to the public and aimed at ensuring a proper level of public security and order. The necessity to adopt new normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Police of Ukraine, which should regulate the peculiarities of interaction of law enforcement agencies with the population, has been determined. It is necessary to prepare methodological recommendations on the topic and procedure for conducting classes with public law enforcement agencies, and to develop a mechanism for involving non-members of law enforcement agencies in law enforcement activities. It is proved that the optimization of police interaction with the population in the context of law enforcement activities has the main purpose - to give a new impetus to domestic forms of cooperation that existed before and to introduce time-tested foreign experience of citizens' participation in law enforcement and human rights activities. And most importantly, prompt response of police officers to all citizens' appeals will undoubtedly increase people's trust in the police. It is concluded that improving the interaction of the police with the population is a prerequisite for citizens' trust in law enforcement and the authorities as a whole. Successful formation and development of partnerships between the population and the police requires the creation of appropriate legal and socio-psychological conditions, as well as certain changes in public opinion regarding the place and role of the police in society, as well as providing for the legal consolidation of the types of moral and material promotion, social and legal protection of members of public formations and citizens who are involved in ensuring public safety and order.

Key words: public formations, law enforcement, police activity, National Police.

Вступ. Потреба у безпеці є однією з базових потреб людини, а співпраця поліції та громади – найкращий спосіб її забезпечити. Цей підхід ґрунтується на взаємодії між усіма, від кого залежить безпека: між громадою, поліцією та місцевою владою. Поліцейські є частиною громади, яку покликано захищати. Вони є надією людей на те, що кривдники будуть покарані.

Виклад основного матеріалу. Сучасна поліція у своїй роботі орієнтується на потреби місцевої громади. Закон України «Про Національну поліцію» [1] визначає необхідність взаємодії поліції і населення на засадах партнерства. Завдяки залученню людей

(наприклад, спільне патрулювання, нагляд за територією і вчасне інформування патрульних) поліція зможе ефективніше запобігати новим правопорушенням. Як наслідок, поменшає роботи, пов'язаної із реагуванням на вчинені правопорушення і розслідуванням скоєних злочинів. Співпраця з активними мешканцями дозволить заручитись підтримкою громади і будувати довіру між поліцейськими та мешканцями. Вирішення проблем, які турбують громаду, сприяє формуванню позитивного іміджу поліції. Співпрацюючи з громадою, поліція має можливість підвищувати обізнаність мешканців про свою роботу (наприклад, про межі компетенції поліцейських або

про альтернативні шляхи вирішення проблем). А це дозволить в подальшому зменшити навантаження на поліцію [2].

Участь громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності становить неабиякий інтерес. Іноді саме громадяни, котрі стали свідками правопорушення або знають про запланований злочин, можуть надати представникам органів Національної поліції цінну допомогу у справі підтримання правопорядку на конкретній території. Так у більшості країн наголос у правоохоронній діяльності органів публічного адміністрування робиться на превентивній діяльності за допомогою громадськості.

В багатьох країнах органи правопорядку мають структурні ланки, персонал яких займається виключно взаємодією з населенням. Співробітництво поліції і громадян здійснюється через різноманітні громадські ради, комітети, об'єднання, до складу котрих входять представники профспілкових, релігійних та інших громадських об'єднань. Безперечно, не всі добровільні об'єднання витримують перевірку часом й ефективно працюють, але в зарубіжній практиці є чимало життєво стійких форм участі населення в роботі правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Досвід поліцейської діяльності свідчить про те, що її ефективність прямо залежить від рівня підтримки поліції населенням, довіри суспільства до поліцейських структур [3].

Практика багатьох країн світу (Британії, Німеччини, Чехії, Бельгії, Данії, Естонії, Латвії, Литви, США та інших) засвідчила: поліція діє значно ефективніше, якщо співпрацює з громадою. У цих країнах поліція стала організацією, яка запобігає злочинності, виконує профілактичну роботу з недопущення правопорушень одночасно зі здійсненням розслідувань, взаємодіє з населенням та цікавиться, що потрібно громаді, для якої вона працює. Таку модель поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, називають англійським терміном «Community policing». Вона побудована на принципах постійної комунікації та індивідуальному підході до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням та відповідними органами влади. Немає єдиного визначення поняття «Community Policing», як і немає єдиного способу його впровадження. Якщо, запитати у 10 людей з різних країн, що таке «Community Policing», отримаємо 10 різних відповідей. Проте, спільне бачення буде полягати у тому, що поліція може ефективно здійснювати свою правоохоронну функцію, лише за умови постійної взаємодії і комунікації з населенням. Розуміння необхідності співпраці поліції та громади існує уже давно в усіх розвинутих державах. Втім, модель такої співпраці різна, вона змінюється з плином часу та підлаштовується під актуальні вимоги суспільства.

Засновником концепції роботи поліції з населенням вважають Тома Поттера (Tom Potter), колишнього керівника поліції Портленда (США). Основні її принципи він розробив, коли був ще молодим поліцейським, ходив в обходи та спілкувався з мешканцями

свого району [4]. Одного разу місцевий мешканець спитав Тома, чим він, як громадянин, може допомогти поліцейським у забезпеченні правопорядку. Сержант поліції, керівник Поттера, відповів: «Сидіть вдома і не заважайте поліції виконувати свою роботу». Така відповідь поклала початок роздумам Тома про необхідність зміни парадигми спілкування з громадою та філософії поліцейської діяльності цілому. Він зрозумів, що залучення населення до процесу забезпечення публічної безпеки і порядку створює відчуття спільної відповідальності і поваги один до одного.

Протягом багатьох років служби в поліції, Поттер вводив та розвивав механізми поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. Однією з його ініціатив було створення піших патрулів, щоб поліцейські ближче контактували з громадою. Зрештою, ставши мером Портленда, він побудував платформу з питань Community Policing – стратегії поліції, яка передбачає активну взаємодію поліцейських з місцевою громадою.

Разом з тим, в основу концепції Community Policing лягли «9 принципів роботи сучасної поліції» укладені Робертом Пілом (Robert Peel), видатним британським політичним діячем. Ще в 1829 році як міністр внутрішніх справ Британії Роберт Піль, на протипагу існуючій до цього приватній поліції, створив у Лондоні муніципальну поліцію, діяльність якої, базувалась на попередженні злочинів і регулярному патрулюванню. Поліцейські керувалися розробленими Пілом вищезгаданими «9 принципами Піля». Один з найважливіших досі принципів говорить: «В усі часи поліція має підтримувати зв'язок з громадськістю, адже згідно з історичною традицією, поліція і є громадськістю, а громадськість - поліцією; поліція – це лише представники громадськості, яким платять, аби ті присвячували повний робочий день тим обов'язкам, які покладаються на кожного громадянина в інтересах добробуту громади» [5].

Модель партнерської взаємодії поліції і громадянського суспільства «Community Policing» (CoP). «Community-oriented Policing», «Neighborhood Policing» використовується у поліцейській діяльності США, Великобританії, Німеччини, Польщі. Вона полягає у тому, що поліція працює, враховуючи думку громади щодо проблем безпеки та публічного порядку на території обслуговування. Community Policing – це постійна взаємодія поліції з населенням та місцевою владою заради спільного безпечного простору.

З часу свого виникнення та впровадження модель community policing зазнала різних поглядів та трактувань, зокрема:

- безглуздий риторичний термін, що включає будь-яке починання;
- філософія, що зосереджується на спільній роботі поліції та населення, покликана вплинути на керівництво і здійснення поліцейської служби;
- особлива програма запобігання злочинності;
- форма підвищеного соціального контролю;
- невизначене поняття, стосовно якого неможливо дати роз'яснення [6, с. 8].

ОБСЕ (Організація безпеки та співробітництва в Європі) у 2008 р. визначає community policing як філософію або організаційну стратегію, під якою розуміють взаємне співробітництво поліції і громади (суспільства) з метою більш ефективної протидії злочинності, страху перед злочинами, фізичної або моральної шкоди, розпаду добросусідських відносин з метою покращення якості життя для всіх [7, с. 5].

Огляд літератури з питань стратегій поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, свідчить про наявність таких моделей реалізації community policing на практиці: поліцейське обслуговування, засноване на територіальному принципі (area-based policing), партнерство багатьох агенцій (multi-agency partnerships), попередження злочинів засобами громади (community crime prevention), стратегії контактів між поліцією та громадськістю (police-public contact strategies), територіально-базовані піші патрулі (area-based foot patrols), залучення громади та консультування з громадами (community involvement and consultation) [8, с. 19-20].

Один з засновників community policing Р. Троянович визначив десять основних принципів community policing [9].

Зазначені принципи можна узагальнити по категоріях:

1) участь поліції:

- усвідомлення кожним поліцейським важливості нових підходів до роботи, постійне втілення їх на практиці;

- живе спілкування з громадянами на території обслуговування, яке постійно здійснює офіцер community policing, і завданням якого є встановлення та розвиток постійних зв'язків з населенням. В роботі головна увага приділяється найменш захищеній категорії населення, яка в першу чергу може стати жертвою злочинів: підлітки, люди похилого віку, безпритульні, малозабезпечені та ін.;

- досягнення рівноваги між використанням технічних досягнень та живого спілкування, якому надається перевага;

- діяльність поліції має превентивне спрямування, що проявляється у створенні сприятливого та безпечного середовища всередині громади;

- високий ступінь децентралізації в роботі поліції;

2) участь населення у community policing:

- законослухняні громадяни своєю активною підтримкою дій поліції та власною участю у цій діяльності отримують доступ та право впливу на неї;

- здатність громади вирішувати частину проблем власними зусиллями, тим самим надавши поліції можливість працювати над вирішенням складніших питань щодо охорони публічної безпеки і порядку.

Відносини між поліцією та населенням ґрунтуються на взаємній довірі.

Community policing – інтегрована система, яка охоплює всі верстви громади та поліції, яка зобов'язана у будь-який момент надати допомогу і водночас звернутись за допомогою до громадян.

Community policing – це нова філософія, новий спосіб мислення та відносин поліції з громадянами і громадян з поліцією.

Досягнення завдань, визначених community policing, можливе за належної реалізації теоретичних розробок на практиці, щоденного та реального їх виконання. Однак, втілення на практиці положень community policing має як позитивні напрацювання, так і певні складнощі та недоліки [10].

Серед позитивних моментів, зокрема, виділяють наступні:

– в цілому позитивна оцінка поліцейськими патрульної служби громади. «Це найкраще нововведення за всю історію поліції», - таку думку висловила представник Міністерства поліції Великобританії Х.Блерс (H. Blears) у 2004р. [11, с. 27].

– зазначена модель сприяє задоволенню поліцейськими своєю роботою, підвищує мотивацію їхньої праці та покращує взаємовідносини між поліцейськими, між поліцейськими та населенням й відносини всередині громади [12, с. 299].

Незважаючи на позитивні відгуки, впровадження на практиці принципів community policing не є настільки простим, як це здається виходячи з теоретичних розробок. Зокрема, на перших етапах впровадження community policing поширеними були такі проблеми, як відсутність очікуваних очевидних результатів у роботі поліції, загальна незацікавленість поліцейських у впровадженні комунально-орієнтованої діяльності, випадки перевищення офіцерами поліції з питань підтримки громади (Community Support Officer) своїх повноважень та невизначеність показників ефективності роботи [13, с. 34], зі сторони громадян – незнання ролі патрульної служби громади, мети її створення, принципів та форм діяльності, що породжує скептичний настрій до впроваджуваних заходів [14, с. 26]. Також деякі автори як недолік відмічали відсутність єдиного визначення community policing та некоректне вживання терміну community policing, під яким деколи розуміли «м'яку діяльність поліції» або «соціальну роботу» [15, с. 25].

На сучасному етапі питання активної участі громади у забезпеченні публічної безпеки і порядку не втрачає своєї актуальності, оскільки розуміння тези про те, що поліція самотужки не може вирішити цих проблем, зумовлених рядом соціальних чинників, тісно пов'язано з основоположними принципами правової демократичної держави. Одним із свідчень важливості та прийняття цих процесів за основу в діяльності поліції є активна позиція міжнародних та європейських організацій, як Організація Об'єднаних націй, яка щорічно розглядає доповідь Комісії у справах попередження злочинності та юстиції, й готує відповідні резолюції та рекомендації; Організація безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЕ), яка відслідковує процеси, пов'язані з впровадженням у практику партнерських відносин між поліцією та населенням й на підставі отриманих результатів готує та розповсюджує рекомендації щодо втілення community policing на місцях [10].

Модель взаємовідносин поліції і громадянського суспільства «Community Policing» є багаторівневою. Вона включає в себе відносини поліції і населення на індивідуальному, локальному (місцевому) рівнях, та суспільне життя в цілому [16, с. 600].

Основними завданнями моделі Community Policing є:

- 1) запобігання і обмеження злочинності;
- 2) викорінення негативних соціальних явищ (споживання алкогольних, слабоалкогольних напоїв та тютюнових виробів у публічних місцях, проституція, жебрацтво, графіті, засмічення вулиць);
- 3) підвищення почуття безпеки та якості життя громади;
- 4) ініціювання активності мешканців і створення коаліції із метою підтримання публічної безпеки та порядку;
- 5) покращання ставлення громади до поліції;
- 6) підвищення комфорту життя в громадах (як кінцевий результат) [17, с. 16]

Однією із розповсюджених форм взаємодії громадянського суспільства і поліції у сучасних державах, яка сприяє досягненню зазначених завдань моделі Community Policing, є сумісна діяльність поліції і добровільних громадських формувань. До числа такого роду добровільних громадських формувань слід віднести: створені у Баден-Вюртемберзі та Гессені «добровільні поліцейські служби» та існуючі у Баварії і Саксонії «Варти безпеки» [18, с. 254]

«Добровільний поліцейський резерв» (Freiwillige PolizeiReserve) Берліна, який з 2002 р. трансформувався у «караульну поліцію», що забезпечує охорону стратегічних об'єктів Берліна [19, с. 128-129] «Громадську сторожу» у Польщі тощо.

У багатьох країнах є практика neighborhood watch (укр. сусідська варта), коли мешканці одного котеджного містечка або двору багатоповерхового будинку ділять між собою зміни «патрулювання» та спостерігають за місцевістю. Наприклад, наглядають за припаркованими автівками або дитячими майданчиками у дворі будинку. У випадках, коли мешканці помічають щось підозріле або небезпечно, вони викликають поліцію (за допомогою 911 (102) або за спеціальним прямим номером телефону) [20].

Діяльність поліції в рамках партнерської моделі за законами реклами і ринку – це реальність і практика демократичної правової держави, яка проголосила право на вибір найважливішою цінністю. У демократичній державі функції та завдання, покладені на поліцію, не є лише її монополією, хоча саме на неї покладено левову частку завдань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, захисту прав і свобод людини. Однак, у разі неефективної діяльності частина її повноважень може бути делегована іншим органам і структурам, які зможуть більш результативно їх виконувати. Прикладом подібної ситуації можуть слугувати події 11 вересня у США, коли глобальних змін зазнали не лише спецслужби, але й поліцейська діяльність. Тому послуги, які надає поліція, повинні бути конкурентоспроможними, поліція повинна вміти будувати та здійснювати свою

діяльність у конкуренції з іншими громадськими та комерційними організаціями, вміти враховувати постійно зростаюче соціальне та культурне багатоманіття інтересів [21, с. 65].

Отже, поліція та її діяльність – складний, історично-змінюваний державно-правовий та соціальний інститут, покликаний забезпечити правопорядок та безпеку громадян. У різні часи відносини між поліцією та громадянами мали різний характер, однак у кінці ХХ століття прийшло розуміння, що самотужки, силами лише поліції, навіть високопрофесійної, забезпечити виконання визначених завдань неможливо. На сучасному етапі у західних демократичних країнах активно впроваджується модель партнерської поліцейської діяльності, яка передбачає, що поліція у суспільстві виконує роль координатора для вирішення й подолання проблем, які впливають на правопорядок та безпеку громади, й відповідальність за стан справ у цій сфері несе не лише поліція, але й вся громада (державні органи, громадські організації, населення). Окрім того, зміни у підходах до діяльності державницьких структур, які запроваджуються у демократичних країнах світу, зумовлюють зміни і у поліцейській діяльності. Громадяни виступають у ролі «замовників» послуг, яких вони очікують від поліції, і надані їм послуги повинні бути якісними та своєчасними, оскільки поліція перебуває на службі у тих, хто її наймає та утримує [22, с. 61].

Сьогодні в Україні створено законодавче підґрунтя для розвитку стратегії взаємодії поліції з населенням в місцевих громадах. Зокрема, Законом «Про Національну поліцію» вперше на державному рівні визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

Погоджуючись з думкою вчених про те, що основою Community policing – філософії й стратегії розвитку партнерських відносин між поліцією та населенням, - є психологія й спосіб життя середнього класу громадян, для яких характерними є законслухняність, прагнення до спокійного й прогнозованого способу життя, підтримка основних цінностей західно-європейської цивілізації, сприйняття поліції як інституту, створеного для безпеки та зручності громадян. Відповідно й звернення поліції за допомогою до громадян сприймається останніми адекватно та поліція може розраховувати на їх допомогу й підтримку. В той же час більшість українців на сьогодні ні за об'єктивними ознаками, ні за домінуючими соціально-психологічними установками не відповідають критеріям західного середнього класу, що значно впливає на стан формування відносин між поліцією та населенням [10].

Стан розвитку українського суспільства, для якого характерним є подвійні стандарти до моралі та закону, не створює фундаменту для розвитку громадської активності, усвідомлення спільної відповідальності у вирішенні проблем, а відтак адекватно-

го сприйняття та активної участі у забезпеченні не лише власної, але й колективної безпеки.

На даному етапі, важливими є такі завдання з активізації взаємодії між поліцією та населенням:

- підвищення авторитету й довіри населення до правоохоронних органів;
- покращення стану комунікативної та загальної культури персоналу органів Національної поліції;
- сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність поліцейських за допомогою засобів масової інформації, ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа;
- створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності поліцейських;
- забезпечення безпосереднього діалогу між поліцією та населенням (громадськими об'єднаннями, профспілками, асоціаціями, організаціями, підприємствами) під час особистих зустрічей громадян із керівниками підрозділів поліції, найкращими працівниками, персоналом превентивної поліції, які забезпечують правопорядок на конкретній території;
- проведення активної профілактичної, виховної, просвітницької роботи серед різних верств населення з метою запобігання злочинності, а також формування в різних категоріях громадян відчуття особистої причетності до правового порядку в суспільстві, підвищення рівня самосвідомості кожного члена суспільства;
- залучення найактивніших громадян до співпраці;
- передбачення в чинному законодавстві матеріально-технічного забезпечення громадських формувань і винагород особам за допомогу органам правопорядку й виконання конкретних правоохоронних завдань [23].

Для успішного формування й розвитку партнерських відносин між населенням і поліцією необхідне створення відповідних правових і соціально-психологічних умов, а також певні зміни у громадській думці щодо місця й ролі поліції в суспільстві. Уявляється, це потребує зусиль у використанні всіх наявних можливостей як із боку державних і місцевих органів влади, поліції, так і з боку громадськості, вивчення позитивного досвіду роботи правоохоронних органів зарубіжних країн.

Також потрібно передбачити правове закріплення видів морального та матеріального заохочення, соціального та правового захисту членів громадських формувань та громадян які приймають участь в забезпеченні публічної безпеки і порядку. Залучення населення до правоохоронної діяльності є одним із основних факторів підвищення ефективності роботи поліції у справі охорони публічного порядку, профілактиці та розкриття злочинів.

Сьогодні напрямами перебудови Національної поліції у бік покращання взаємодії поліції з населенням є: оновлення соціального статусу поліції; перехід від екстенсивного на інтенсивний шлях розвитку системи і діяльності підрозділів органів

Національної поліції при взаємодії з громадськістю та населенням; посилення елементів соціальної спрямованості в роботі служб і підрозділів поліції з урахуванням світового досвіду; створення системи організаційно-правового забезпечення взаємодії поліції з населенням і засобами масової інформації; посилення громадського контролю за діяльністю поліції; удосконалення системи своєчасного інформування громадськості з питань охорони публічної безпеки і порядку на території громад та країни в цілому; активізація діяльності громадських формувань, надання їм юридичної допомоги і підтримки; підвищення професійного і культурного рівня працівників органів Національної поліції у спілкуванні з представниками влади, пересічними громадянами тощо; формування та збереження позитивного іміджу поліції [23].

Оптимізація взаємодії поліції з населенням у контексті правоохоронної діяльності має основну мету – надати нового імпульсу вітчизняним формам співпраці, що існували раніше, та запровадити перевірний часом зарубіжний досвід участі громадян в правоохоронній та правозахисній діяльності. І найголовніше: своєчасне оперативне реагування поліцейських на всі звернення громадян, безперечно, підвищить рівень довіри людей до поліції.

Аналіз і використання зарубіжного досвіду участі населення у правоохоронній діяльності – дійовий інструмент якісного покращення співробітництва поліції і населення та реальна можливість підвищення ефективності роботи поліції.

В теперішній час назріла потреба у прийнятті нових нормативно-правових актів МВС України, Національною поліцією України, які повинні регламентувати особливості взаємодії правоохоронних органів з населенням. Необхідно підготувати методичні рекомендації про тематику та порядок проведення занять з громадськими формуваннями правоохоронної спрямованості, розробити механізм залучення до правоохоронної діяльності осіб, які не є членами громадських формувань. Таку підготовку можна проводити, як на базі територіальних управлінь Національної поліції, так і на базі навчальних установ МВС України, в тому числі, і на базі НАВС.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити наступні висновки, а саме:

- організація діяльності поліції, яка заснована на її підтримці громадськості і направлена на забезпечення належного рівня публічної безпеки і порядку;
- вдосконалення взаємодії поліції з населенням – це необхідна умова існування довіри громадян до правоохоронних органів, а також і до влади в цілому;
- вивчення позитивного досвіду розвинених зарубіжних держав дасть змогу використовувати більш ефективні форми взаємодії поліції та населення, якими користуються органи Національної поліції у своїй повсякденній роботі;
- одержані емпіричні дані дозволять сформулювати на його основі теоретичні положення та конкретні практичні рекомендації щодо поліпшення співпраці поліції та населення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/card2#Card>.
2. Буклет «Взаємодія поліції та громади (Community Policing)» URL: http://www.irf.ua/content/files/com_pol.pdf
3. Загуменна Ю.О. Партерська модель взаємодії поліції та громадянського суспільства: міжнародний досвід // URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/05.pdf>
4. Making the Difference Together / Portland Police Bureau Community. – 1992. URL: http://www.popcenter.org/library/unpublished/CaseStudies/133_Portland_Police_Bureau_Community_Policing_Profile.pdf
5. «Community Policing» або поліцейська діяльність, орієнтована на громаду. URL: <http://police-access.info/2015/07/community-policing-abo-politsejska-diyalnist-orientovana-na-hromadu/>.
6. Взаємодія міліції та громадськості в Україні (з використанням досвіду діяльності поліції Великобританії) / Керівник авт. кол. О. В. Поволоцький; За заг. ред. А. Дж. Бека, О. Н. Ярмиша; Передмова О. М. Бандурки : навч. посібник. – Х. : Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2001. – 200 с.
7. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. [Электронный ресурс] – Вена : Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ, 2008. URL: <http://polis.osce.org/library>
8. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : Монографія / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Харків : Консум, 2001. – 131 с.
9. Trojanowicz R., Kappeler V., Gaines L., Bucqueroux B., Community Policing A Contemporary Perspective / Trojanowicz Robert, Victor E. Kappeler, Larry K. Gaines, Bonnie Bucqueroux. – Cincinnati: Anderson Publishing co., 1998. – 349 p.
10. Гаврилюк Т. Д. Адміністративно-правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ. – Київ, 2011.
11. Дебаты о реформе полиции Великобритании // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати). – 2005. – № 11. – С. 27–30.
12. Поволоцький О. В. Модель «Community policing» як майбутнє поліцейської діяльності (досвід Англії та Уельсу, США та Канади) / О. В. Поволоцький // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. – 1999. – № 8. – С. 294–302.
13. Мнение Федерации полиции о реформе английской полиции // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати). – 2005. – № 10. – С. 33–37.
14. Состояние коммунально-ориентированной деятельности полиции в США // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати). – 1998. – № 11. – С. 24–27.
15. Некоторые проблемы организации сотрудничества местных общин и полиции в городах США // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати). – 1997. – № 1. – С. 22–26.
16. Проневич О. С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні [Електронний ресурс] / О. С. Проневич // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 600–606. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/20114/11pocnlr.pdf>
17. Funk A. Community Policing in den USA / A. Funk // Bürgerrechte&Polizei. Heft 64. –Berlin, 1999. – Nr. 3. – S. 16–27.
18. Юрчик І. Історія виникнення філософії поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. – К., – 2015. URL: <http://police-access.info/2015/07/community-policing-abo-politsejska-diyalnist-orientovana-na-hromadu/>
19. Mainwald K. Community Policing w USA / K. Mainwald // Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kriminalnej. – Zakamycze, 2002. – S. 236–256.
20. Проневич О. С. Організаційно-правові засади участі населення у здійсненні поліцейської діяльності: досвід Німеччини та Польщі / О. С. Проневич // Вісник ХНУВС. – 2012. – № 1(56). – С. 125–133.
21. Дербичева С. А., Астапенко П. Н. Проблемы позиционирования и восприятия полиции/милиции в современном обществе / С. А. Дербичева, П. Н. Астапенко // Закон и право. – 2005. – № 2. – С. 64–68.
22. Гаврилюк Т. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичний досвід та сучасні тенденції / Тетяна Гаврилюк // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 3 (15). – С. 56–63.
23. Бесчастний В., Гребеньков Г. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку / В. Бесчастний, Г. Гребеньков // Віче. – 2013. – № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/3714/>

Пінкевич Н. С.,

здобувач

Державного науково-дослідного інституту МВС України, м. Київ, Україна

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ****ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT:
GENERAL THEORETICAL ASPECTS**

У статті досліджені загальнотеоретичні питання щодо адміністративних процедур у сфері поводження з відходами. На підставі аналізу зазначено, що в адміністративному праві України відсутній єдиний підхід до визначення поняття адміністративних процедур, а в законодавстві України не закріплене це поняття. Досліджено різні наукові підходи до цього поняття. Встановлено, що залежно від обраного підходу до співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» науковці визначають сутність адміністративних процедур та її видів. Автором взято за основу визначення адміністративного процесу, при якому його зміст, крім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління. На його основі запропоновані ознаки адміністративних процедур: 1) врегульовуються адміністративно-правовими нормами; 2) здійснюються відповідними органами, на які покладаються функції з публічного управління (суб'єктами публічного адміністрування); 3) представляє собою алгоритм (послідовний порядок правозастосовної діяльності, порядок дій для досягнення результату); 4) метою є забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури, а незастосування процедурних заходів; 5) прийняті суб'єктами публічного адміністрування рішення мають індивідуальний характер, стосується конкретних суб'єктів адміністративної процедури; 6) адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту.

Автором досліджені суб'єкти адміністративної процедури у сфері поводження з відходами та їх повноваження, на підставі цього запропоновано визначення поняття адміністративної процедури у сфері поводження з відходами: закріплений у нормативно-правових актах, що врегульовують відносини, пов'язані з запобіганням утворенню відходів та управлінням відходами, послідовний порядок правозастосовної діяльності, в рамках якого суб'єкти публічного адміністрування у сфері поводження з відходами здійснюють свої повноваження відносно суб'єктів адміністративної процедури, реалізуючи покладені на них функції з формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, реалізації державної регіональної політики у сфері житлово-комунального господарства та державної політики у сфері поводження з побутовими відходами з метою забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури щодо здійснення дозволеної діяльності у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: адміністративна процедура, ознаки адміністративної процедури, відходи, управління відходами, законодавство, суб'єкти адміністративної процедури у сфері поводження з відходами.

The article examines general theoretical issues of administrative procedures in the field of waste management. On the basis of the analysis it is noticed that in the administrative law of Ukraine there is no uniform approach to definition of the concept of administrative procedures, and in the legislation of Ukraine this concept is not fixed. Different scientific approaches to this concept are investigated. It was determined that depending on the chosen approach to the relationship between the concepts of "administrative process" and "administrative procedure", scientists determine the essence of administrative procedures and its types. With this as a background, the author takes as a basis the definition of the administrative process, in which its content, in addition to the administrative-jurisdictional process, is also a diverse management activity for the consideration and resolution of specific cases arising in the field of public administration. On this basis the features of administrative procedures are offered: 1) are regulated by administrative and legal norms; 2) are carried out by the relevant public administration authorities (subjects of public administration); 3) it is an algorithm (consistent procedure of law enforcement activity, procedure for achieving the result); 4) the purpose is to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of subjects of administrative procedure and not to apply procedural measures; 5) decisions of public administration subjects are of individual character, referring to specific subjects of administrative procedure; 6) the administrative procedure is completed by the adoption of the respective normative act.

The author researches subjects of administrative procedure in the sphere of waste management and their powers, on the basis of which the definition of the concept of administrative procedure in the sphere of waste management is proposed: enshrined in regulatory acts regulating relations related to the prevention of waste generation and waste management, a consistent procedure of law enforcement activities, in which the subjects of public administration in the area of waste management exercise their authority over the subjects of administrative procedure, implementing the functions assigned to them for the formation and implementation of the state policy in the field of environmental protection, implementation of the state policy on the implementation of state supervision (control) in the field of environmental protection, rational use, reproduction and protection of natural resources, realization of the state regional policy in the sphere of housing and communal services and state policy in the sphere of household waste management in order to ensure the rights and legitimate interests of the subjects of administrative procedure for the implementation of permitted activities in the sector of waste management.

Key words: administrative procedure, features of administrative procedure, waste, waste management, legislation, subjects of administrative procedure in the field of waste management.

В Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2030 роки, затвердженій Кабінетом Міністрів України від 3 січня 2013 року № 22-р, визнається кризова ситуація, пов'язана з відходами, що утворилася в Україні на сьогодні. За офіційними даними, в Україні накопичено близько 36 млрд. тон відходів, або більш як 50 тис. тон на 1 кв. кілометр території, з яких утилізується лише 30 відсотків промислових відходів та 4 відсотки побутових відходів [1]. Серед основних напрямів вищевказаної Концепції одним із основних є напрям впровадження адміністративних процедур у сфері поводження з відходами, отже дослідження поняття та ознак таких процедур набуває особливого значення.

Визначення поняття адміністративних процедур у сфері поводження з відходами ускладнюється неоднозначним підходом до загального визначення адміністративних процедур, що характерний сьогодні адміністративному праву України.

Поняття адміністративної процедури у законодавстві України не закріплене. В проекті Закону України від 28 грудня 2018 року № 9456 «Про адміністративні процедури», поняття процедур закріплюється як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження щодо: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно формування державної, регіональної та місцевої політики, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення нормативно-правових актів; 2) кримінального провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, проходження служби особами рядового і начальницького складу, служби в органах місцевого самоврядування, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель [2], проте 29 серпня 2019 року цей проект було відкликано.

В теорії адміністративного права поняття адміністративної процедури остаточно не сформовано. Навіть до визначення її сутності існують різні підходи: В. А. Тарасова вважає, що адміністративні процедури є витоком процесу [3, с. 111-115], В. К. Колпаков, С. І. Агафонов, Н. І. Матузова, А. В. Малько та інші зазначають, що адміністративна процедура є складовою частиною адміністративного процесу і співвідноситься з ним як частина з цілим [4, с. 123; 5, с. 9; 6, с. 134; 7, с. 692-698]. Д. Н. Бахрах, навпаки, визначає адміністративний процес як різновид процедури [8, с. 456]. В. М. Бевзенко розрізняє адміністративні процедури та адміністративний процес як різні інститути, при цьому

адміністративні процедури відносить до адміністративного матеріального права, зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права, а адміністративно-процесуальне право включає виключно судовий порядок розгляду адміністративних справ у суді [9, с. 58]. А. Ю. Якимов не розмежовує поняття процесу та процедури, а вважає їх рівнозначними [10, с. 6].

Аналіз наукових підходів до визначення поняття «адміністративна процедура» переконує, що наукова дискусія у цьому питанні бере свій початок у різних підходах до визначення структури та змісту адміністративного процесу, які виникли внаслідок втрати домінуючих позицій «радянського» підходу. Як вірно вказують І. В. Юрійчук, Ю. М. Фролов [7, с. 692-698; 11, с. 151-156], у науковій доктрині за останнє десятиріччя сформувалися такі підходи до визначення адміністративного процесу:

1) «судовий», представники якого вважають, що адміністративний процес є виключно формою правосуддя, розгляду публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів [12; с. 166].

2) «вузький», представники якого розглядають адміністративний процес як діяльність уповноважених органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу («адміністративно-юрисдикційний процес»), тобто, адміністративний процес має юрисдикцій (правоохоронний) характер [13, с. 158];

3) «широкий», представники якого при визначенні сутності адміністративного процесу виходять з позицій управлінського процесу і розглядають його процес як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законом випадках і іншими уповноваженими на те органами; зміст адміністративного процесу, крім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління, що передбачає поширення процесу не тільки на регулятивну, але й на нормотворчу та правозахисну діяльність адміністративних органів [4, с. 234; 5, с. 9; 6, с. 134; 7, с. 692-698];

4) «адміністративно-юстиційний», представники якого вважають, що адміністративний процес охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство [15, с. 34];

5) «позитивно-управлінський», представники якого вважають, що адміністративний процес охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [11, с. 151-156; 7, с. 692-698].

Залежно від обраного підходу до співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміні-

стративна процедура» науковці визначають сутність адміністративних процедур та її видів.

Нам імпонує «широкий» підхід до визначення адміністративного процесу, представники якого визначають, що його зміст, крім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління. Тому в подальшому зосередимо увагу на визначені адміністративних процедур, які надаються тими науковцями, що також розділяють подібний підхід.

В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративні процедури – це закріплені нормами адміністративного права форми діяльності державних органів та їх посадових осіб, реалізація яких забезпечуватиме виконання покладених на них функцій, які покликані забезпечувати необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади [16, с. 8-14]. В. В. Галуцько вважає, що адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [17, с. 276]. Ю. Ю. Басов адміністративні процедури визначає як встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [18, с. 121-123]. На думку Г. В. Філатової, адміністративна процедура – це нормативно-правове закріплення (правова модель) певних видів діяльності, що реалізується в межах адміністративних правовідносин і відбивається в певній, встановленій законом формі [19, с. 208]. І. В. Бойко під адміністративною процедурою пропонує розуміти структурований, нормативно-закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладання адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [20, с. 7]. С. Г. Братель зазначає, що адміністративна процедура є процедурно-процесуальною формою, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури та дії інших її учасників [21, с. 99-103]. За визначенням Ю. А. Тихомірова, Є. В. Талипіної, адміністративна процедура являє собою нормативно врегульовану, послідовно здійснювану діяльність органів виконавчої влади із реалізації прав і обов'язків, що забезпечує порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами (розгляду й вирішення адміністративних справ) [22, с. 3-13]. О. В. Левченко підходить до адміністративної процедури як до встановленої зако-

ном сукупності послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [23, с. 106-111]. О. М. Буханевич пропонує розглядати адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів [24, с. 126-131]. І. В. Юрійчук вважає, що під адміністративною процедурою слід розуміти нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [11, с. 151-156]. О. І. Миколенко пише, що адміністративною процедурою є врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [25, с. 34]. А. М. Луцик вказує, що адміністративна процедура є самостійною правовою категорією, яка відображає порядок розгляду і розв'язання органами публічної влади індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [26, с. 22]. Ю. М. Фролов вважає, що адміністративними процедурами є нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органами виконавчої влади, спрямований на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень посадових осіб, не пов'язаний з розглядом суперечок або застосуванням заходів примусу [7, с. 692-698]. В. Тимошук пропонує поняття адміністративних процедур як встановленого законодавством порядку розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [15, с. 34]. Н. Л. Губерська зазначає, що адміністративна процедура – нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосування заходів примусу [27, с. 34].

Виходячи з визначень, запропонованих науковцями, можна виділити такі ознаки адміністративних процедур:

- 1) врегульовуються адміністративно-правовими нормами;
- 2) здійснюються відповідними органами, на які покладаються функції з публічного управління (органи публічної адміністрації, адміністративні органи, органи виконавчої влади, органи публічної влади, суб'єкти нормотворчої та правозастосовної

діяльності, органи публічної адміністрації, державні органи тощо), тобто, суб'єктами публічного адміністрування;

3) представляє собою алгоритм (послідовний порядок правозастосовної діяльності, порядок дій для досягнення результату), в рамках якого суб'єкти публічного адміністрування приймають владні управлінські рішення чи реалізують повноваження відносно суб'єктів адміністративної процедури, реалізуючи покладені на них функції;

4) метою адміністративних процедур є забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури, а не застосування процедурних заходів;

5) прийняті суб'єктами публічного адміністрування рішення мають індивідуальний характер, стосується конкретних суб'єктів адміністративної процедури;

6) адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту.

Таким чином, для визначення адміністративної процедури у сфері поводження з відходами, необхідно визначити, які відносини врегульовують адміністративно-правові норми у цій сфері, які органи є суб'єктами публічного адміністрування, які функції виконують суб'єкти публічного адміністрування у сфері поводження з відходами, хто є суб'єктами адміністративної процедури, яку мету переслідують адміністративні процедури у сфері поводження з відходами.

Переходячи до розгляду адміністративних процедур у сфері поводження з відходами, вкажемо, що, як зазначалося раніше, у цій сфері нормами адміністративного права врегульовуються відносини, пов'язані з запобіганням утворенню відходів та управлінням відходами.

До суб'єктів публічного адміністрування у сфері поводження з відходами, як зазначалося раніше, відносяться органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Мінекоенерго, Держжекоінспекція, Держпродспоживслужба, місцеві державні адміністрації, Мінрегіон, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища) та органи місцевого самоврядування. До функцій суб'єктів публічного адміністрування відносяться функції

формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, реалізації державної регіональної політики у сфері житлово-комунального господарства та державної політики у сфері поводження з побутовими відходами.

Суб'єктами адміністративної процедури у сфері поводження з відходами, відповідно до статті 13 Закону України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР «Про відходи», є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також підприємства, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами [28]. Суб'єкти адміністративної процедури мають право на здійснення дозволеної діяльності у сфері поводження з відходами, адміністративні процедури у цій сфері спрямовані на забезпечення прав та законних інтересів цих суб'єктів щодо здійснення дозволеної діяльності у цій сфері.

Таким чином, адміністративні процедури у сфері поводження з відходами являють собою закріплені у нормативно-правових актах, що врегульовують відносини, пов'язані з запобіганням утворенню відходів та управлінням відходами, послідовний порядок правозастосовної діяльності, в рамках якого суб'єкти публічного адміністрування у сфері поводження з відходами приймають владні управлінські рішення чи реалізують повноваження відносно суб'єктів адміністративної процедури, реалізуючи покладені на них функції з формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, реалізації державної регіональної політики у сфері житлово-комунального господарства та державної політики у сфері поводження з побутовими відходами з метою забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури щодо здійснення дозволеної діяльності у сфері поводження з відходами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. *Kontseptsiia zahalnodержavnoi prohramy povodzhennia z vidkhodamy na 2013 – 2030 roky*. [Concept of the national waste management program for 2013 - 2030. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 03.01.2013 No. 22-r]. Official Gazette of Ukraine. 2013. No. 6. Art. 206. (in Ukrainian).
2. *Proekt Zakon Ukrainy vid 28.12.2018 № 9456 «Pro administratyvni protsedury»*. [Law of Ukraine dated December 28, 2018 No. 9456 “On Administrative Procedures”]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (in Ukrainian).
3. Tarasova V. A. (1973). *Protseualnaia forma deiatelnosti organov sotsialnogo bespecheniia*. [The procedural form of activity of the organs of social support]. Soviet state and law. No. 11. P. 111–115. (in Russian).
4. Kolpakov V. K. (2004). *Administrativno-deliktnyi pravovyi fenomen*. [Administrative and tortious legal phenomenon / V. K. Kolpakov] National Academy of Internal Affairs of Ukraine. K.: Yurinkom Inter. 528 p. (in Ukrainian).
5. Agafonov S. I. *Administrativnye protsedury i ikh realizatsiia v deiatelnosti organov OVD RF*. [Administrative procedures and their implementation in the activities of the bodies of the ATS of the Russian Federation]. Diss. Ph.D. 11p. (in Russian).
6. Matuzova N. I., Malko A. V. (1999). *Teoriia gosudarstva i prava*. [Theory of Government and Rights]. M. Urist, 404p. (in Russian).

7. Frolov Yu. M. (2013). *Administrativni protsedury: zmist ta osoblyvosti*. [Administrative procedures: content and features]. The forum is right. No.3. P. 692–698. (in Ukrainian).
8. Bakhrakh D. N., Rossinskiy, Yu. N. *Starilov Administrativnoye pravo*. [Starilov Administrative Law]. Textbook for high schools. 3rd ed. add. and re-selection. 576p. (in Russian).
9. Bevzenko V. M. (2011). *Deiaki teoretychni mirkuvannia shchodo administrativnykh protsesualnykh i protsedurnykh katehorii u vitchyzniani administrativnopravovii ta administrativno-protsesualniy nauki*. [Some theoretical considerations regarding administrative procedural and procedural categories in domestic administrative law and administrative procedural science]. Bulletin of the Supreme Administrative Court of Ukraine. No. 3. 58p. (in Ukrainian).
10. Yakimov A.Yu. (1999). *Administrativno-yurisdiksiionny protses i administrativno-yurisdiksiionnoye proizvodstvo*. [Administrative jurisdictional process and administrative jurisdictional proceedings]. State and law. No. 3. 6p. (in Russian).
11. Yuriichuk I. (2018). *Pravove poniattia administrativnykh protsedur*. [Legal concept of administrative procedures]. Entrepreneurship, economy and law. No. 5. P. 151 – 156. (in Ukrainian).
12. Halitsyna N. V. (2010). *Administrativna protsedura yak instytut administrativnoho protsesu*. [Administrative procedure as an institute of administrative process]. The forum is right. No. 4. 166. (in Ukrainian).
13. Salyshcheva N. H. (1964). *Administrativnyi protses v SSR*. [Administrative process in the USSR]. M., Yuridlit. 158 p. (in Ukrainian).
14. *Administrativnyi protses: osnovni pidkhody do rozuminnia*. [Administrative Process: Basic Approaches to Understanding] M. V. Loshitskyi, S. O. Koroyed // State and Law. 2012. Iss. 55. P. 236-242. (in Ukrainian).
15. Tymoshchuk V. P. (2010). *Administrativni akty: protsedura pryynyattia ta pryynennia*. [Administrative acts: procedure of adoption and termination]. Monograph. K: Cone-Yu. 34p. (in Ukrainian).
16. Averianov V. B. (2009). *Znachennia administrativnykh protsedur u reformuvanni administrativnoho prava*. [The importance of administrative procedures in the reform of administrative law] V. B. Averianov // Journal of the University of Law of Kyiv. P. 8-14. (in Ukrainian).
17. V. V. Halunko, V. I. Olefir, M. P. Pykhtin ta in. (2011). *Administrativne pravo Ukrainy*. [Administrative law of Ukraine]. For the total. ed. V. V. The branch]. Kherson. 276p. (in Ukrainian).
18. Basova Yu. Yu. (2014). *Teoretyko-pravovy analiz poniattia «administrativna protsedura»*. [Theoretical and Legal Analysis of the Concept of "Administrative Procedure"] Scientific Bulletin of the International Humanities University. No. 11. Vol. 1. (Series: Jurisprudence). P. 121-123. (in Ukrainian).
19. Filatova A.V. (2009). *Reglamenty i protsedury v sfere realizatsii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora)*. [Regulations and procedures in the field of implementation of state control (supervision)]. Monograph. Saratov.208 p. (in Russian).
20. Boiko I. V. (2017). *Administrativna protsedura*. [Administrative procedure]. Kh. Pravo. 7p. (in Ukrainian).
21. Bratel S. H. *Pryroda ta osoblyvosti administrativnykh protsedur*. [Nature and features of administrative procedures] Visegrad Journal on Human Rights. No. 2. 2014. P. 99-103. (in Ukrainian).
22. Talapin E. V. Tikhomirov Yu. A. (2002). *Administrativnye protsedury i pravo*. [Administrative procedures and law]. Journal of Russian Law. No. 4. P. 3 - 13. (in Russian).
23. Levchenko O. V. (2015). *Administrativna protsedura yak pravova forma nadannia administrativnykh posluh: ponyattia, oznaky ta spivvidnoshennia iz sumizhnymy pravovymy poniattiam*. [Administrative Procedure as a Legal Form of Administrative Services: Concepts, Signs and Relationships with Related Legal Concepts] O. V. Levchenko // Precarpathian Legal Bulletin. Issue 2 (8). P. 106-111. (in Ukrainian).
24. Bukhanevych O. M. (2015). *Poniattia ta sutnist protsedury nadannia administrativnykh posluh*. [The concept and essence of the procedure of providing administrative services / OM Bukhanevich]. Law and Society. No. 5. P. 126-131.
25. Mykolenko O. I. (2011). *Mistse administrativnoho protsedurnoho prava v systemi yurydychnykh znan ta v systemi prava Ukrainy*. [The place of administrative procedural law in the system of legal knowledge and in the system of law of Ukraine]. Dis. Ph.D. Zaporizhzhia. 34p. (in Ukrainian).
26. Lutsyk A. M. (2015). *Administrativni protsedury u sferi opodatkuвання v Ukraini : avtoreferat dysertatsiyi na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata yurydychnykh nauk*. [Administrative Procedures in the Field of Taxation in Ukraine: Abstract of the Thesis for the Candidate of Law Degree] National Aviation University. Kyiv, 22 p. (in Ukrainian).
27. Huberska N. L. (2016). *Administrativni protsedury u sferi vyshchoi osvity*. [Administrative Procedures in Higher Education: Thesis for a Doctor of Law Degree]. National Law University Yaroslav the Wise. Kharkiv. 34 p. (in Ukrainian).
28. *Zakon Ukrainy «Pro vidkhody» vid 05.03.1998 № 187/98-VR*. [Law of Ukraine "On Waste" of 05.03.1998 № 187/98-BP. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR), 1998, No. 36-37, p.242. (in Ukrainian).

Приходько А. А.,
кандидат юридичних наук, адвокат

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ: ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНОДАВСТВА

PREVENTION AND ANTI-CORRUPTION: TERMINOLOGY OF LEGISLATION

У статті досліджено термінологію законодавства в означеному полі з метою визначення властивостей, притаманних явищу корупції та концептуальних основ запобігання та протидії даному явищу.

Розкрито національну та міжнародну термінологію категорії «корупція». Стверджується, що термінологія вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції є недосконалою та вимагає законодавчого перегляду.

Акти законодавства апелюють такими термінами як «боротьба», «протидія», «запобігання» проявам корупції, однак офіційне їх дифініювання відсутнє. У зв'язку з чим, пропонується закріпити у чинному Законі України від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» трактування означених термінів у наступному вигляді: «запобігання проявам корупції – діяльність публічної адміністрації, а також громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, спрямована на виявлення, вивчення, обмеження або усунення явищ, що породжують корупційні правопорушення або сприяють їх поширенню»; «протидія проявам корупції – діяльність антикорупційних та правоохоронних органів, спрямована на виявлення корупційних правопорушень, належне їх розслідування, притягнення до відповідальності правопорушників, а також захист осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій».

Стверджується, що термін «боротьба» у аналізованій сфері охоплює як запобігання так і протидію корупції, оскільки передбачає діяльність, що має на меті її викорінення усіма доступними способами, зокрема це превентивні заходи – тобто запобігання корупції; репресивні заходи – тобто протидія корупції; ліквідаційні заходи – тобто усунення наслідків корупційних дій як складова частина протидії.

Ключові слова: боротьба, дефініція, законодавство, запобігання, корупція, протидія, публічна адміністрація.

The article explores the terminology of legislation in this field in order to determine the properties inherent in the phenomenon of corruption and the conceptual foundations of preventing and counteracting this phenomenon.

The national and international terminology of the category “corruption” is disclosed. It is argued that the terminology of domestic legislation in the field of preventing and combating corruption is imperfect and requires legislative review.

Acts of the law appeal with such terms as “struggle”, “counteraction”, “prevention” of corruption, but their official interpretation is absent. In this connection, it is proposed to fix in the current Law of Ukraine of October 14, 2014 No. 1700-VII “On the Prevention of Corruption” the designation of these categories. As follows: “Prevention of corruption is the activity of the public administration, as well as citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons who are legally resident in Ukraine, aimed at identifying, studying, limiting or eliminating the phenomena that give rise to corruption or promoting their spread”; “Counteracting corruption - the activities of anti-corruption and law enforcement agencies, aimed at detecting corruption offenses, properly investigating them, bringing to justice the offenders, as well as protecting persons who have been harmed as a result of corruption.”

It is argued that the term “struggle” in the analyzed area covers both the prevention and counteraction of corruption, since it envisages activities aimed at eradicating it by all available means, including preventive measures - that is, preventing corruption; repressive measures - that is, counteraction to corruption; liquidation measures - that is, eliminating the consequences of corruption as an integral part of counteraction.

Key words: corruption, counteraction, definition, legislation, prevention, public administration, struggle.

Знання про суттєві характеристики предмета, про його сутність [1] можна представити онтологіями та термінологіями, тобто двома моделями представлення знань [2]. Термінологію давно використовують для передавання та поширення знань, оскільки вона містить найточнішу та концентровану інформацію з певної галузі. Термінологія сама по собі не може забезпечити представлення знань з тієї чи іншої галузі, оскільки вона не покриває всього обсягу знань, з одного боку, і не уможливорює систематизувати інформацію без використання метатекстових засобів. Проте як засіб інтерфейсу й забезпечення доступу в системах представлення знань вона може бути дуже корисною, оскільки забезпечує легкий семантичний доступ до окремих фрагментів [3, с. 24,25,29].

Від того, наскільки грамотно законодавець застосовує у своїй діяльності засоби законодавчої техніки і особливо дефініції, залежить технічна досконалість прийнятих ним актів [4, с. 65]. Для сфери запобігання та протидії корупції це має визначальне значення,

оскільки євроінтеграційні процеси вимагають від України перегляду та удосконалення вітчизняного механізму реалізації такої діяльності на основі міжнародних антикорупційних стандартів. А від правильного змістового визначення основоположних дефініцій залежить як відображуване явище реалізує себе насправді, демонструється його сутність, відбувається відмежування від інших об'єктів [5].

Відповідно, з метою визначення властивостей, притаманних явищу корупції та концептуальних основ запобігання та протидії даному явищу, вважаємо за необхідне дослідити термінологію законодавства в означеному полі.

Огляд останніх досліджень. До питання про визначення термінологічної та змістовної сутності такого явища як корупція, звертали свої наукові погляди багаточисельні вітчизняні й іноземні вчені. Серед них слід виділити таких як О. Задорожній, А. Іленков, В. Костенко, Н. Михалкин, Л. Смирнова, О. Ткаля, В. Трепак, А. Хворостянкіна та інші. Однак до системного аналізу законодавчого визначення

таких явищ як «корупція», «запобігання корупції» та «протидія корупції» їх наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних аспектів.

За роки незалежності України законодавче визначення поняття «корупція» деформувалося й змінювалось. Так, у Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року [6] в статті 1 корупція визначається як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [7, с. 18].

Згодом, 24 квітня 1998 року був прийнятий Указ Президента України № 367/98 «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки» [8], який передбачав, що корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь.

Водночас у додатку 2 «Визначення термінів і понять» наказу Головного управління державної служби України (№ 94 від 30 листопада 2001 року «Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців») визначено, що корупція — це зловживання службовим становищем, пряме використання посадовою особою прав та повноважень із метою особистого збагачення; продажність громадських та політичних діячів, працівників управлінських органів [7, с. 18; 9; 10].

Відповідно протягом тривалого часу у громадян та населення України укоренилася думка, що корупція притаманна лише чиновникам і що лише чиновники вчиняють корупційні діяння. Таке законодавче формулювання терміну «корупція» сприяло поширенню та закріпленню цього стереотипу мислення [11].

Дещо покращилась ситуація з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» 11 червня 2009 року № 1506-VI. У даному документі визначалась корупція як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [12].

У свою чергу, в новому Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», який набув чинності 1 січня 2011 року, аналізований термін трактується як використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для

себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [13].

Тобто у зазначених актах корупція визнається не лише як проблема чиновників, а й визначається корупційними правопорушеннями і дії громадян при наданні або пропозиції надання неправомірної вигоди чиновнику [14].

Наразі є чинним Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» у якому явище корупції трактується як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [15].

Отже, за роки незалежності було прийнято декілька спеціалізованих актів в досліджуваній сфері. Наразі, термін «корупція» використовується у якості: 1) протиправних дій уповноваженого суб'єкта з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи своїх близьких примушуючи інших осіб до вчинення якоїсь дії; 2) самостійне неправомірне використання свого службового становища для отримання певних благ як для себе, так і на користь зацікавлених осіб; 3) дії, спрямовані на схилення уповноваженої особи до неправомірного використання своїх службових можливостей.

Для порівняння, у Модельному Законі «Про основи законодавства про антикорупційну політику» від 15.11.2003 року корупція – це підкуп (отримання або давання хабара), будь-який незаконне використання особою свого публічного статусу, поєднане з отриманням вигоди (майна, послуг або пільг і / або переваг, в тому числі немайнового характеру) як для себе, так і для своїх близьких всупереч законним інтересам суспільства і держави, або незаконне надання такої вигоди зазначеній особі [16].

Уточнимо, що особи, які мають публічний статус – це особи, які постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням виконують посадові або службові обов'язки в органах державної влади і місцевого самоврядування, державних і муніципальних установах, а також особи, які виконують управлінські функції в державних і муніципальних підприємствах або в некомерційних (в тому числі іноземних і міжнародних) організаціях, які не є державними органами, органами місцевого самоврядування або їх установами [16].

У «Практичних заходах боротьби з корупцією», дане явище визначено як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного,

кримінального характеру, що проявились у проти-законному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [17]. Додамо, що Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією тлумачить поняття корупції як «зло-живання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях» [18, с. 50].

У свою чергу, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією містить власне цільове визначення даного терміну, який означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [19].

Отже, у глобальному сенсі корупція як транснаціональне соціально-правове явище – це по-перше, різновид поведінки осіб, що мають особливий статус (зокрема у сфері прийняття окремих рішень, що мають правові наслідки), у якій інтереси такої особи займають привілейоване становище над суспільними чи державними; по-друге – це спалювана ідеологія суспільства, яка дозволяє всупереч нормам закону вчиняти, допускати вчинення чи заохочувати неетичну та протиправну поведінку уповноважених осіб.

В узагальненому значенні, це всеохоплююче явище, до складу якого входять прояви будь-якого зло-живання особливим статусом з однієї сторони, а з іншої – спонукання та активні дії до їх втілення іншими зацікавленими особами. Тобто це двосторонній взаємозв'язок, симбіоз потреб і вигод. Найвищим корупційним проявом є хабарництво, яке у будь-якому разі має бути кримінально карним на ряду із зловживання впливом, відмиванням доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією та фінансових махінацій.

Варто зазначити, що різноманітність визначень корупції свідчить про складність і багатогранність цього явища, відповідно визначення дефініції цього поняття, перебувають у постійному розвитку [20, с. 196] не тільки на національному рівні, а й міжнародному.

Зазначаючи про наступну категорію, в розрізі нашого дослідження, необхідно зазначити, що термін «запобігання», узагальнено, в актах законодавства використовується:

1) для зменшення кількості та шкідливості [21] якогось явища (наприклад, для довкілля);

2) як система заходів, спрямованих на усунення правових, соціальних та інших причин виникнення певного явища, запобігання їм та виникненню негативних суспільних наслідків (наприклад, бездомності та безпритульності) [22];

3) як підготовка та реалізація комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу (наприклад, надзвичайних ситуацій) [23];

4) система заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та спрямовані на підвищення рівня обізнаності суспільства щодо форм, причин і наслідків конкретного негативного явища, формування нетерпимого ставлення до нього (наприклад, домашньому насильству; насильства за ознакою статі) [24; 25];

5) всі вимоги або заходи для уникнення або обмеження негативних явищ (наприклад, небезпеки на підприємстві) [26];

Спеціалізоване трактування явища запобігання корупції надано у Модельному Законі «Про основи законодавства про антикорупційну політику» від 15.11.2003 року, де зазначено, що це діяльність суб'єктів антикорупційної політики, спрямована на виявлення, вивчення, обмеження або усунення явищ, що породжують корупційні правопорушення або сприяють їх поширенню [16].

Чинний Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» аналогічного чи прирівняного до нього трактування аналізованого явища не має, а тому вважаємо за доцільне його доповнення даною дефініцією у наступному вигляді:

«запобігання проявам корупції – діяльність публічної адміністрації, а також громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, спрямована на виявлення, вивчення, обмеження або усунення явищ, що породжують корупційні правопорушення або сприяють їх поширенню».

Наразі законодавством встановлено низку положень, що за змістом є обмеженнями та заборонами певних видів поведінки посадових осіб, а за своїм призначенням це – засоби запобігання корупції. Необхідно такі положення знати, розуміти та дотримуватись у своїй повсякденній діяльності. Крім того, законодавство встановлює низку вимог та процедур, спрямованих на запобігання корупції. Усі ці інструменти становлять комплекс антикорупційних механізмів, які виступають "бар'єрами" на шляху вчинення корупційних правопорушень [27].

У свою чергу, термін «протидія» вживається законодавцем у таких значеннях:

1) система заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та спрямовані на припинення негативного явища, надання допомоги та захисту постраждалій особі, відшкодування їй завданої шкоди, а також на належне розслідування випадків, та притягнення до відповідальності правопорушників (наприклад, домашньому насильству, насильству за ознакою статі) [24; 25];

2) діяльність, спрямована на запобігання (попередження) або утруднення реалізації протиправної

діяльності (наприклад, комп'ютерним атакам) [28];

3) система заходів, спрямованих на подолання негативного явища, шляхом його попередження і боротьби з ним та надання допомоги і захисту особам, які постраждали (наприклад, торгівлі людьми) [29].

Однак, чинний Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» трактування аналізованого явища також не має, а тому вважаємо за доцільне його доповнення даною дефініцією у наступному вигляді:

«протидія проявам корупції – діяльність антикорупційних та правоохоронних органів, спрямована на виявлення корупційних правопорушень, належне їх розслідування, притягнення до відповідальності правопорушників, а також захист осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій».

На останок, слід вказати, що такий термін як боротьба, вживається законодавцем у значенні діяльності щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків [29], або як система заходів, що здійснюються в рамках протидії ї, спрямованих на виявлення злочину, у тому числі незакінченого, осіб, які від цього постраждали, встановлення суб'єктів злочину та притягнення їх до відповідальності [30].

На наш погляд, даний термін у аналізованій сфері охоплює як запобігання так і протидію корупції, оскільки передбачає діяльність, що має на меті її викоринення усіма доступними способами, зокрема

це превентивні заходи – тобто запобігання корупції; репресивні заходи – тобто протидія корупції; ліквідаційні заходи – тобто усунення наслідків корупційних дій як складова частина протидії.

Законодавчий акцент на запобіганні корупції обумовлений пріоритетністю застосування саме запобіжних заходів – ефективної дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, що підвищує рівень правової обізнаності громадян, зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції [27]. Оскільки застосування репресивного антикорупційного законодавства, спрямованого лише на покарання публічних службовців, без усунення факторів, що живлять та породжують корупцію, не призводить до жодних відчутних результатів щодо зниження її рівня [14].

Отже, усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого термінологія законодавства у сфері запобігання та протидії корупції є недосконалою та вимагає законодавчого перегляду. Акти законодавства апелюють такими термінами як «боротьба», «протидія», «запобігання» проявам корупції, однак офіційне їх дифініювання відсутнє. У зв'язку з чим, пропонуємо закріпити у чинному Законі України від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» трактування означених термінів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Михалкин Н. В. Основы логики : учебник и практикум для СПО. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2016. 365 с.
2. Guarino, N. Ontologies and Knowledge Bases. Towards a Terminological Clarification. *Towards Very Large Knowledge Bases*. IOS Press, Amsterdam, 1995. P.14–21.
3. Іленков А. Термінологія та її роль у представленні знань. *Вісник: Проблеми української термінології* № 648. Л.: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2009 С. 24–29.
4. Ткаля О. В. Правова дефініція: поняття, значення та роль в законодавчій практиці. *Людина і закон : публічно-правовий вимір* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «VII Прибузькі юридичні читання»; за ред. С. В. Ківалова, В. О. Тулякова, О. В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2011. С. 65-67.
5. Хворостянкіна А. Дефініції в законодавчих текстах: питання теорії *Міністерство юстиції України*. URL <http://old.minjust.gov.ua/6669>
6. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995. № 356/95-ВР. *Урядовий кур'єр*. 1995.
7. Костенко В. Историко-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві. *Віче*. 2012. № 10. С. 18-20.
8. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998. № 367/98. *Офіційний вісник України*. 1998 р. № 17. стор. 14. стаття 621.
9. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (випуск 76): Наказ Голодержслужби України від 01.09.1999 № 65. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0065354-99?lang=uk>
10. Про рагіфікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 р. № 2476—IV. *Урядовий кур'єр*. 2005.
11. Смирнова Л.О. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації. *Міністерство юстиції України*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_36515
12. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506—VI. *ВВР України* 2009. № 45. Ст. 691.
13. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011. № 3206-VI. *Голос України*. 2011. № 107.
14. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації: Роз'яснення Мін'юсту України від 07.09.2011. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0063323-11>
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. *Голос України*. 2014. № 206.
16. Модельний закон "Основи законодавства про антикорупційну політику": Міжнародний документ від 15.11.2003. *Верховна рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115/find?text=%CF%F0%E5%E4%F3%EF%F0%E5%E6%E4%E5%ED%E8%E5+%EA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%E8
17. Практичні заходи боротьби з корупцією, підготовлені Економічною та Соціальною Радами Секретаріату ООН. Матеріали восьмого Конгресу ООН з попередження злочинності та поведження із правопорушниками. Гавана, Куба. 27 серпня – 7 вересня 1990. ООН, Нью-Йорк, 1991.

18. Задорожній О. В. Міжнародно-правові стандарти боротьби з корупцією. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 49-55.

19. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ. від 04 листопада 2003 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_102.

20. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 181-196.

21. Про затвердження Технічного регламенту з підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування: Наказ Держспоживстандарт України від 24.12.2004 № 289. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z009505/ed20050205/find?text=%C7%E0%EF%EE%E1%B3%E3%E0%ED%ED%FF>

22. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 № 2623-IV. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15/ed20180120#n27>

23. Про Порядок обслуговування об'єктів та окремих територій Державними аварійно-рятувальними службами: Наказ МНС України від 17.11.2003 № 440. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z112503/ed20070730/find?text=%C7%E0%EF%EE%E1%B3%E3%E0%ED%ED%FF+%E2%E8%ED%E8%EA%ED%E5%ED%ED%FE+%CD%D1>

24. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19/ed20171207#n12>

25. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15/ed20180107#n29>

26. Про затвердження Положення про порядок забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального захисту (НПАОП 0.00-4.01-08): Наказ Держгірпромнагляду від 24.03.2008 № 53. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0446-08/ed20091225/find?text=%C7%E0%EF%EE%E1%B3%E3%E0%ED%ED%FF+%E5%E1%E5%E7%EF%E5%F6%B3>

27. Методичні рекомендації "Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування": Рекомендації Мін'юсту України від 16.10.2013 *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>

28. Угода про співробітництво і взаємодію між Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Службою інформації та безпеки Республіки Молдова: Міжнародний документ від 22.02.2017. *Верховна рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_002-16/ed20161223#n20

29. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15/ed20130811/find?text=%C1%EE%F0%EE%F2%FC%E1%E0+%E7+%F2%E5%F0%EE%F0%E8%E7%EC%EE%EC>

30. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20.09.2011 № 3739-VI. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17/ed20141026#n20>

*Хижня Л. Є.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»*

СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «ДОВКІЛЛЯ» ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

ESSENCE OF THE "ENVIRONMENT" CATEGORY AS AN OBJECT OF ADMINISTRATION

У статті автором здійснюється дослідження розуміння категорії «довкілля». Метою дослідження є визначення сутності поняття «довкілля» як об'єкту адміністративно-правового захисту. Автором визначено, що встановлення відповідності досягнення належного рівня сприятливості довкілля має враховувати антропогенні чинники, зокрема, такі, як тривалість життя людини в регіоні, причини ранньої смертності, наявність механізмів вжиття заходів по відновленню природних ресурсів та об'єктів, в тому числі пов'язаних із активізацією використання відновлювальних джерел енергії тощо. В ході проведеного дослідження обґрунтовано авторський підхід до розуміння поняття «довкілля» як складової життя та здоров'я людини, визначення у якості критеріїв сприятливості довкілля не лише дотримання встановлених чинним законодавством вимог щодо дотримання лімітів забруднення навколишнього природного середовища, а і визначення взаємозв'язків між тривалістю життя людини і відповідним станом довкілля в певній місцевості. Автором визначено, що якість захисту довкілля визначається і відповідним рівнем забезпечення стандартів благоустрою населених пунктів, що визначає в тому числі і умови життєдіяльності людини. З врахуванням такого підходу автором обґрунтовано необхідність відмовитися від використання терміну «навколишнє природне середовище», що в його лексико-семантичному розумінні є невдалою спробою перекладу терміну «environment», якому відповідає українське слово «довкілля». Автором статті категорія «довкілля» як об'єкта адміністративно-правового захисту та охорони як сукупності природних та природно-антропогенних об'єктів, що є формуючою сукупністю факторів впливу на життя та здоров'я людини, при цьому забезпечення його сприятливості має функціональне спрямування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: довкілля, навколишнє природне середовище, поняття, категорія, сутність, адміністративна відповідальність.

The author studies the understanding of the category "environment". The purpose of the study is to determine the essence of the concept of "environment" as an object of administrative and legal protection. The author determines that the determination of the achievement of a proper level of environmental friendliness should take into account anthropogenic factors, in particular, such as human life expectancy in the region, causes of early mortality, the availability of mechanisms for restoration of natural resources and objects, including related with activation of renewable energy sources and more. The study substantiates the author's approach to understanding the concept of "environment" as a component of human life and health, defining as a criterion for environmental friendliness not only the observance of environmental pollution limits set by the current legislation, but also determining the relationships between the life expectancy of a person and the corresponding state of the environment in a particular locality. The author determines that the quality of environmental protection is determined by the appropriate level of provision of standards of settlement of settlements, which determines including the conditions of human life. Taking this approach into account, the author substantiates the need to abandon the use of the term "environment", which in his lexical and semantic sense is an unsuccessful attempt to translate the term "environment" to which the Ukrainian word "environment" corresponds. The author of the article category "environment" as an object of administrative and legal protection and protection as a set of natural and natural-anthropogenic objects, which is a forming set of factors of influence on human life and health, while ensuring its favorability has a functional direction of activity. public authorities and local self-government.

Key words: environment, concept, category, essence, administrative responsibility.

Актуальність теми дослідження. Категорія «довкілля» є відносно новою категорією, розуміння якої має відбуватися через співвідношення із категоріями «навколишнє природне середовище» та «антропогенне середовище».

У дослідженні П. Гнатіва встановлюється доцільність виокремлення категорії «природне середовище» у розумінні «навколоекосистемного та навколоорганізованого природного середовища» та «антропоізоване середовище» як «системи взаємопроникнення хімічних, біологічних чинників природного середовища на Землі та поза її межами» [1, с. 272-273], при цьому антропоізоване середовище людина здатна контролювати, однак воно не може існувати без взаємодії із природними комплексами, що вже не є підконтрольними людині цілком.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики забезпечення ефективності

адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в цілому, і зокрема, з питань – застосування адміністративної відповідальності за вчинення порушень у сфері захисту довкілля, було в різні часи предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Д. М. Бахраха, Ю. Н. Старилова, О. І. Остапенко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Ю. О. Легези, І. П. Голосніченка, М. Ф. Стахурського, Н. І. Золотарьової, С. Г. Стеценка та ін.

Метою дослідження є визначення сутності поняття «довкілля» як об'єкту адміністративно-правового захисту.

Виклад основного матеріалу. Більшість вчених виокремлюють два типи навколишнього природного середовища – природне довкілля, де умови існування природних об'єктів та ресурсів максимально збережені у первісному вигляді, та природне довкілля, що

страждає від антропогенного впливу, тобто довкілля, де внаслідок використання людиною техніки, здійснення виробництва сільськогосподарської та промислової продукції заповірюється шкідливий вплив на природні об'єкти та природні ресурси [2, с. 106-119; 3, с. 50-57 та ін.].

Навколишнє природне середовище (довкілля) може бути для людини сприятливим чи несприятливим. Створення умов функціонування людини, що визначають характеристики сприятливого довкілля свідчить про реалізацію державою покладеної на неї функції – екологічної функції.

Забезпечення ефективності реалізації екологічної функції держави набуває особливої актуальності, починаючи з другої половини ХХ сторіччя. Екологічна функція держави розуміється як спрямування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у забезпеченні екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, їх охорони та захисту, що своїм результатом має формування *сприятливого* навколишнього природного середовища [4, с. 95-101] (курс. – авт.).

Виходячи з лексичного розуміння поняття «сприятливий» як «певного явища, що створює позитивний вплив на певне явище, об'єкт чи суб'єкт» [5, с. 1377]. При цьому вжиття такої категорії є характерним не лише для вітчизняної правової доктрини, а і для результатів практики правозастосування та законодавства іноземних країн. Зокрема, відповідно до Стокгольмської декларації з навколишнього середовища стверджує право людини на сприятливі умови життя у навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне та процвітаюче життя [6]. Відповідно до Декларації з навколишнього середовища та розвитку визначає, що гідний рівень життя людини може бути забезпечено лише в умовах її гармонійної взаємодії людини і природи [7]. У вітчизняній правовій науці розуміння сприятливого довкілля визначається як довкілля безпечно для життя та здоров'я людини [8, с. 35], встановлюються вимоги забезпечення придатності для життєдіяльності людини. С.В. Клименко підкреслює, що розуміння категорії якісного довкілля передбачає визначення належного рівня його «якості» [9, с. 14].

В.В. Костицький, досліджуючи сутність сприятливого навколишнього природного середовища визначає, що досягнення такого стану означає його відповідність критеріям стандартам та нормативам раціонального використання природних ресурсів, дотримання безпеки виробництва, екологічної та видової стійкості та різноманіття [8, с. 79].

Такий підхід був свого часу підтриманий рядом вітчизняних вчених, зокрема, Ю.С. Шемшученком [10, с. 230], В.І. Андрейцевим [11, с. 136-138], В.Л. Бредіхіною [12, с. 15-16] та іншими, що досліджуючи критерії сприятливості довкілля, наполягали на необхідності визначення його відповідності встановленими чинним законодавством стандартам і нормативам. В цілому погоджуючись із таким підходом необхідно підкреслити, що розвиток законодавства не завжди відображає відповідні потреби

суспільства, не відповідає розвитку існуючих технологій виробництва тощо. Саме тому, А.О. Матвійчук, досліджуючи категорію «сприятливе навколишнього природного середовища», підкреслює необхідність врахування не лише нормативних положень, але і існуючої практики його застосування [13, с. 56]. Крім того відповідність довкілля встановленим стандартам та нормативам свідчить про досягнення рівня безпечності довкілля, однак не означає досягнення його сприятливості.

В такому розумінні постає актуальним питання встановлення категорії «легітимні очікування» і доцільності її застосування в аспекті дослідження сутності досягнення сприятливості довкілля для життєдіяльності людини. І очевидним є висновок, що безпечно навколишнє природне середовище не є тотожним сприятливому навколишньому природному середовищу (довкіллю).

Встановлення відповідності досягнення належного рівня сприятливості довкілля має враховувати антропогенні чинники, зокрема, такі, як тривалість життя людини в регіоні, причини ранньої смертності, наявність механізмів вжиття заходів по відновленню природних ресурсів та об'єктів, в тому числі пов'язаних із активізацією використання відновлювальних джерел енергії тощо. Саме врахування такого роду критеріїв здатне належним чином відобразити проголошення положеннями Конституції України найвищою соціальною цінністю людини, її життя та здоров'я. Лише відповідність стану навколишнього природного середовища встановленим лімітам його забруднення жодним чином не містить вказівки на забезпечення сприятливого навколишнього природного середовища, тобто середовища в якому людині забезпечується гідний рівень життя, а не лише достатній, як визначено у ст. 48 Конституції України.

Єдності підходів не спостерігається щодо визначення категорії «довкілля», його співвідношення з категорією «навколишнє природне середовище». Необхідно виділити такі підходи до розуміння категорії «довкілля» як: 1) сукупність природних багатств, що було характерно для радянської правової доктрини, і було відображенням інтенсивного типу виробництва, коли інтереси держави мали пріоритетне значення, і права людини, цінність забезпечення їх реалізації, в тому числі права на безпечно та сприятливе довкілля було повністю нівельовано [14, с. 25-27; 15, с. 16; 16, с. 169-170]; 2) сукупність факторів, що характеризують навколишнє природне середовище як безпечно [17, с. 65-97; 18, с. 11-23; 11, с. 50-76; 19, с. 12-14]; 3) як тотожне категорії «довкілля», тобто те, що оточує людини, в тому числі природне довкілля, що зазнало антропогенного впливу [20].

При цьому відповідно до норм чинного законодавства України загальнозживаними є як термін «навколишнє природне середовище» (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»), так і «довкілля» (розділ VIII Кримінального кодексу України має назву «Злочини проти довкіл-

ля»), а також у синонімічному розумінні використовуються терміни «природа» (ст. 66 Конституції України визначає, що «ніхто не може заподіювати шкоду природі» (курс. – авт.)), «середовище» [21]. Аналіз положень статті 1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» дозволяє зробити висновок, що воно розуміється як сукупність правових відносин «у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною» [22]. Таке розуміння «навколишнього природного середовища» є певною мірою звуженим його розумінням, адже знову поза увагою залишається людина як найвища соціальна цінність. Необхідність акцентування уваги на необхідності досягнення балансу взаємовідносин саме людини, суспільства і природи визначається у міжнародних актах, і має бути репрезентовано у національному правовому полі.

Однак такий підхід до розуміння категорії навколишнього середовища як об'єкта правової охорони не є загальнопоширеним у світовій практиці правозастосування. Зокрема, відповідно до законодавства Японії навколишнє середовище як об'єкт правової охорони розглядаються без виокремлення природної та антропогенної його складових [20, с. 12]. Відповідно до нормативних положень Екологічного кодексу Республіки Казахстан під навколишнім середовищем (довкіллям) розуміється сукупність природних і штучних об'єктів, включаючи атмосферне повітря, озоновий шар Землі, поверхневі та підземні води, землі, надра, тваринний та рослинний світ, а також *клімат* у їх взаємодії [23]. Таким, що заслуговує на акцентуацію уваги є нормативне розуміння категорії «навколишнього природного середовища», охорона якого є безумовною гарантією забезпечення здорового та естетичного розвитку людини, що визначено відповідно до чинного законодавства Республіки Молдова [24].

Відповідно до положень Стокгольмської декларації з навколишнього середовища встановлено, що навколишнім середовищем сукупність складових навколишнього природного середовища та навколишнього середовища, що створене людиною, у тому числі побутове та робоче [6].

З врахуванням необхідності застосування міжгалузевого підходу до дослідження категорії «довкілля» або «навколишнє середовище», необхідно зазначити, що поширеним є його розуміння вченими-екологами як сукупності сил та явищ природи, її речовина та простір, будь-яка діяльність людини, що знаходиться поза об'єктом чи суб'єктом, що розглядаються, та безпосередньо з ними контактують [25, с. 20].

Попри відсутність законодавчого визначення поняття «довкілля» (чи його синонімічної категорії

«навколишнє природне середовище») у наукових колах постійно здійснюються дослідження, спрямовані на пошук авторських підходів до його розуміння. Крім того вартим уваги є встановлення енциклопедичного розуміння його сутності. Зокрема, авторський колектив «Великого енциклопедичного юридичного словника» за загальним керівництвом Ю.С. Шемшученка аргументує доцільність розуміння «навколишнього природного середовища» («довкілля») як сукупності природних та природно-антропогенних умов (земля, вода, ліси, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ), що оточують людину та є необхідними для її життя і діяльності [26, с. 489].

Корелюється такий підхід із визначення навколишнього природного середовища (довкілля) з підходом свого часу, обґрунтованим В.К. Матвійчуком, як доступної людині природу (як недоторканної, так і зміненої чи створеної людиною) [27, с. 123]. Доцільність поєднання навколишнього природного середовища (довкілля) як сукупності природних та природно-антропогенних складових виділено у дослідженнях А.О. Матвійчука [13, с. 60], при цьому вченим заперечується необхідність віднесення до об'єктів особливої охорони життя та здоров'я людей як складової навколишнього середовища. Однак саме такий підхід обґрунтовано академіком Ю.С. Шемшученком [28, с. 13].

Прихильником широкого тлумачення поняття «довкілля» є і В.В. Іванюшенко, що обґрунтувала доцільність його розуміння як тотожності довкілля та навколишнього середовища, що є сукупністю об'єктів природного середовища, інших соціальних факторів (зокрема, умов побуту, харчування, навчання, відпочинку тощо, тобто факторів, що відображають вплив на життя та здоров'я людини, на результативність її життєдіяльності [29, с. 9].

Варто відзначити, що з точки зору лексичного розуміння конструкції «навколишнє природне середовище» воно є не зовсім вдалою спробою перекладу з російської мови терміну «environment». Натомість з точки зору лексичної будови української мови доцільним є застосування терміну «довкілля», що не є калькою російського терміну «окружающая природная среда» [30, с. 138; 31, с. 80; 32, с. 78].

Відсутність законодавчого визначення категорії «довкілля» ускладнює проблеми його застосування, однак при цьому саме вона є основою для визначення сутності родового об'єкту екологічних злочинів (розділ VIII Кримінального кодексу України). Відповідно до чинного адміністративно-деліктного законодавства України родовим об'єктом адміністративних екологічних правопорушень є «природа», нормативне розуміння якої не встановлено. Варто зазначити, що профільний орган публічного управління в Україні також починаючи з вересня 2019 року має назву Міністерства енергетики та захисту довкілля України, що було реалізовано відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 року № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів

виконавчої влади» [33]. В ході таких реформаційних змін фактично відбулось визнання саме «довкілля» як об'єкту публічного управління, як об'єкту адміністративних правовідносин, як особливого об'єкту, що потребує охорони та захисту.

Висновки. З врахуванням вище зазначених міркувань необхідно зробити декілька висновків, що будуть покладені в основу подальшого дослідження. Передусім, в основу авторського розуміння категорії «довкілля» покладено необхідність виділення як її складової життя та здоров'я людини, визначення у якості критеріїв сприятливості довкілля не лише дотримання встановлених чинним законодавством вимог щодо дотримання лімітів забруднення навколишнього природного середовища, а і визначення взаємозв'язків між тривалістю життя людини і відповідним станом довкілля в певній місцевос-

ті. Крім того, якість захисту довкілля визначається і відповідним рівнем забезпечення стандартів благоустрою населених пунктів, що визначає в тому числі і умови життєдіяльності людини. З врахуванням такого підходу є необхідним відмовитися від використання терміну «навколишнє природне середовище», що в його лексико-семантичному розумінні є невдалою спробою перекладу терміну «environment», якому відповідає українське слово «довкілля». Довкілля як об'єкт адміністративно-правового захисту та охорони розуміється як сукупність природних та природно-антропогенних об'єктів, що є формуючою сукупністю факторів впливу на життя та здоров'я людини, при цьому забезпечення його сприятливості має функціональне спрямування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гнатів П. Природне та антропогенне середовища: їхня суть та методологія наукового пізнання. *Праці наукового товариства ім. Шевченка. Екологічний збірник*. С.270-280.
2. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України : проблеми реалізації державної екологічної політики екологічної політики : монографія. Д.: Національний гірничий університет, 2011. 373 с.
3. Стойко С.М., Койнова І.Б. Сучасні види антропогенного впливу на життєве середовище. *Український географічний журнал*. 2012. №1. С. 50-57.
4. Легеза Ю. О. Визначення змісту екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 95–101.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Стокгольмська Декларація (Щодо питань навколишнього середовища) від 16.06.1972 р. «Действующее международное право», Т. 3. М. : Московский независимый институт международного права. 1997. С. 682-687.
7. Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку від 03.06.1992. Действующее международное право. Т. 3. М. : Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687-692.
8. *Костицький В.В.* Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). К., ІЗП і ПЗ, 2003. 772 с.
9. *Клименко С.В.* Теоретичні, кримінально-правові і кримінологічні проблеми боротьби з посяганнями на навколишнє природне середовище (досвід системного аналізу) : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. 12.00.01. Одеса : Одес. держ. ун-т ім. І.І.Мечникова, 1996. 20 с.
10. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол. : Ю.С.Шемшученко (відповід. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т.2. 744 с.
11. *Андрейцев В.І. та ін.* Екологічне право : особлива частина : підручник для студ.юрид. вузів і фак. / В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова та ін. : Повний акад. курс / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева В.І. К. : Істина, 2001.
12. *Бредіхіна В.Л.* Право громадян на безпечне навколишнє природне середовище : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.06/ Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого, 2005. 20 с.
13. Матвійчук А.О. Поняття сприятливого навколишнього природного середовища у немайнових відносинах, що регулюються цивільним правом. *Юридична наука*. 2011. №2. С. 55-65.
14. *Ляпунов Ю.И.* Уголовно-правовая охрана природы органами внутренних дел. М. : Академия МВД СССР, 1974. 151 с
15. *Мунтян В.В.* Правовая охрана рыбных богатств. *Правовая охрана природы*. М. : Изд-тво МГУ, 1961. С. 8-17.
16. *Сергеева Т.Л.* Охрана природы по советскому уголовному законодательству. Правовые вопросы охраны природы в СССР. М. : Госюриздат, 1963. С. 168-222.
17. *Маер Абіх Клаус Міхаель.* Повстання на захист природи. Від довкілля до спільно світу. Переклад з нім., післямова, примітки Анатолія Єрмоленка. К.: Лібра, 2004. 196 с.
18. *Андрейцев В.І.* Право екологічної безпеки : навч. та наук. – практ. посіб. К. : Знання-Прес, 2002. 332 с.
19. *Серов Г.П.* Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит): Учебное пособие. М. : Изд. центр «Анkil», 1998. 207 с.
20. *Дикусар В.М.* Международно-правовые проблемы охраны окружающей среды : автореф. дис. на соиск. ученой степени доктора юридических наук. Специальность:12.00.10. Международное право ; Европейское право. М. : Институт государства и права РАН, 2007. 34 с.
21. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998. *Офіційний вісник України*. 1999. № 28. Ст. 1368.
22. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264&XII. *Відомості Верховної Ради України* від 08.10.1991. № 41. Ст. 546.
23. Екологічний кодекс Республіки Казахстан від 09.01.2007 № 212. *Відомості Парламенту Республіки Казахстан*. 2007. № 1. Ст. 1.
24. Об охране окружающей среды : Закон Республики Молдова от 16 июня 1993 г. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3317

25. Биосфера. Экология. Охрана природы. Справочное пособие / За ред. С.М. Хазанет, А.В. Янковская. К. : Наукова думка, 1987. 523 с
26. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
27. *Матвійчук В.К.* Теоретичні та прикладні проблеми кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища : монографія. К. : Національна академія управління, 2011. 368 с.
28. Екологічне право України. Академічний курс: підручник. За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
29. *Іванюшенко В.В.* Конституційне право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його забезпечення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02. К. : Ін-т законодавства Верх. Ради України, 2009. 20 с.
30. *Сараванський С.* Секрети української мови. К. : УКСП, «Кобза», 1994. 152 с.
31. *Гінзбург М.Д.* Що таке «довкілля» і що таке «навколишнє середовище»? *Ринок інсталяцій.* 2004. № 9. С. 80.
32. *Непійвода В.* Проблеми вдосконалення української термінології у галузі екологічного права. *Право України.* 2003. № 11. С. 76-82.
33. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 року № 829. URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-п>

Шклярєнко А. М.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМКІВ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ОХОРОНИ

THE PROBLEM OF DETERMINING THE DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGAL GUARANTEES OF THE ACTIVITIES OF THE POLICE

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених, визначено та охарактеризовано напрямки вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони. Відзначено, що робота законодавця в окреслених у статті напрямках дозволить не тільки якісно покращити ефективність та загальну результативність діяльності поліції охорони, це в свою чергу сприятиме підвищенню довіри до неї з боку населення, а як результат повинно збільшити клієнтську базу для охорони, що априорі підвищує прибутковість відомства.

Ключові слова: поліція охорони, юридичні гарантії, законодавство, правове регулювання, правові засади, кадрова політика.

In the article, on the basis of the analysis of norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the directions of perfection of legal guarantees of activity of police of protection are defined and characterized. It is noted that the work of the legislator in the directions outlined in the article will allow not only qualitatively to improve the efficiency and overall effectiveness of the activities of the police. This, in turn, will increase the trust in it from the side of the population, and as a result should increase the client base for protection, which a priori increases the profitability of the department.

Key words: police protection, legal guarantees, legislation, legal regulation, legal framework, personnel policy.

Постановка проблеми. Державна влада – це не статичне явище, яке керує суспільством в межах якоїсь території, а упорядкована сукупність, наділена владою організацій, кожна за яких має свою компетенцію та виконує частину функцій держави, закріплених у Конституції та іншому законодавстві України. На сьогоднішній день в нашій країні існує багато різних груп зазначених відомств, кожне з яких відповідає за відведені їй обов'язки. Однією з найбільш важливих серед усіх державних організацій є система правоохоронних органів на які покладається забезпечення найважливішого пріоритету – прав і свобод людини і громадянина та правопорядку в державі в цілому. Чільне місце у даній системі займає поліція охорони, діяльність якої потребує комплексного удосконалення, зокрема в частині підвищення юридичних гарантій її роботи.

Стан дослідження. На необхідності вдосконалення адміністративно-правового статусу поліції охорони в Україні неодноразово у своїх наукових працях наголошували різні дослідники. В цьому контексті слід вказати наукові здобутки: С.О. Баран, О.П. Віхрова, І.О. Віхрової, М.П. Гетьманчука, Г.М. Глибіної, О.М. Гуміна, Є.В. Пряхіна, К.Ф. Гуценко, М. А. Ковалева, Д.К. Катрич, С.В. Ківалова, Л.Р. Білої, В.С. Куйбіди, В.І. Кунченко-Харченко, В.Г. Печерського, Ю.Ю. Трубіна та багатьох інших. Втім, незважаючи на чималу кількість розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені напрямкам вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони.

Саме тому метою статті є: визначити та охарактеризувати напрямки вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження слід відзначити, що під юридичними

гарантіями діяльності поліції охорони слід розуміти визначену нормами чинного законодавства України сукупність державно-правових засобів, які використовуються з метою забезпечення ефективної, якісної та результативної діяльності даного відомства, що дає змогу повною мірою використати його наявний потенціал. Такі гарантії, на нашу думку, носять політичний, економічний, організаційний, економічний, правовий характер, тощо. Переконані, що говорячи про напрямки вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони найбільш доцільно крізь призму елементів цих гарантій, які в свою чергу найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) правові, які представляють собою сукупність нормативно-правових засобів, які спрямовані на забезпечення реалізації повноважень поліції охорони; та 2) організаційні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу поліції охорони. Звісно, в рамках даного дослідження ми не можемо присвятити свою увагу обом групам гарантій, а тому нами буде детальна увага присвячена саме правовим гарантіям.

Тож, визначаючи напрямки вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони вважаємо, що їх найбільш доцільно розглядати наступним чином:

а) удосконалення адміністративного законодавства, нормами якого регулюється діяльність поліції охорони. Адміністративне законодавство ми будемо тлумачити як систему нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Тому воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. Є вагомими підстави додати до цього переліку також

нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тих випадках, коли вони визначають права і обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку [1, с. 147].

Тож, говорячи про вдосконалення законодавства, яке визначає загальні засади діяльності поліції охорони, слід мати на увазі: по-перше, розвиток законодавства, поліпшення його змісту і форми не відбуваються самі по собі, а є наслідком діяльності компетентних суб'єктів (як правило, це органи держави, наділені правотворчими повноваженнями); по-друге, розвиток, зміна і доповнення законодавства обумовлені розвитком і зміною суспільних відносин, потребами та інтересами суспільства, потребами юридичної практики. Необхідність внесення змін та доповнень у нормативно-правові акти зумовлена саме цими обставинами. Внесення не виправданих змін, тобто таких, які не відповідають потребам суспільного розвитку і приводять до «інфляції» законодавства, не є його удосконаленням. Інакше кажучи, не всі зміни і доповнення законодавства є його удосконаленням; по-третє, удосконалення законодавства – це, по суті, діяльність по постійному підтриманню його якісного стану, тобто якості його змісту і форми. Це пов'язано з тим, що тільки в такому стані законодавство здатне забезпечити ефективне регулювання суспільних відносин [2].

Варто відзначити, що на сьогоднішній день питання вдосконалення діяльності поліції охорони є малодослідженим, а більшість наукових здобутків стосувались старої Державної служби охорони. А тому ми, спираючись на аналіз норм чинного на сьогодні законодавства, вважаємо найбільш доцільним:

- по-перше, розширити правові засади взаємодії Поліції охорони із іншими органами та структурними підрозділами Національної поліції України. Адже діючий на сьогодні Порядок взаємодії органів і підрозділів поліції під час організації та виконання органами поліції охорони заходів з фізичної охорони об'єктів від 07.07.2017 № 577 має низку недоліків. Зокрема в ньому потребують уточнення: а) мета, завдання та принципи такої взаємодії, б) матеріально-технічне забезпечення їх спільної діяльності (наприклад, в частині проведення спільних навчань); в) більш детально опрацювання потребують права та обов'язки сторін взаємодії;

- по-друге, перегляду потребує порядок надання платних послуг поліцією охорони. Крім того, з метою розширення сфери охоронних послуг поліції охорони потрібно здійснити такі першочергові заходи: 1. Укладення договірних відносин на охорону об'єктів, що займають велику територію, а також корпоративних споживачів охоронних послуг. 2. Запровадження охорони об'єктів приватного будівництва з використанням новітніх охоронних систем. 3. Забезпечення повного спектра послуг по охороні кредитно-фінансових установ, починаючи від пошуку будівлі під банківську установу, до розробки документації на

обладнання приміщень охоронно-пожежною сигналізацією, їх обладнання та надання послуг по охороні приміщень, супроводження грошових знаків і цінних паперів, обслуговування банкоматів тощо. 4. Надання послуг по реагуванню нарядів пунктів централізованого спостереження на повідомлення про скоєння злочинів (правопорушень) проти водіїв, у тому числі таксистів приватних підприємств. 5. Запровадження та розширення сфери надання послуг по охороні різних приватних заходів (весілля, концерти, збори, спортивні матчі, фестивалі тощо) [3, с. 76-77].

- по-третє, слід переглянути правові засади кадрової політики Поліції охорони. Це пов'язано в тому числі із наявністю проблем у кадровій політиці всієї Нацполіції. Тож, на сьогодні загальними причинами проблем комплектування підрозділів Національної поліції можна назвати: 1) передчасний та неякісний відбір кандидатів на вакантні посади в підрозділах патрульної поліції у 2015 році спричинив відтік кадрів та некомплект підрозділів у 2017 році; 2) у тексті закону та інших нормативно-правових актів законодавцем недостатньо роз'яснено, в чому полягає комплектування підрозділів Національної поліції, та неоднозначно визначені поняття «добір на посаду», «призначення на посаду поліцейського», «штатний розпис (штат)», «штатна посада», «комплектування в порядку просування по службі»; 3) невизначеність напряму реформування вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, та їхньої ролі в комплектуванні підрозділів Національної поліції [4].

б) наступним не менш важливим питанням в контексті удосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони, є покращення соціального захисту її працівників. Взагалі, соціальний захист – це діяльність держави, яка спрямована на запобігання ситуаціям соціального ризику в нормальному житті особи, що забезпечує підтримання оптимальних умов життя й закріплена у системі правових норм щодо регулювання суспільних відносин, які складаються при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї, у випадках, передбачених законодавством, у розмірі не нижчому від гарантованого державою мінімального рівня [5]. Відповідно до Інструкції «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів» від 07 липня 2017 року № 577, на працівників поліції охорони розповсюджується загальне законодавство про державне соціальне страхування. На нашу думку, законодавцю слід використовувати більш диференційований підхід до соціального захисту даного виду службовців, адже їх робота в тому числі пов'язана із ризиком для життя.

в) наступне, на що слід звернути нашу увагу в рамках вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони, це юридична відповідальність. Аналіз наукової літератури та норм чинного законо-

давства України дає змогу констатувати, що законодавцю слід більш детально врегулювати питання юридичної відповідальності поліції охорони за всіма трьома аспектами. Зокрема, на нашу думку, необхідно: по-перше, більш детально визначити межі юридичної відповідальності поліції охорони, як структурного підрозділу Національної поліції України; по-друге, посилити юридичну відповідальність поліції перед користувачами охоронних послуг. А відтак, ми переконані, що на сьогодні постала гостра необхідність у розробці окремого Дисциплінарного статуту поліції охорони, що дозволить вирішити низку прогалин у діяльності даного відомства.

г) і останній напрямок посилення гарантій діяльності поліції охорони, є посилення нагляду і контролю за станом дотримання законності даним відомством. Так, у Юридичній енциклопедії за загальною редакцією Б.Н. Топорніна нагляд – це функція державних органів щодо систематичного спостереження за точним і неухильним дотриманням законів, інших нормативних правових актів, що здійснюється ними із підвідомчих питань щодо непокори органів, підприємств, установ, організацій, індивідуальних підприємців і громадян [6, с.559]. Що ж стосується контролю, то в юридичній літературі вказується про те, що даний термін є більш ширшим аніж нагляд. Зокрема В.Г. Афанасьєв розглядає контроль в аспекті ухвалення рішення і дає наступне трактування контролю. Це спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням - законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т.ін.; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, працівники контролю визначають шляхи коригування організації об'єкта управління, способи впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи [7, с.33].

Зазвичай, поняття контролю пов'язують із терміном «державний». Розглядаючи категорію державного контролю слід погодитись із точкою зору А.П. Коренева, який аргументує, що державний контроль здійснюється усіма державними органами в процесі виконання поставлених перед ними й підпорядкованими їм органами (посадовими особами) завдань. Він є складовою частиною державного управління, однією з його функцій, методом реалізації управлінської компетенції. Державний контроль може бути загальним і спеціальним. Загальний контроль охоплює усі сторони діяльності контролюваного. Спеціальний контроль здійснюється за якимось конкретним питанням, направленням діяльності підконтрольного об'єкта. Контроль може бути зовнішнім, коли він здійснюється органом, що не входить в систему перевіряемого відомства, і внутрішнім, якщо перевірка здійснюється власними силами орга-

нізації, відомства. Сутність нагляду, за думкою вченого, полягає в здійсненні спостереження за виконанням спеціальних правил і норм, встановлених уповноваженими на те органами. По суті, нагляд тісно пов'язаний з контролем, бо при його здійсненні контролюється дотримання нормативних актів, що регулюють спеціальні питання, органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. У зв'язку з цим нагляд, як правило, має надвідомчий характер [8, с.257-258, 266].

Тож, нагляд і контроль передбачає здійснення роботи із перевірки законності діяльності підконтрольного об'єкта. Традиційно, в ході перевірки законності роботи органів Національної поліції України, в рамках здійснення нагляду і контролю з'ясовуються такі питання: чи мав о орган поліції відповідні повноваження на видання акта з даного питання; чи не порушено при виданні акта норм матеріального закону; чи не обмежує акт права та свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб; чи не встановлює акт обов'язки громадян та юридичних осіб, не передбачені Конституцією України та законами; чи додержано порядок прийняття (видання) акта; чи набрав акт чинності [9]. І поліція охорони в цьому контексті не є виключенням.

Важливим напрямком в даному контексті є контроль за дотриманням норм трудового законодавства. Трудове законодавство – це дзеркало, що відображає становище людини праці в суспільстві, відношення суспільства до людини. Для досягнення даного результату необхідно пріоритетним завданням діяльності держави визначити вдосконалення правових норм, які забезпечують реалізацію громадянами своїх трудових прав, зокрема, права на відпочинок [10, с.239]. Дотримання трудового законодавства означає перевірку законності рішення власника або уповноваженого ним органу, а контроль – перевірку цього рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності та ефективності. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється в двох сферах регулювання суспільно-трудових відносин: в сфері встановлення умов праці та сфері застосування встановлених умов праці [11].

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження слід узагальнити, що незважаючи на те, що Поліція охорони є відносно новим підрозділом Національної поліції України, втім в її діяльності залишається чимала кількість проблем, зокрема в частині вдосконалення юридичних гарантій роботи даного відомства. Переконані, що робота законодавця в окреслених вище напрямках дозволить не тільки якісно покращити ефективність та загальну результативність діяльності поліції охорони. Це в свою чергу сприятиме підвищенню довіри до неї з боку населення, а як результат повинно збільшити клієнтську базу для охорони, що апіорі підвищує прибутковість відомства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

2. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2000. 166 с.
3. Шаповал В. І. Організаційно-правові основи діяльності державної служби охорони при МВС України щодо попередження та припинення правопорушень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. В. Шаповал. К., 2005. 197 с.
4. Кравченко І. Правові засади реалізації кадрової політики Національної поліції України / І. Кравченко // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 1. С. 68-72
5. Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.С. Ярошенко ; Київ. нац. екон. ун-т ім. В.Гетьмана. К., 2006. 219 с.
6. Топорнин Б.Н. Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин // М.: Юристъ. 2001. 1272 с.
7. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1977. 125 с.
8. Административное право (Общая и особенная части) /Под ред. А.П. Коренева. М.: МВД СССР, 1986. 487с.
9. Салманова, О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Салманова; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Харків, 2016. 455 с.
10. Ситницька О. А. Право на відпочинок та проблеми посилення юридичних гарантій його реалізації / О. А. Ситницька // Універ. наукові записки. 2007. № 2. С. 239–249
11. Ізуйта, П. О.Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Ізуйта Петро Олександрович ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2008. 177 арк.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.211

Виногорова С. О.,
кандидат юридичних наук

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ

THE MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF PROBATION IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану застосування пробації в Україні: визначено основні переваги інституту пробації для особи, суспільства, держави; виокремлено основні досягнення інституту пробації – затвердження пробаційних програм, створення вертикалі прес-офіцерів у обласних філіях пробації, налагодження співпраці із державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, громадськими організаціями та волонтерами для вирішення потреб суб'єктів пробації у різних сферах життя; проаналізовано статистичні дані щодо рівня функціональності інституту пробації в Україні у період з 2017 року до першої половини 2019 року; теоретично обґрунтовано доцільність імплементації міжнародного позитивного досвіду у вітчизняне законодавство. Визначено основні проблемні питання законодавчого врегулювання інституту пробації, надано пропозиції щодо удосконалення правових механізмів забезпечення діяльності органу пробації, так як наявна правова база не забезпечує у повній мірі відповідні умови для ефективного виконання завдань цього органу. Акцентовано увагу на доцільності проведення корекційної роботи із засудженими, яка б сприяла мінімізації факторів ризику вчинення ними повторних злочинів. Надано пропозиції щодо удосконалення законодавства у даному напрямі діяльності та окреслено перспективи розвитку цього інституту.

Ключові слова: пробація, досудова доповідь, умовно-дострокове звільнення, кримінальне покарання, адаптація.

The article is devoted to the study of the current state of probation in Ukraine: the main advantages of the probation institute for the individual, society, and the state are identified; the main achievements of the probation institute were highlighted – approval of probation programs, creation of vertical of press officers in regional branches of probation, establishment of cooperation with state bodies, local self-government bodies, enterprises, institutions, public organizations and volunteers to address the needs of probation subjects; analyzed the statistical data on the level of functionality of the probation institute in Ukraine from 2017 to the first half of 2019; it is theoretically substantiated the feasibility of implementation of international positive experience in domestic legislation. Among the main achievements of probation should be highlighted: approval of probation programs (regional target programs are financed from local budgets). As of today, there are 13 regions in Ukraine where targeted programs are implemented, and 26 divisions participating in the implementation of these programs; creating a vertical of press officers in regional branches of probation, establishing cooperation with state bodies, local governments, enterprises, institutions, public organizations and volunteers to address the needs of probation subjects in different areas of life (minimizing the risk factors of committing repeated criminal offenses). The main problems of legislative regulation of the probation institute were identified, proposals for improvement of legal mechanisms for ensuring the activity of the probation authority were provided, as the existing legal framework did not fully provide the appropriate conditions for the effective fulfillment of the tasks of this body. Emphasis is placed on the feasibility of corrective work with convicts, which would help to minimize the risk factors for their re-offending. Suggestions for improvement of legislation in this field of activity are given and the prospects of development of this institute are outlined: adopt the Law of Ukraine «On the penitentiary system», as well as make appropriate changes to the Law of Ukraine «On probation», «On the state criminal executive service of Ukraine», «On pretrial detention», «On the National police», the Criminal executive code of Ukraine and the like.

Key words: probation, pre-trial lecture, conditional release, liberation, criminal punishment, adaptation.

Постановка проблеми. Сучасна тенденція в Україні й світі до зменшення застосування покарання у виді позбавлення волі слугує підґрунтям до запровадження і розвитку пробації. Понад три роки триває реформування пенітенціарної системи України, під час якого спільними зусиллями державних органів влади, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, за підтримки закордонних партнерів практично з нуля в нашій державі впроваджено інститут пробації (Закон України «Про пробацію» від 05.02.2015 р. № 160-VIII) [1].

Дослідження інституту пробації, що функціонує в Україні, наразі набирає все більшої актуальності, адже соціальна адаптація осіб, звільнених від відбування покарання – один із важливих напрямів не

лише профілактики вчинення нових злочинів цією категорією осіб, але й профілактики злочинності в цілому. Для колишніх засуджених «вихід на свободу» є гострою кризовою ситуацією: звикаючи під час відбування покарання отримувати все від держави, такі особи не мають можливості для потрібної самореалізації та прояву активності, а звільняючись з установи, не звільняються внутрішньо, звикнувши залежати від керівної адміністративної сили. Крім внутрішніх психологічних факторів адаптації, колишнім засудженим перешкоджає і байдуже навколишнє середовище, а в деяких випадках – і відверте неприйняття як найближчого оточення, так і суспільства в цілому. Від того, наскільки успішним буде вирішення проблем, з якими стикається зазначена

категорія громадян, залежить успішність інтеграції звільненого в суспільство, а врешті-решт, і зменшення ризику вчинення ним нового злочину.

Таким чином, **мета статті** – дослідження сучасного стану застосування пробації в Україні, з'ясування основних проблемних питань щодо законодавчого врегулювання в аспекті розбудови національної моделі пробації, а також перспектив розвитку цього інституту.

Виклад основного матеріалу. Основними перевагами пробації визначено:

- для особи, що вчинила злочин – можливість змінитися без ізоляції від суспільства; збереження сімейних стосунків, роботи та житла; подолання шкідливих звичок та зміна прокримінального мислення; отримання підтримки на шляху до змін та реалізація свого потенціалу;

- для суспільства – справедливе здійснення правосуддя (обрання покарання, необхідного і достатнього для виправлення); безпечне суспільство;

- для держави – зменшення витрат на утримання засуджених у місцях позбавлення волі; попередження повторних злочинів; зниження злочинності та кількості ув'язнених; дотримання міжнародних стандартів та європейських цінностей [2].

Міжнародний досвід також свідчить про доцільність створення державної служби пробації, адже вона суттєво впливає на зниження рівня злочинності в суспільстві, запобігає криміналізації особистості, зменшує навантаження на пенітенціарну систему та сприяє досягненню цілей кримінального покарання [3]. Так, засуджені в європейських країнах в обов'язковому порядку відвідують денні центри пробації, періодично зустрічаються з наглядовим офіцером, беруть участь у певних різновидах діяльності, передбачених положенням про пробацію, дотримуються законослухняної поведінки [4].

Пробація – доволі новий для України інститут, впровадження якого, на відміну від інших зарубіжних країн, характеризувалося введенням нових функцій та покладанням нових завдань протягом доволі обмеженого часу та ресурсів. І незважаючи на це, вже у період з 2017 по 2019 роки в Україні прослідковується тенденція до зростання рівня функціональності інституту пробації: 2017 – 40,26%, 2018 – 61,31%, перше півріччя 2019 – 76,71% [2].

Серед основних досягнень пробації:

- затвердження пробаційних програм (регіональні цільові програми фінансуються з місцевих бюджетів). На сьогодні в Україні 13 регіонів, в яких реалізуються цільові програми, та 26 підрозділів, що беруть участь у реалізації зазначених програм [5];

- створення вертикалі прес-офіцерів у обласних філіях пробації, налагодження співпраці із державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, громадськими організаціями та волонтерами для вирішення потреб суб'єктів пробації у різних сферах життя (мінімізація факторів ризику вчинення ними повторних кримінальних правопорушень).

Слід зазначити, що лише у рамках досудової пробації протягом 2018 року підготовлено 33272 досудо-

ві доповіді (у 2017 – 20411): з них за участі обвинуваченого 23259 (2017 – 15354). Винесено 35641 ухвалу суду щодо складання досудової доповіді. Що стосується наглядової пробації, то наразі на обліку перебуває 56525 засуджених, з них 518 засуджених за ухилення від відбування покарання, 1144 засуджених, яким скасовано звільнення від відбування покарання з випробуванням, 2026 засуджених, які вчинили повторні злочини після ознайомлення з порядком і умовами відбування покарання [2].

З метою підготовки осіб, які відбувають покарання у виді обмеження або позбавлення волі на певний строк, до звільнення з метою трудового та побутового влаштування таких осіб після звільнення за обраним місцем проживання застосовується пенітенціарна пробація. Так, лише протягом 2018 року підготовлено 2042 доповіді щодо попереднього погодження із засудженими питань про місце проживання після звільнення, 996 відповідей з питань працевлаштування, 6547 – щодо соціального патронажу після звільнення засуджених [2].

Слід зазначити, що за сприяння Канади, за стандартом ефективної моделі ювенальної пробації, протягом 2018 року створено 13 центрів (Львів, Рівне, Житомир, Київ, Харків, Дніпро, Кропивницький, Запоріжжя, Кривий Ріг, Миколаїв, Одеса, Мелітополь, Маріуполь), у яких по обліку пройшли 344 неповнолітніх. Проектом «Право-Justice» визначено основні напрями щодо надання експертної допомоги Центру пробації: підготовка єдиного реєстру засуджених та осіб, взятих під варту; валідація інструменту оцінки ризиків та потреб суб'єктів пробації; розробка стандартів проведення інспектувань підрозділів пробації.

Серед ключових пріоритетів на наступні роки визначено: розвиток взаємодії із судами, прокуратурою, адвокатурою, центрами БПД, поліцією та іншими учасниками системи правосуддя; подальшу реалізацію заходів комунікативної політики пробації; поглиблення співпраці з громадою, розширення практики підтримки пробації через регіональні програми, розвиток банку ресурсів з надання послуг клієнтам пробації; розроблення кадрової стратегії та стратегії волонтерства з урахуванням міжнародного досвіду; розроблення стандартів оцінки ефективності діяльності працівників пробації; створення електронної бази ведення справ суб'єктів пробації, автоматизація статистики; створення передумов впровадження електронного моніторингу у пробації (браслетів).

Досліджуючи проблемні питання правового регулювання пробації в Україні, варто акцентувати увагу на доцільності удосконалення правових механізмів забезпечення діяльності органу пробації, так як наявна правова база не забезпечує у повній мірі відповідні умови для ефективного виконання завдань цього органу. Зокрема, на сьогодні:

- не внесено зміни до ст. 26 Кримінально-виконавчого кодексу України, згідно з якою виконання кримінальних покарань у виді штрафу закріплено за кримінально-виконавчими інспекціями, діяль-

ність яких припинено майже три роки тому. За таких обставин законні дії органів пробації щодо стягнення штрафів можуть бути оскаржені у судовому порядку, і судова перспектива таких спорів є очевидною;

– згідно з ч. 2 ст. 7 Закону України «Про пробацію», однією з підстав для застосування пробації є письмовий запит суду до органу пробації про надання досудової доповіді щодо обвинуваченого. Однак, відповідно до ч. 1 ст. 72-1 КПК України, досудова доповідь представником персоналу органу пробації складається за ухвалою суду. Таким чином, прослідковується певна недосконалість юридичної техніки вказаного Закону, адже в КПК України не передбачено такого процесуального рішення як письмовий запит суду, у зв'язку з чим доцільно узгодити норми Закону України «Про пробацію» із положеннями КПК України в цій частині [5];

– не врегульовано на законодавчому рівні нормативне питання взаємодії органів пробації з підрозділами Національної поліції України, у тому числі щодо осіб, умовно-дostroково звільнених від відбування покарання з установ виконання покарань;

– не затверджено відповідні міжвідомчі нормативні документи;

– не вирішено такі важливі питання, як облікова, наглядова, профілактична та інша пробаційна робота з особами, умовно-дostroково звільненими з установ виконання покарань згідно з вимогами ст. 81 КК України, а також з особами, яким невідбутий термін покарання у виправних колоніях та виправних центрах замінено відповідно до ст. 82 КК України на більш м'яке покарання у виді громадських чи виправних робіт;

– відсутні статистичні та звітні відомості щодо вчинення цієї категорією громадян повторних злочинів після звільнення з установ Державної кримінально-виконавчої служби України.

Зазначимо, що відповідно до проекту Європейського Союзу «PRAVO JUSTICE», з метою вдосконалення процесу збирання та оброблення статистичної інформації про результати діяльності підрозділів пробації, протягом 2019-2020 років заплановано автоматизацію статистичних даних з питань пробації, що підвищить ефективність механізму прийняття управлінських рішень на рівні ДУ «Центр пробації» (превентивного реагування на проблемні питання щодо діяльності філій та підрозділів пробації, виявлення причинно-наслідкових зв'язків, що зумовлюють їх виникнення, які нині виявляються безсистемно та без єдиних підходів, підвищення рівня відповідальності керівного складу структурних підрозділів за доручену справу, підвищення дієвості інспектування проблемних підрозділів пробації);

– сучасна модель пробації в Україні не передбачає роботу з потерпілими. Так, згідно із ст. 14 Зако-

ну України «Про пробацію», потерпілі від злочинів не є суб'єктами пробації та не є учасниками право-відносин з органом пробації [1]. Варто вказати, що Правилами Ради Європи про пробацію серед інших функцій пробації передбачено і функцію роботи з потерпілими: «у разі, якщо служба пробації працює з потерпілими, вона повинна надавати їм допомогу у подоланні наслідків злочину, зважаючи на різноманітність їх проблем» (п. 93), «якщо служба пробації не працює у безпосередньому контакті з потерпілими, застосовуючи заходи виховного впливу, вона має враховувати права та проблеми потерпілих, які мають бути спрямовані на те, щоб засуджений усвідомив заподіяний збиток потерпілим і взяв на себе відповідальність за це» (ст. 96) [6]. Як бачимо, робота з потерпілими – доволі перспективний напрям розвитку інституту пробації.

Мають місце проблемні питання і у сфері дитячої пробації, адже саме інститут пробації мав стати ключовим у перевихованні підлітка, який потрапив у конфлікт із законом, та у здобутті ним необхідних навичок для майбутнього дорослого життя у гармонії з правилами суспільства. Проте, на сьогодні виявлено непоодинокі факти ігнорування судом клопотань прокурорів про складання досудової доповіді у кримінальному провадженні стосовно неповнолітнього, а також невиконання органами пробації судових рішень щодо складання доповідей. Нерідко підготовлені доповіді не містять, передбачених законодавством відомостей, без яких суд не має можливості прийняти правильне рішення. Крім того, обвинувачених неповнолітніх, батьків або їх законних представників досить часто не ознайомлюють з текстами досудових доповідей [7]. Так, згідно даних статистики, протягом першого півріччя поточного року судами до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, засуджено близько тисячі дітей, з яких лише на двох судом покладено обов'язок проходження пробаційних програм (Одеська область) [8].

Що стосується корекційної роботи із засудженими, яка б сприяла мінімізації факторів ризику вчинення ними повторних злочинів, то вона також фактично не проводиться. Через недостатнє фінансування не кожен орган пробації має у штаті професійного психолога. Як наслідок, лише протягом минулого року майже півтисячі неповнолітніх вчинили злочини повторно.

Висновки. Вирішити ці та інші проблемні питання можливо шляхом прийняття Закону України «Про пенітенціарну систему», а також внесення відповідних змін до законів України «Про пробацію», «Про державну кримінально-виконавчу службу України», «Про попереднє ув'язнення», «Про Національну поліцію», Кримінально-виконавчого кодексу України тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19>.
2. Розвиток пробації в Україні. [Електронний ресурс]. URL: www.probation.gov.ua.
3. Богатирьова О.І. Служба пробації як аналог кримінально-виконавчої інспекції: монографія. Київ: МП Леся, 2012. 320 с.

4. National Offender Management Service. Penal Policy – A. Background Paper. Ministry of Justice, 2016. May. 25 p.
5. Ягунов Д.В. «Тонка червона лінія» інституту пробації в Україні. Теоретичні та практичні аспекти інституту пробації в Україні: матеріали Міжнародного круглого столу, м. Київ, 22 червня 2018 р. Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. 164 с.
6. Рекомендація CM/Rec(2010)1 Комітету Міністрів державам-членам про Правила Ради Європи про пробацію, прийнята 20.01.2010 р. [Електронний ресурс]. URL: [http://coe.int/tdghl/stsandardsetting/prisons/Rec\(2010\)](http://coe.int/tdghl/stsandardsetting/prisons/Rec(2010)).
7. Єні О. Досудова доповідь у судовому кримінальному провадженні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 42–50.
8. Мицька О.І. Деякі питання застосування пробації в Україні. Кримінально-виконавча політика України та Європейського Союзу: розвиток та інтеграція: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 27 листопада 2019 р. Київ, 2019. С. 422–424.

Дубонос К. В.,
аспірант кафедри криміналістичного забезпечення та судових експертиз
Національної академії внутрішніх справ

ЗНАЧЕННЯ БАЗ БІОМЕТРИЧНИХ ДАНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

VALUE OF BIOMETRIC DATA BASES OF THE EXPERIENCE SERVICE OF THE MIA OF UKRAINE IN THE ACTIVITIES OF PRE-INVESTIGATION BODIES

У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, що регламентують діяльність з інформаційно-довідкового забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень. Висвітлено значення баз біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України в діяльності органів досудового розслідування. Визначено, що бази біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України є відповідними інформаційними системами, які формуються та функціонують задля забезпечення органів досудового розслідування відомостями про біометричні характеристики особи, що дозволять встановити факт її присутності на місці події, причетності до певних діянь, ідентифікувати за залишеними слідами й т.п. З'ясовано, що органи досудового розслідування в рамках кримінального провадження з метою отримання інформації про біометричні параметри особи можуть звертатися за допомогою до обізнаних осіб – спеціалістів не тільки Експертної служби МВС України, а й Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України, Державної міграційної служби України тощо. Вказані державні органи повинні взаємодіяти одне з одним під час формування та забезпечення функціонування відповідних баз біометричних даних. Зроблено висновок, що бази біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України є невід'ємним елементом системи інформаційно-довідкового забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень. Вони активно використовуються органами досудового розслідування як у процесуальній, так і непроцесуальній формі використання спеціальних знань під час здійснення кримінального провадження з метою ідентифікації особи за залишеними нею слідами на окремих об'єктах. Використання вказаних баз біометричних даних дозволяє органу досудового розслідування встановити особу злочинця, а також доказати її причетність до вчинення розслідуваного правопорушення. Таким чином, функціонування згаданих баз даних є однією з передумов, що забезпечує ефективність досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Ключові слова: бази біометричних даних, Експертна служба МВС України, інформаційно-довідкове забезпечення розслідування, органи досудового розслідування, значення.

The article analyzes the scientific and regulatory sources that regulate the activities of information and reference support for pre-trial investigation of criminal offenses. The importance of biometric data bases of the departments of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the activity of pre-trial investigation bodies is highlighted. It is determined that the biometric databases of the units of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are appropriate information systems that are formed and function to provide pre-trial investigation bodies with information about the biometric characteristics of a person, which will allow to establish the fact of his presence at the scene, involvement in certain actions, and to identify him by actions. etc. It is found out that the bodies of pre-trial investigation in the framework of criminal proceedings in order to obtain information on biometric parameters of a person can seek the help of knowledgeable persons - specialists not only of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, but also the Department of Information and Analytical Support of the National Police of Ukraine, State Migration Service Ukraine, etc. The aforementioned public authorities should interact with each other during the formation and maintenance of relevant biometric databases. It is concluded that the biometric databases of the units of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are an integral part of the system of information and reference support for pre-trial investigation of criminal offenses. They are actively used by pre-trial bodies in both procedural and non-procedural forms of the use of specialized knowledge in criminal proceedings in order to identify a person following his or her remaining traces on separate objects. The use of these biometric databases allows the pre-trial investigation agency to identify the offender and to prove his or her involvement in the offense. Thus, the operation of these databases is one of the prerequisites that ensures the effectiveness of pre-trial investigation of criminal offenses.

Key words: database of biometric data, Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, information and reference support of investigation, bodies of pre-trial investigation, value.

Постановка проблеми. Під час розслідування кримінальних правопорушень органи досудового розслідування часто виявляють різного роду сліди людини, залишені на місці події й її обстановці, на знаряддях злочину, на тілі й одязі як потерпілих осіб, так і злочинців, тощо. Для їх дослідження слідчий використовує спеціальні знання шляхом залучення обізнаних осіб до кримінального провадження в ролі спеціаліста чи експерта. Зокрема, з метою ідентифікації злочинця за залишеними ним слідами, а також підтвердження його причетності до скоєного злочину використовується інформація, яка міститься в інформаційно-пошукових системах Експертної служби МВС України. Зокрема, мова йде й про такий

їх різновид як бази біометричних даних. У зв'язку із зазначеним убачається актуальним питання про визначення ролі таких баз у діяльності органів досудового розслідування.

Аналіз останніх досліджень. Питання формування та використання інформаційних систем як елементу інформаційно-довідкового забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень неодноразово досліджувалися в працях таких учених, як: Р. С. Белкіна, В. В. Бірюкова, А. Е. Волкової, Д. В. Дабіжи, В. А. Журавля, Є. П. Іщенко, В. В. Лисенка, Є. Д. Лук'янчикова, С. А. Ялишева й інших. Однак вказані напрацювання в основному стосуються загальних положень кримінальної

реєстрації, рівнів і видів криміналістичних обліків. Разом із тим, поза увагою залишені особливості формування та функціонування баз біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України, особливо після реформування останньої. Тому в представленій статті переслідуюмо мету, яка полягає в здійсненні аналізу наукових і нормативно-правових джерел і висвітленні значення баз біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України в діяльності органів досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Ні в кого не викликає ані заперечень, ані зауважень те, що під час досудового розслідування кримінальних правопорушень особа, яка провадить таке розслідування, безперервно працює з різного роду інформацією. Без останньої неможливо з'ясувати всі обставини, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженню, та зібрати відповідну доказову базу. Для цього діяльність органів досудового розслідування повинна постійно бути організованою й спланованою. Мова йде про належне забезпечення вказаних суб'єктів як необхідними силами, засобами, так і необхідним обсягом і змістом інформації про криміналістично важливі ознаки окремих об'єктів, що становлять оперативний інтерес. Тому вбачається, що висвітлення значення баз біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України в діяльності органів досудового розслідування неможливе без попереднього з'ясування змісту та ролі в криміналістичній діяльності інформаційно-довідкового забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Насамперед варто відмітити, що в криміналістичній науці можна зустріти вживання різної термінології для позначення інформаційно-довідкового забезпечення досудового розслідування. Зокрема, використовуються терміни «кримінальна реєстрація», «криміналістична реєстрація», «інформаційне забезпечення», «інформаційно-аналітичне забезпечення» тощо. З приводу вказаного зазначимо, що предметом дослідження представленій статті є значення баз біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України як елементу інформаційно-довідкового забезпечення досудового розслідування. У зв'язку з цим нами основна увага зосереджується на ролі забезпечення органів досудового розслідування криміналістично значущою інформацією, зокрема щодо біометричних характеристик особи, а не на аналізі й оцінці доцільності використання певної термінології. Тому вказану дискусію оминемо стороною.

Разом із тим, слід указати, що всі науковці є однозначними в своїх позиціях стосовно значення криміналістичних обліків (баз даних, інформаційних систем) у діяльності правоохоронних органів. Так, В. В. Лисенко, О. В. Лисенко вірно підкреслюють той факт, що ефективність діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, розкриття та розслідування злочинів безпосередньо залежить від рівня інформаційних технологій для збирання, накопичення та аналізу інформації, що стосується обставин

учинення злочинів та осіб, які їх учинили. Головним етапом є виокремлення даних, що сприятимуть правоохоронній діяльності, зокрема викриттю осіб, які вчинили злочини [1, с. 176].

На важливість інформаційно-довідкового забезпечення розслідування кримінальних правопорушень указує й А. Е. Волкова. На її думку, одним з найважливіших факторів, що визначають успіх і ефективність розслідування, є рівень його інформаційного забезпечення, тобто дій з виявлення та надання (передачі) криміналістично значущої інформації безпосередньому користувачеві. Рациональне ж використання криміналістично значущої інформації можливо тільки в рамках великої інформаційно-пошукової системи з використанням комп'ютерної техніки [2, с. 40; 3, с. 71].

У цьому контексті варто навести твердження Д. В. Дабіжи з приводу того, що розслідування кримінальних правопорушень є діяльністю, яка за своїм змістом є процесом пошуку, дослідження та використання інформації, за допомогою якої формується уявлення про об'єкт пізнання. Від кількості й якості інформації, її доступності для працівників органів досудового розслідування, оперативних підрозділів, які проводять слідчі (розшукові) дії, тобто від рівня їх інформаційної забезпеченості залежить ефективність цієї діяльності [4, с. 175]. Більше того, науковець відмічає, що однією з головних умов посилення протидії злочинності є широке застосування інформаційних систем, які сприяють упорядкуванню роботи з інформацією про об'єкти обліку, її адресному отриманню [5, с. 221].

В. О. Приходько також зазначає, що ефективність діяльності співробітників поліції з пошуку, отримання, аналізу та використання інформації під час розслідування кримінальних правопорушень багато в чому залежить від наявності у суб'єктів розслідування достовірної й у необхідній кількості інформації про криміналістично значущі об'єкти, що може бути отримана з різноманітних джерел. Важливе значення серед джерел такої інформації мають криміналістичні обліки розшукового призначення Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України, на кшталт, дактилоскопічні обліки, обліки генетичних ознак людини тощо [6, с. 281].

Відповідно окремі бази даних, які в своїй сукупності формують систему інформаційно-довідкового забезпечення розслідування кримінальних правопорушень, дозволяють суб'єктам, які здійснюють досудове розслідування, використовувати криміналістично значущу інформацію про певні об'єкти для пошуку осіб і встановлення їх причетності до події кримінального правопорушення, знярядь і засобів правопорушення, інших слідів злочину. Як приклад, у законі України «Про Національну поліцію» (ст. ст. 25, 26) зазначається, що поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність, яка передбачає формування баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС України, користування базами (банками) даних МВС України та інших органів державної влади, здійснення інформаційно-

пошукової й інформаційно-аналітичної роботи, здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями. Більше того, під час наповнення та підтримання в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС України, зокрема стосовно осіб, затриманих за підозрою у вчиненні правопорушень (адміністративне затримання, затримання згідно з дорученням органів правопорядку, затримання осіб органами досудового розслідування, адміністративний арешт, домашній арешт), поліція забезпечує збирання, накопичення мультимедійної інформації (фото-, відео-, звукозапис) та біометричних даних (дактилокарти, зразки ДНК) [7].

Також одним із суб'єктів, уповноважених на забезпечення функціонування інформаційно-пошукових систем, є Експертна служба МВС України [8]. Остання у відповідності до положень Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків Експертної служби МВС створює криміналістичні обліки з метою використання їх для запобігання, виявлення, розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень при здійсненні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, а також з метою підвищення рівня інформаційного забезпечення проведення експертних досліджень. Зокрема, серед криміналістичних обліків варто виокремити дактилоскопічний облік та облік генетичних ознак людини [9]. Вони входять до баз біометричних даних.

Тобто використання баз біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України, як елементу інформаційного забезпечення, потрібно розглядати насамперед у якості загального методу організації тієї чи іншої діяльності. Вказаний процес, на думку Є. Д. Лук'янчикова, пов'язаний з отриманням (збиранням), переробкою, використанням і збереженням інформації, яка відображає реальні явища, події, факти тощо [10]. Як цілком слушно зазначає С. М. Круль, облік є банком або базою даних, тобто об'єктивною формою представлення й організації сукупності відповідних даних. Саме облік є інформаційно-довідковою системою, що створена та функціонує з метою забезпечення діяльності певною інформацією про об'єкти обліку [11, с. 192-193]. У нашому випадку бази біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України є відповідними інформаційними системами, які формуються та функціонують задля забезпечення органів досудового розслідування відомостями про біометричні характеристики особи, що дозволять встановити факт її присутності на місці події, причетності до певних діянь, ідентифікувати за залишеними слідами й т. п. При цьому діяльність суб'єктів розслідування, що спрямована на пошук та одержання, а в необхідних випадках, оновлення та коригування інформації, яка міститься в інформаційних системах, повинна здійснюватися незалежно від їх безпосереднього цільового призначення та відомчої

належності, з метою використання її у процесі розслідування злочинів [12, с. 254].

В. В. Бірюков вірно відмічає, що технології з використанням ідентифікаторів, що ґрунтуються на власних ознаках осіб (біометричних характеристиках), дедалі частіше знаходять застосування як у системах контролю за доступом, так і в інформаційних системах, призначених для ідентифікації осіб за їх відображеннями. При цьому науковець додає, що до біометричних характеристик особи, які можна використати для її ідентифікації, причому як у процесуальній, так і непроцесуальній формі, можна віднести як її фізичні, так і динамічні характеристики. Так, усе частіше в практиці правоохоронних органів, а також в інформаційних системах інших установ і відомств використовуються технології розпізнавання за відбитками пальців, райдужною оболонкою ока, зображенням обличчя, за голосом та іншими біометричними характеристиками особи [13, с. 263-266].

Окрім того, варто погодитися з твердженням, що отримання інформації стосовно об'єктів та явищ різними суб'єктами, що здійснюють їх пізнання, зумовлює розсіювання інформації по різних інформаційних системах. Це, у свою чергу, ініціює слідчих та працівників оперативних підрозділів у процесі розслідування звертатись не тільки до спеціально створених для сприяння розслідуванню інформаційних систем, а й інших, що містять інформацію, яка може набути криміналістичного значення в певній ситуації. У процесі розслідування суттєвий вплив на його хід, встановлення певного об'єкта або факту можуть мати дані не тільки спеціалізованих – криміналістичних, а й будь-яких інформаційних систем незалежно від їх прямого цільового призначення та відомчої належності [12, с. 253]. Зокрема, своєчасне використання інформації, накопиченої в криміналістичних обліках, банках даних, інших відомчих обліках, узагальнення й аналізу відомостей з «відкритих» джерел, застосування додаткових інформаційних ресурсів інших власників, що потрапили в «орбіту» розслідування, на думку Є. П. Іщенко, П. П. Іщенко, дозволить заповнити «гострий дефіцит інформації», необхідної для провадження ефективного досудового розслідування кримінальних правопорушень [14, с. 7].

З приводу наведеного зазначимо. Інформація про біометричні ознаки особи міститься в інформаційних системах не тільки Експертної служби МВС України, а й у криміналістичних обліках Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України, а саме таких підсистемах як «Пізнання», «Дактилоскопічний облік» [15, с. 122-127]. Окрім того, Державна міграційна служба України, як розпорядник, забезпечує ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації [16]. У вказаному реєстрі з метою впровадження та функціонування національної системи біометричної верифікації та ідентифікації гро-

мадян України, іноземців та осіб без громадянства фіксуються біометричні дані (параметри) особи. Під останніми Кабінет Міністрів України пропонує розуміти відцифровані відбитки пальців рук, відцифроване зображення обличчя [17]. Тобто органи досудового розслідування в рамках кримінального провадження з метою отримання інформації про біометричні параметри особи можуть звертатися за допомогою до обізнаних осіб – спеціалістів не тільки Експертної служби МВС України, а й Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України, Державної міграційної служби України тощо. Більше того, вважаємо, що вказані державні органи повинні взаємодіяти одне з одним під час формування та забезпечення функціонування відповідних баз біометричних даних.

Висновки. Отже, бази біометричних даних підрозділів Експертної служби МВС України є невід’ємним елементом системи інформаційно-довідкового забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень. Вони активно використовуються органами досудового розслідування як у процесуальній, так і непроцесуальній формі використання спеціальних знань під час здійснення кримінального провадження з метою ідентифікації особи за залишеними нею слідами на окремих об’єктах. Використання вказаних баз біометричних даних дозволяє органу досудового розслідування встановити особу злочинця, а також доказати її причетність до вчинення розслідуваного правопорушення. Таким чином, функціонування згаданих баз даних є однією з передумов, що забезпечує ефективність досудового розслідування кримінальних правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лисенко В. В., Лисенко О. В. Інформаційно-довідкове забезпечення встановлення місцеперебування осіб, оголошених у розшук. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 176-187.
2. Яльшев С. А. Криминалистическая регистрация: проблемы, тенденции, перспективы. М.: Академия управления МВД России, 1998. 146 с.
3. Волкова А. Е. Використання інформаційно-довідкових обліків при проведенні слідчих дій // Форум права. 2008. № 1. С. 71-76. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08vaepsd.pdf>. (дата звернення: 24.12.2018).
4. Дабіжа Д. В. Класифікація обліків та інформаційних систем. *Криміналістичний вісник*. 2016. № 1 (25). С. 175-180.
5. Дабіжа Д. В. Використання інформаційних систем під час розслідування кримінальних правопорушень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2015. Випуск 4. С. 221-230.
6. Приходько В. О. Криміналістичні обліки розшукового призначення Експертної служби МВС України – джерела криміналістично значущої інформації // Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 281-284. URL: http://pap.in.ua/3_2018/80.pdf (дата звернення: 25.12.2018).
7. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
8. Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 03.11.2015 № 1343, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 06.11.2015 за № 1390/27835. *Офіційний вісник України*. 2015. № 92. Стор. 342. Стаття 3149. Код акта 79487/2015.
9. Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків Експертної служби МВС: наказ МВС України від 10.09.2009 № 390, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15.10.2009 за № 963/16979. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Стор. 72. Стаття 2794.
10. Лук’янчиков Є. Д. Інформаційне забезпечення розслідування злочинів (правові і тактико-криміналістичні аспекти): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2005. 36 с.
11. Круль С. М. Інформаційно-довідкове забезпечення розслідування розбоїв: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2013. 246 с.
12. Бірюков В. В. Інформаційно-довідкове забезпечення розслідування злочинів: поняття, система, завдання. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 252-255.
13. Бірюков В. В. Теоретичні основи інформаційно-довідкового забезпечення розслідування злочинів: монографія / Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2009. 664 с.
14. Ищенко Е. П., Ищенко П. П. Понятие и структура информационного обеспечения следственной деятельности. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2008. Спец. вип. № 5. С. 3-12.
15. Приходько В. Криміналістичні обліки Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України. *Jurnalul juridic national : teorie și practică*. 2018. № 4. Частина 2. С. 122-127.
16. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб’єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації: постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2017 № 784. *Офіційний вісник України*. 2017. № 86. Стор. 38. Стаття 2610. Код акта 87704/2017.
17. Про затвердження Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1073. *Офіційний вісник України*. 2018. № 4. Стор. 152. Стаття 178. Код акта 88680/2018.

Кікалішвілі М. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЛЬ МАС-МЕДІА У ПРОФІЛАКТИЦІ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ

THE ROLE OF MASS MEDIA IN THE PREVENTION OF CORRUPTION CRIMES

Стаття присвячена розгляду ролі мас-медіа у профілактиці корупційних злочинів. У статті встановлено, яку саме роль відіграють мас-медіа у профілактиці корупційних злочинів в сучасному світі, доведено важливість прозорого та незалежного функціонування медійних організацій задля належної профілактики злочинності, в тому числі корупційної. Автором розкривається визначення поняття «мас-медіа» («ЗМІ») та обумовлюється необхідність належного функціонування медіа в демократичній країні. В статті звертається увага, що медіа мають доволі широке коло функцій у боротьбі та протидії корупційній злочинності, а також спроможні реалізовувати ефективну профілактику корупційної злочинності через формування крайньої нетерпимості до корупції в населення та проведення належного правового виховання громадськості, підвищуючи правосвідомість останньої. Як підсумок визначено, що мас-медіа спроможні втілити в життя ментальні зміни у світогляді населення, що призведе до поступового викорінення явища корупції. Крім того, зазначено, що мас-медіа є одним з головних суб'єктів антикорупційної діяльності держави, але дієва робота даного суб'єкту цілком й повністю залежить від рівня тієї незалежності, який панує в медійних колах держави.

Ключові слова: мас-медіа, ЗМІ, профілактика корупційної злочинності, прозорість, незалежність, правосвідомість, ментальні зміни, громадськість.

The article is devoted to consideration of the role of mass-media in corruption crimes' prevention. In the article it is established, what role mass-media play in corruption crimes' prevention in the modern world, the importance of transparent and independent functioning of media organizations for proper prevention of crime, including corruption are proved. The author reveals the concept of "mass media" and determines the need for proper functioning of the media in a democratic country. The article draws attention to the fact that the media have a fairly wide range of functions in the fight and counteraction to corruption, and are able to implement effective prevention of corruption through the formation of extreme intolerance to corruption in the population and the proper legal education of the public, raising the legal awareness of the last one. As a result, it is determined that the mass media are able to implement mental changes in the worldview of the population, which will lead to the gradual elimination of the phenomenon of corruption. Furthermore, it is indicated that the mass media is one of the subjects of anti-corruption activities of the state, but the effective work of this subject entirely depends on the level of independence that prevails in the media circles of the state.

Key words: mass media, prevention of corruption, transparency, independence, legal consciousness, mental changes, public.

З кожним роком питання поширеності корупції стає все більш болючим для українського суспільства. На думку багатьох дослідників-соціологів, на сьогоднішній день, корупція в Україні сягнула найбільших масштабів за часів незалежності та, подекуди, здається, що точка незворотності вже пройдена й подолати корупційні труднощі державі вже майже неможливо.

Авжеж, подібний песимістичний прогноз має під собою певне підґрунтя, але, детально вивчивши питання, можна дійти висновку, що українська ситуація із корупцією не сильно відрізняється від того, що було актуальним для таких країн, як Грузія чи Естонія, яким вдалося змінити підхід до корупційних проявів в суспільстві та кардинально перевернути вектор розвитку, внаслідок чого, вдалося звести корупційні злочини та правопорушення всередині держави майже нанівець. Заклавши вектор на євроінтеграцію ще в 2014 році, народ України дав зрозуміти, що він потребує змін та жадає жити за принципами європейської свідомості, яка відрізняється крайньою нетерпимістю до хабарництва та корупції загалом.

На жаль, одразу після революції Гідності наша країна не змогла перетворитися на кращу версію себе. Пояснюється подібне як суб'єктивними так й об'єктивними чинниками. З одного боку та полі-

тична верхівка, що прийшла до влади зовсім не виправдала надій, покладених на неї та не змогла вивести країну з кризи. З іншого – Україна потрапила у важку політико-правову ситуацію з частиною анексованої території на Півдні та частиною території на Сході, на яких почався озброєний конфлікт. Природно, що в подібних умовах важко проводити кардинальні зміни в житті держави.

Важливо відмітити, що задля ефективної протидії та боротьби із корупцією в державі на високому рівні повинна знаходитися, так звана, громадянська свідомість. Сюди входять такі елементи, як невдоволеність станом корупції в державі, активність громадських організацій, які ведуть боротьбу проти корупції та безпосередня активність в роботі мас-медіа (й що не менш важливо, незалежність в їх роботі).

Не можна нехтувати тим фактом, що в сучасному світі засоби масової інформації (далі – ЗМІ) постають одним з найголовніших суб'єктів антикорупційної боротьби. Авжеж, подібна значимість медійних організацій в повній мірі реалізується лише за умови їх прозорості та незалежності. Цікаво, що повної незалежності та прозорості ЗМІ домогтися майже неможливо й це стосується всіх держав світу. Проте зробити медіа максимально незаангажованими від політиків та олігархів здається вже більш реальним

та успішно втілюється в життя в деяких провідних країнах.

Останніми роками боротьба та протидія корупційній злочинності все більше зводиться до тієї думки, що треба підвищувати ефективність профілактики корупційних злочинів. Тобто цілком логічно, що значно простіше створити, за допомогою ефективно профілактичної діяльності, такі умови, за яких корупційна злочинність не буде зароджуватися та поширюватися, аніж боротися із корупцією, яка вже зародилася та швидко кріпне в суспільстві без належної їй протидії. Провідне місце в профілактиці корупційної злочинності в сучасному житті відводиться саме мас-медіа.

У відміченому полягає актуальність даного дослідження. Окрім цього, додає актуальності вивченню ролі медіа у профілактиці корупційних злочинів той факт, що відмічені організації не завжди готові брати на себе необхідну відповідальність за проведення профілактичної роботи, а іноді не роблять це через певну суб'єктивну зацікавленість. Виходячи з цього, актуальність дослідження пояснюється й тим, що необхідно детально дослідити умови, в яких існують ЗМІ в Україні та з якими проблемами вони зіштовхуються, аби можна було напрацювати певний план реагування на відмічену проблематику, задля підвищення якості роботи ЗМІ та реалізації з їх боку належної профілактики будь-якої злочинності, в тому числі й корупційної.

Серед вчених, які присвячували свої праці дослідженню питань місця медіа в боротьбі із корупційною злочинністю, окремо слід виокремити наступних: М. І. Мельник, О. М. Бандурка, Ю. І. Гололобова, О. М. Костенко, О. З. Захарчук, І. В. Чубенко, М. В. Карчевський та інші.

Метою даної статті є дослідження здатності вітчизняних мас-медіа бути дієвим учасником протидії корупції через здійснення належної профілактичної діяльності, дослідження проблематики, з якою зіштовхуються медіа в реалізації покладених на них функцій щодо протидії корупційній злочинності, аналізування віднайдені проблематики та відшукування шляхів подолання проблем задля підвищення загального рівня антикорупційної спрямованості ЗМІ. Задля досягнення поставленої мети висунуто наступне завдання – визначитися із дефініцією «ЗМІ»/«мас-медіа», проаналізувати, яким саме чином відмічені суб'єкти антикорупційної діяльності проводять профілактику корупційної злочинності в Україні, віднайти проблематику, яка заважає медіа належним чином виконувати профілактичну діяльність щодо викорінення корупції та запропонувати шляхи подолання віднайдені проблематики.

Переходячи до викладення основного матеріалу, перш за все, визначимося, що собою представляють ЗМІ та/чи мас-медіа. Частина науковців схильна вважати, що мас-медіа це в першу чергу спосіб обміну думками та інформацією на певному просторі (національному чи транснаціональному), який слугує формуванню громадської думки. Загалом мас-медіа та ЗМІ це тотожні за своєю суттю поняття. Умовно

прийнято вважати, що мас-медіа це, так би мовити, новітні джерела інформації, на кшталт, Інтернету, радіомовлення та телебачення, а ЗМІ – це безпосередньо класичні джерела інформації в тому вигляді, в якому вони існують вже багато років (газети, журнали та ніші друковані видання) [9, с. 88]. Але, все ж таки зазначений поділ є умовним й істотних відмінностей між поняттям мас-медіа та ЗМІ немає. Тому в даній статті ми будемо чергувати відмічені поняття, аби не повторюватися.

Якщо звернутися до законодавчих визначень, то ч. 2 ст. 22 Закону України «Про інформацію» визначає ЗМІ, як засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіо та візуальної інформації [10].

Варто зауважити, що інформаційна сфера є важливою складовою життя суспільства будь-якої держави. Не даремно кожна країна все більше опікується власною інформаційною безпекою, а випадки з хакерськими втручаннями в інформаційні осередки держав становляться справжніми скандалами та призводять до політичних конфліктів між тими, хто втрутився в інформаційну середу одних та тими, хто зазнав подібного втручання. Українське законодавство визнає загрозу в своєму інформаційному полі реальною небезпекою для всієї національної безпеки [11].

Належна робота мас-медіа слугує певною основою для розбудови демократичного суспільства. Адже, не даремно, часто-густо пересічні громадяни ототожнюють поняття «демократії» із свободою слова – яка, в свою чергу, є запорукою діяльності медіа. Не викликає сумнівів теза, що побудова демократичного суспільства є складним та довготривалим процесом. Україну в класифікації демократичних держав, слід віднести, до тих держав, які відносно нещодавно стали на шлях демократизації, адже за радянського періоду наша держава явно не могла похизувати відкритістю та прозорістю суспільного та політичного життя. Ті права та свободи, які Україна отримала внаслідок незалежності, очевидно, потребують закріплення та зміцнення, чому, безумовно, сприяє створення та належна робота таких інституцій (будь-якої форми власності), які можуть забезпечувати вільний обмін інформацією [7, с. 216].

Представники англійських ЗМІ відмічають, що рівень незалежності медіа залежить від декількох факторів, серед яких: належний рівень нормативно-правового забезпечення інформаційної середи; належний рівень професіоналізму кадрів; вміння дієво та ефективно керувати медійною структурою в умовах ринкової конкуренції [5].

Більш того, європейські дослідники кажуть, що ЗМІ можуть бути ефективними лише за умови їх суцільної незалежності від держави [2, с. 315]. Цікаво, що при цьому європейські дослідники не зауважують щодо обов'язкової незалежності медіа від олігархів та інших приватних осіб. Подібне, напевно що, має певний сенс, оскільки будь-яке видання чи телеканал не може існувати саме по собі. Його завжди хтось фінансує, адже будь-яка медійна структура це

досить суттєві фінансові вливання. Виходить, що повністю автономної медіа структури не може бути взагалі. Чому ж наші колеги з Європи окремо наголошують на необхідності незалежності ЗМІ саме від державних установ? Це може пояснити тим, що державні службовці мають найбільший адміністративний ресурс впливу на будь-яку сферу суспільних відносин, а від так будь-якій автономії, в першу чергу, загрожує все, що має приставку «держ.» або належність до державних важелів впливу.

В контексті загальнодержавної антикорупційної діяльності важко переоцінити ту роль, яка відводиться представникам медійного простору.

ЗМІ протидіє корупційним проявам, перш за все, висвітлюючи факти корупції суспільству, надаючи певний тривожний сигнал. Зазвичай, подібне висвітлення відбувається завдяки проведенню журналістських розслідувань. Цілком природно, що кожна особа в нашій державі має право в повній мірі володіти інформацією стосовно тих чи інших корупційних злочинів чи правопорушень та розуміти чи проводиться якась робота на викорінення явища корупції чи ні, та які результати подібної роботи.

Функції ЗМІ щодо протидії корупційним проявам досить широкі. Медіа проводить розслідування, викриваючи факти корупції в найвищих колах держави, які можуть стати підставою для поліції у відкритті кримінального провадження, інформують спільноту щодо корупційної злочинності, але, напевно що, найважливіше завдання зазначених організацій полягає у діяльності, направленої на профілактику злочинності та зокрема корупційної.

Профілактика будь-якої злочинності – це соціально-правовий процес, який обмежує або знищує фактори, які формують злочинні погляди на життя в суспільстві. Тобто, іншими словами профілактика злочинності це певний спосіб підтримання належного правопорядку в державі. Безумовно, наведені визначення характерні й для профілактики безпосередньо корупційної злочинності.

Головною профілактичною дією, направленою на запобігання появи та розвитку корупції, яку зобов'язана вчинювати будь-яка медіа структура, є постійне тримання в медійному просторі тематики боротьби та протидії корупційним проявам в суспільстві. Подібні матеріали та об'єми інформації, які роблять корупцію непривабливою та небезпечною для будь-кого, хто захоче примірити на себе роль корупціонера, й надходять з усіх можливих джерел, зможуть допомогти сформувати в суспільстві загальнонаціональну ідею щодо негативного ставлення до корупції, до будь-якої неправомірної/незаконної вигоди, яку хтось може отримати, використовуючи свої посадові можливості. ЗМІ повинні формувати певну громадянську гідність в населення, в якого все, що так чи інакше пов'язано з корупцією, повинно викликати огиду [12, с.220]. Саме спроба зміни ментальності людей найбільш дієва профілактика корупційної злочинності, й мас-медіа можуть це зробити.

На сьогоднішній день, ментально українці не мають різко негативного ставлення до корупції.

З одного боку, так, кожному пересічному громадянину неприємно бачити певний матеріал про посадовця, який внаслідок корупційних схем збагатів на декілька мільйонів та наніс збитки економіці держави. Подібна інформація викликає обурення, але ж при цьому 95 % громадян самі так чи інакше були учасниками певних корупційних епізодів. Неподібно випадки, коли особі внаслідок терміновості отримання певної довідки простіше піти шляхом дачі хабара й така особа не буде вважати себе корупціонером чи тим, хто допомагає розвитку хворобливого явища корупції. Така особа виправдає себе, адже в країні всі так живуть й всі так роблять, а від такої дрібниці ні державі, ні комусь конкретно не стане погано. Чи допустимо таке мислення в розвинутій, демократичній країні? Однозначно ні. Треба усвідомлювати, що поширенню корупції сприяє будь-яка дія, яка носить в собі корупційні ознаки. Кожна особа повинна починати з себе. Корупція є корупцією в будь-якій сфері та при будь-якому суб'єктному складу корупціонерів. Різниця лише в тому, що побутова корупція має під собою невеликі грошові еквіваленти та відносно незначну шкоду інтересам держави, а корупція у верхівках все зазначене істотно помножує (гроші більші, а шкода державі істотніша). Саме ж по собі явище корупції зі всім набором властивостей залишається тим самим.

З огляду на відмічене, саме ментальні зміни у свідомості українців є одним з пріоритетних профілактичних напрямків в боротьбі із явищем корупції. Подібним ментальним змінам серед населення буде сприяти, наприклад, системне висвітлення певних судових процесів над корупціонерами різних сфер суспільного буття (й бажано, аби зазначені судові процеси закінчувалися настанням максимально можливої відповідальності для корупціонера).

Сучасна людина не може жити поза інформаційним полем. Інформація оточує нас всюди, чому сприяє розвиток технологій та поширення різноманітних гаджетів, доступних кожному. Так чому ж не наситити інформаційне поле антикорупційною рекламою та пропагандою, замість інших популярних рекламних стрічок. Хтось може зауважити, що пропаганда це негативне явище, яке штучно формує чийсь погляд. Але в даному випадку пропаганда направлена на ідеологічні зміни в мисленні населення, які стосуються безпосередньо правосвідомості, без якої ми б всі досі жили за законами джунглів. В даному випадку ідеологічно формується негативне ставлення відносно насправді негативного явища, тому навряд чи при таких вихідних положеннях слід акцентувати увагу на недосконалому пропагандистських дій як таких.

Задля належного формування негативного ставлення до корупційної злочинності в населення, мас-медіа повинні співпрацювати з правоохоронними органами, обмінюючись інформацією та узгоджуючи певні дії щодо висвітлення тих чи інших подій. ЗМІ можуть проводити відкриті столи із запрошенням до участі працівників національної поліції України чи Національного антикорупційного бюро України, які

б могли дати правову оцінку певним корупційним епізодам та донести неприпустимість корупційних дій до глядачів/читачів/слухачів.

Держава за допомогою мас-медіа може проводити активну політику правового виховання населення. Висвітлення державних антикорупційних заходів в мас-медіа, окрім всього іншого, може сприяти підвищенню довіри й до державного апарату. ЗМІ повинні сформувавши таку інформаційну базу щодо корупційної злочинності, яка б чітко дала зрозуміти, що будь-який корупційний злочин чи правопорушення потягне за собою відповідальність. Правовий принцип невідворотності покарання за протиправне діяння треба донести до всіх й кожного.

Мас-медіа може також через свої ресурси поширювати в масах інформацію щодо прогресивних форм профілактики корупційної злочинності, запозичених в іноземних державах. Крім, цього мас-медіа повинні підвищувати імідж правоохоронних структур, що займаються розслідуванням корупційних злочинів, аби в населення зростав рівень довіри до відмічених структур, й населення більш охоче з ними співпрацювало, за необхідністю.

В якості профілактики корупційної злочинності мас-медіа може висвітлювати матеріали журналістських розслідувань щодо певних злочинів чи правопорушень, які в своїй діяльності, в подальшому, зможуть використовувати правоохоронні органи. Громада в свою чергу вже обізнана про такі матеріали журналістських розслідувань, стає спроможною проводити моніторинг того, чи належним чином правоохоронна структура відреагувала на тривожний сигнал, поданий ЗМІ. Доречно зауважити, що відповідно до положень діючого Кримінального-процесуального кодексу України повідомлення у ЗМІ є джерелом інформації про злочин, яка повинна бути перевірена правоохоронцями [6].

Незалежні та прозорі ЗМІ, очевидно, можуть сприяти дієвій профілактичній діяльності щодо викорінення явища корупційної злочинності. При ефективній роботі медіа можуть дати населенню чітке уявлення про масштаби корупційної злочинності в країні та відсоток розслідуваних злочинів, а також сформувавши належне відношення людей до явища корупції. Подібні тези відповідають загальнонаціональній українській антикорупційній доктрині [8, с.71].

В той же час, ЗМІ можуть відігравати й негативну роль відносно корупції. Як відмічає О. В. Волянська, зазвичай, такі випадки мають місце, коли ЗМІ працюють не прозоро та перебувають у залежності від кого-небудь, через що зазнає вдару загальна ефективність роботи відміченої інституції [3, с. 216]. Як вже відмічалось вище, головна проблема в роботі мас-медіа в Україні це важкість отримання незалежності від впливових осіб або держави, що призводить до зацікавленого ставлення більшості медійних структур при виконанні своїх професійних обов'язків.

Варто зазначити, що більшість інформації, на сьогоднішній день за даними впливових статистичних організацій, українці отримують через загаль-

нонаціональних телевізійних мовників, понад 82 %. Ще 15 % приходить на долю всевітньої мережі Інтернет та лише 3 % на інші джерела отримання інформації, наприклад з радіо та газет. Таким чином, із десяти осіб в Україні вісім дізнаються про певні події та формують свої погляди на ситуацію в державі та світі завдяки телебаченню. Все б було нічого, але кому належать телевізійні канали в Україні? Суцільна більшість телеканалів в нашій державі належать олігархам чи політикам. Телеканал «Інтер» належить Дмитру Фірташу, телеканал «Україна» - Рінату Ахметову, «1+1» - Ігорю Коломойському, «ICTV» та «СТБ» - Віктору Пінчуку, «5 канал» - колишньому Президенту України, а наразі депутату Верховної Ради України – Петру Порошенку.

Не буде ні для кого здивуванням, якщо зауважити, що відмічені канали є обов'язковим атрибутом будь-якого телевізора, адже вони є загальнонаціональними та доступними.

Виходить, що відмічені телеканали знаходяться в повній залежності від свого патрона й, за умови невдоволеності власника, канал можуть закрити. Так, працівники телеканалів, що перебувають в подібній ситуації, роблять все можливе, аби принести користь власнику, лобіюючи його інтереси, що подекуди йде явно в розріз із принципами прозорості та незалежності медіа. Зацікавленість бізнесменів та політиків у володінні телеканалами теж легко пояснити – вони можуть просувати власні інтереси, використовуючи ЗМІ в потрібному для них руслі.

В контексті висвітлення корупційних аспектів, заангажовані телеканали часто практикують випуск в інформаційний простір держави «замовні розслідування», які, зазвичай, є елементом боротьби покровителя телеканалу із його політичним чи підприємницьким опонентом. Ряд подібних замовних сюжетів начебто відповідає ідеї підігрівання інтересу громадськості до корупційних злочинів та повинен виконувати певну профілактичну роль, але ж, подібні сюжети побудовані на брехні та перетрушванні фактів, через що кожний думаючий глядач розуміє, що сюжет – це фарс. Більш того, такий глядач поступово зневірюється у незалежності вітчизняних ЗМІ й, коли з'являється справжній сюжет з викриттям корупційних злочинів, він відноситься до нього, як до чергового шоу. Відтак, очевидно не відбувається належного правового виховання, зникає довіра до ЗМІ та правоохоронців.

Замовні сюжети, зазвичай, активізуються в період проведення виборів чи певних тендерів, коли підвищується необхідність у підірванні іміджу конкурентів.

Цікаво, що останнім часом, журналістських розслідувань безпосередньо самих мас-медіа стало значно менше. Наразі, журналістські розслідування більш актуальні для шоу-програм, які завдяки таким розслідуванням заробляють для себе кращі рейтинги. Самі ж мас-медіа все частіше починають просто повторювати одну ж й ту саму інформацію на всіх телеканалах, подекуди ще й перекручуючи факти, які надійшли з першоджерела [4, с.56].

Останніми роками все більше чутно розмов стосовно того, як подолати відмічену проблематику в роботі мас-медіа та вивести їх на якісно новий рівень. Нам здається, що будь-які позитивні зрушення можливі лише за умови зміни загальнонаціональної антикорупційної стратегії. Зміни у відміченій стратегії повинні торкнутися автономії вітчизняних ЗМІ, необхідно напрацювати механізм, який дозволить би медійним структурам домогтися незалежності в своїй роботі від будь-яких осіб, в тому числі від безпосередніх власників медійної структури. Головні сили всіх медіа повинні бути направлені на формування антикорупційного світогляду в населення. Доцільно було б й підвищити якість реагування правоохоронних органів на ті тривожні сигнали відносно корупції, що виникають в ЗМІ [1].

Отже, підводячи підсумок, варто зазначити, що у профілактиці корупційним проявам мас-медіа відіграють важливу роль та виступають одним з головних суб'єктів антикорупційної діяльності держави. Проте, для належного свого функціонування та ефективного втілення профілактичних дій, медійні організації повинні бути прозорими та максимально незалежними від держави та олігархів. Автономія мас-медіа стосується й істотної долі незалежності медійних організацій від своїх же власників.

Втілюючи в життя принципи демократичного суспільства та справедливої преси, Україна вправі очікувати ефективної профілактичної діяльності мас-медіа проти злочинності, що, як наслідок, призведе до підвищення правової свідомості громадськості та зниженню рівня скоєння злочинів чи правопорушень в державі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Богунов С. С. Коррупция в современной России: политологический анализ: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» [Електронний ресурс] / С. С. Богунов. – М., 2012. – Режим доступу: <http://www.disscat.com/content/korruptsiya-v-sovremennoi-rossii-politologicheskii-analiz>
2. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі : збірник прикладів (компедіум) позитивного досвіду / [кол. авторів; за заг. ред. Тодора Тагарева; вид. укр. мовою]. – Женева–Київ: Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами; Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння та інформаційно-консалтинговою компанією Defence Express Group, 2010. – 384 с.
3. Волянська О. В. Антикорупційний потенціал громадянського суспільства в Україні та чинники, що його зумовлюють [Електронний ресурс] / О. В. Волянська // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. - 2014. - Вип. 20. - С. 212-220. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mtpsa_2014_20_37
4. Гринь І.О. Мас-медіа та корупція: українські реалії [Електронний ресурс] / І. О. Гринь // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології». – 2018. – Вип. 34. – С. 54-58. – Режим доступу : <https://periodicals.karazin.ua/politology/article/view/12652/12052>
5. Жугай В. Концепції функціонування якісної преси в Україні // Вісник Львів. ун-ту. Сер. жур – ка. – 2001. – С. 145 – 153.
6. Кримінальний-процесуальний кодекс України : Кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI/ Верховна Рада України// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88
7. Матвієнків, С. Мас-медіа і демократизації сучасного суспільства [Текст] / С. Матвієнків // Науковий вісник Ужгородського університету : серія: Політологія. Соціологія. Філософія / редкол.: М. Вегеш (гол. ред.), В. Андрущенко, М. Блецкан та ін. – Ужгород : СМП "Вісник Карпат", 2005. – Вип. 2. – С. 216–223. – Режим доступу : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/17809>
8. Мельник Дмитро. Засоби масової інформації як елемент системи протидії корупції / Д. Мельник // Вісник прокуратури : загальнодержавне фахове юридичне видання. – 2010. - № 7. – С. 68-73
9. Наумова М. Ю. Нові медіа та традиційні ЗМІ: моделі співіснування [Електронний ресурс] / М. Ю. Наумова // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. - 2011. - Вип. 13. - С. 86-92. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/arspp_2011_13_16
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII/ ВРУ// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 48, ст.650
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII/ ВРУ// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241
12. Чубенко, Ірина Василівна (ад'юкт Київського національного університету внутрішніх справ). Роль засобів масової інформації у формуванні антикорупційної свідомості громадян України [Електронний ресурс] / І. В. Чубенко // Часопис Київського університету права. - 2008/2. - № 4. - С. 219-222.

Пузирьов М. С.,

*доктор юридичних наук, професор кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології
Академії Державної пенітенціарної служби*

Мельниченко І. П.,

*аспірант
Академії Державної пенітенціарної служби*

ВІДПОВІДНІСТЬ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ДОВІЧНОГО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ ЗІ СТАНДАРТАМИ КОМІТЕТУ РАДИ ЄВРОПИ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КАТУВАННЯМ

ACCORDANCE OF THE CRIMINAL-EXECUTIVE LEGISLATION OF UKRAINE IN THE FIELD OF LIFE IMPRISONMENT TO THE STANDARDS OF THE COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE ON THE PREVENTION OF TORTURE

У статті розглянуто кримінально-виконавче законодавство України у сфері забезпечення прав засуджених до довічного позбавлення волі на предмет відповідності стандартам Європейського комітету з питань запобігання катуванням (шляхом аналізу висловлених у звіті зауважень та рекомендацій за результатами інспектування установ виконання покарань України у 2012 році). Проведено аналіз висловлених правових позицій науковців відносно впливу Європейського комітету з питань запобігання катуванням на формування кримінально-виконавчого законодавства України у сфері довічного позбавлення волі. Доведено, що зміст внесених змін до Кримінально-виконавчого кодексу України у сфері забезпечення прав та свобод засуджених до довічного позбавлення волі має прогресивний характер, але при цьому потребує подальшого приведення у відповідність до стандартів Ради Європи.

Ключові слова: довічне позбавлення волі, Європейський комітет з питань запобігання катуванням, Рада Європи, кримінально-виконавче законодавство України.

The article deals with criminal-executive legislation of Ukraine to ensure the rights of convicts to life imprisonment in accordance with the standards of the European Committee for the Prevention of Torture (by analyzing the observations and recommendations made in the report from the 2012 inspection of the penitentiary institutions of Ukraine). An analysis of the stated legal positions of scientists concerning the influence of the European Committee for the Prevention of Torture on the formation of criminal-executive legislation of Ukraine in the sphere of life imprisonment was conducted. It has been proved that the content of changes introduced in the Criminal-Executive Code of Ukraine in the direction of ensuring the rights and freedoms of convicted to life imprisonment is progressive in nature, but requires further accordance with the standards of the Council of Europe.

Key words: life imprisonment, European Committee for the Prevention of Torture, Council of Europe, criminal-executive legislation of Ukraine.

Постановка проблеми. Система виконання покарання та зокрема одного з найсуворіших його видів – довічного позбавлення волі – не залишилась поза увагою міжнародних інституцій, відповідальних за дотримання прав людини. У зв'язку з зазначеним дотримання прав та свобод засуджених стає предметом моніторингу Європейського комітету з питань запобігання катувань (далі – ЄКЗК), правовою підставою діяльності якого є норми Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – КЗПЛ), що була ратифікована Україною 17 липня 1997 року [1], а також Європейської конвенції з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (далі – КЗК), ратифікованої Україною 24 січня 1997 року [2].

Держави-члени Ради Європи, які підписали КЗК, враховуючи положення КЗПЛ, вирішили, що захист осіб, позбавлених волі, від катувань чи нелюдського або такого, що принижує їхню гідність, поводження чи покарання, повинен бути посилений позасудовими засобами превентивного характеру, який ґрунтується на інспекціях місць позбавлення волі [2]. У зв'язку з цим у 1987 році було утворено ЄКЗК,

який за результатами інспектування формує звіти, в змісті яких висловлені зауваження та рекомендації, які конфіденційно надсилаються до держав-членів Ради Європи. ЄКЗК створений, як правовий механізм допомоги державам, що добросовісно прагнуть забезпечити права осіб, які перебувають у місцях несвободи, і зокрема осіб, засуджених до довічного позбавлення волі [3, с. 6]. Особливе занепокоєння викликає факт посилення активності діяльності ЄКЗК стосовно інспектування установ виконання покарань. Підтверджуючим фактом зазначеного є науковий аналіз здійснення періодичності візитів ЄКЗК до України, за результатами якого виявилось, що з 1998 по 2009 рік, тобто більш ніж за десять років, було здійснено сім візитів до України. З 2010 року до початку 2014 року періодичність візитів відбувалась щорічно [3, с. 43].

У зв'язку з зазначеним, ЄКЗК неодноразово у своїх звітах за результатами візитів звертав увагу на проблемні питання в сфері виконання покарань, і зокрема довічного позбавлення волі, які потребували вирішення з боку української влади з приведенням їх у відповідність до вимог стандартів Ради Європи.

Предметом розгляду наукового дослідження є звіт за результатами візиту ЄКЗК, який відбувся у 2012 році. Вибір зазначеного візиту обумовлений тим, що результати інспектування, зроблені в зазначений період, містили велику кількість зауважень до української влади відносно системи виконання покарань, і зокрема довічного позбавлення волі, які порівняно з попередніми візитами мали значно більший негативний зміст за всю історію діяльності ЄКЗК.

Джерельна база. Окремі питання впливу міжнародно-правових механізмів забезпечення прав засуджених на національну кримінально-виконавчу систему розглядали такі вчені, як: Ащенко О.М., Дуюнова Т.В., Іваньков О.І., Краснокутський О.В., Львовчкін В.А., Човган В.О., Яковець І.С. та ін.

Не вирішенні раніше проблеми. Наукові дослідження діяльності ЄКЗК в Україні характеризуються лише правовим аналізом змісту загальних положень, що стосуються відбування покарань, висловлених в звітах за результатами інспектувань. Наукового дослідження про приведення у відповідність кримінально-виконавчого законодавства України у сфері довічного позбавлення волі зі стандартами ЄКЗК вченими не проводилось.

Метою статті є аналіз стандартів ЄКЗК у сфері довічного позбавлення волі з метою оцінки рівня відповідності їм кримінально-виконавчого законодавства України та вироблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій з удосконалення відповідної сфери правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Долучившись до європейської спільноти, Україна взяла на себе визначені міжнародними нормами зобов'язання у сфері захисту прав людини, розроблених на регіональному рівні Радою Європи. Їх особливістю є те, що вони мають надійну підтримку та механізм забезпечення їх дотримання, головними з яких є Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) та ЄКЗК.

У цьому зв'язку Краснокутський О.В. зазначає, що на території Європи функціонує ЄСПЛ та ЄКЗК, як контролююча структура міжнародно-правового механізму забезпечення прав засуджених, правовою основою діяльності яких є КЗК [4, с. 221].

У свою чергу Дуюнова Т. В., Яковець І. С. стверджують, що здійснення контролю з боку міжнародних інституцій не гарантує своєчасного впровадження реформ та міжнародних стандартів у цій сфері [5, с. 81]. Причиною цієї проблеми, як зазначають фахівці з кримінально-виконавчого права, є неналежне ставлення держави до обов'язку співпрацювати з ЄКЗК, що спричинено спробами ускладнити роботу його делегацій під час візиту, яке проявляється в приховуванні важливих фактів або залякування ув'язнених осіб за відверте спілкування з представниками ЄКЗК, надання беззмістовних відповідей, наприклад, нечітке цитування положень національного законодавства, замість конкретно реагування на чітко визначені рекомендації, або навіть навмисне включення до відповідей уряду на доповідь Комітету неправдивої інформації. Науковці

також зазначають, що подібна поведінка є не тільки неправомірною, а й дуже шкідливою для самої держави, яка лише поглиблює серйозні проблеми замість пошуку шляхів до їхнього вирішення [3, с. 6].

В той же час фахівці з досліджуваного питання зазначають, що діяльність ЄКЗК є однією із небагатьох прогресивних рушійних сил до змін національного кримінально-виконавчого законодавства та пенітенціарної практики. При цьому вони дотримуються думки, що не варто забувати про безумовний авторитет ЄКЗК для ЄСПЛ, який досить часто звертається у своїх рішеннях до зауважень, висловлених за результатами інспектування в Україні та зазвичай підтримує їх спрямованість і зміст, при цьому виносить рішення не на користь України [3, с. 42].

У змісті пункту 53 доповіді ЄКЗК за результатами інспектування у 2012 році зазначається, що право на побачення осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, особливих позитивних змін не зазнало. Крім того, засуджені були все ще позбавлені права на тривалі побачення, а короткострокові побачення дозволялись лише з близькими родичами та завжди відбувались в кабінках та через скляну перегородку. У зв'язку з зазначеним, ЄКЗК закликав українську владу внести зміни до національного кримінально-виконавчого законодавства, з метою приведення права осіб засуджених за вироком суду до довічного позбавлення волі, на побачення у відповідність з аналогічним правом засуджених, які перебувають в умовах мінімального рівня безпеки [6].

У зв'язку з вищезазначеними зауваженнями та наданими рекомендаціями ЄКЗК щодо забезпечення права на побачення довічно позбавлених волі, у кримінально-виконавчому законодавстві України відбуваються прогресивні зміни в цьому напрямі. Відповідно до змісту ст. 151 Кримінально-виконавчого кодексу (далі – КВК), України засуджені, які відбували покарання у виді довічного позбавлення волі, мали право на одне короткострокове побачення кожні шість місяців. Законодавчі зміни від 16 лютого 2010 року надали право засудженим на одне короткострокове побачення кожні три місяці [7]. Згодом до ст. 151 КВК України було внесено чергові зміни, які набрали чинності 7 травня 2014 року, що надало право засудженим, які відбували покарання у виді довічного позбавлення волі на одне короткострокове побачення щомісяця та одне тривале побачення з родичами на три місяці [8]. Відповідно до законодавчих змін в нормах КВК України, які набрали чинності з 7 вересня 2016 року, засуджені до довічного позбавлення волі наразі мають право на одне тривале побачення з близькими родичами на два місяці [9].

Отже, у зв'язку з зазначеним, кримінально-виконавче законодавство України в напрямі приведення у відповідність з рекомендаціями права засуджених на побачення, набуває відповідної форми, про яку зазначалось у звіті ЄКЗК.

Черговим зауваженням, висловленим представниками ЄКЗК під час візиту 2012 року, була необхідність розробити програму цілеспрямованої діяльності для осіб, засуджених до довічного позбавлення

волі, що включала в себе роботу, навчання, спортивні і культурні заходи, а також цільові програми реабілітації [6].

Прийнявши до уваги висловлені ЄКЗК зауваження, в кримінально-виконавчому законодавстві України відбулися чергові зміни в зазначеному напрямі. Відповідно до Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань від 28.08.2018 р., після відбуття п'яти років строку покарання засуджених до довічного позбавлення волі забезпечено правом брати участь у групових заходах освітнього, культурно-масового та фізкультурно-оздоровчого характеру [10]. Законом України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» від 8 квітня 2014 року, для засуджених з'явилося право на освіту, яке проявилось у можливості здобуття загальної середньої освіти у новостворених консультаційних пунктах [8].

Представники ЄКЗК у звіті 2012 року також зауважують, що ніякого перегляду надмірних заходів безпеки, що застосовуються до довічно ув'язнених чоловіків, не було проведено з часів попередніх візитів. До ув'язнених продовжували систематично застосовувати кайданки під час виведення з камери супроводжуваним персоналом, який завжди повинен був бути в супроводі працівника кінологічної служби та сторожової собаки. ЄКЗК закликав українську владу забезпечити, щоб систематичне застосування кайданків до довічно ув'язнених чоловіків при виведенні їх з камер було припинено. Застосування кайданків повинно бути винятком на підставі індивідуальної та всебічної оцінки ризику та потреб, що проводиться спеціально навченим персоналом. ЄКЗК рекомендує поставити крапку на систематичній практиці використання службових собак у вищевказаних обставинах. При необхідності, у відповідні нормативно-правові акти мають бути внесені зміни [6].

Щодо стану вирішення зазначеної проблеми, Правилами внутрішнього розпорядку установ виконання покарань від 28.08.2018 року передбачено, що при виведенні з камер або конвоюванні на території установи виконання покарань до чоловіків засуджених до довічного позбавлення волі, схильних до втечі, захоплення заручників, нападу на адміністрацію, кайданки застосовуються з урахуванням фізичних вад та стану їхнього здоров'я. Застосування службових собак під час переміщення засуджених відбувається також з урахуванням зазначених обставин. При конвоюванні чоловіків, засуджених до довічного позбавлення волі, в межах будівлі в яких розташовані приміщення камерного типу виправної колонії (сектору) максимального рівня безпеки кінолог зі службовим собакою не залучається [10].

Отже, зазначене є черговим кроком до приведення кримінально-виконавчого законодавства у відповідність з висловленими зауваженнями ЄКЗК, що проявилось в застосуванні індивідуальної оцінки ризиків під час застосування до осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, вищевказаних заходів безпеки.

У пункті 54 звіту 2012 року за результатами інспектування ЄКЗК наголосив, що: «У контексті попередніх візитів Комітет схвильований систематичним роздільним триманням довічно ув'язнених, яке передбачене в національному законодавстві». У зв'язку з зазначеним ЄКЗК рекомендує, щоб українська влада знову переглянула законодавство і практику щодо роздільного тримання засуджених до довічного ув'язнення з врахуванням висловлених зауважень [6].

Початком законодавчих змін у напрямі приведення у відповідність зі стандартами Ради Європи вищевказаної проблеми, був Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань» від 21 січня 2010 року. Зазначений Закон вносив ряд нових положень щодо довічного позбавлення волі, серед яких було запровадження в КВК України статті 151-1, яка законодавчо закріплювала зміну умов тримання засуджених до довічного позбавлення волі. Відповідно до норм зазначеної статті, засуджені набули права на переведення з приміщень камерного типу, в яких тримаються дві особи, до багатомісних приміщень камерного типу виправної колонії максимального рівня безпеки з наданням дозволу на участь у групових заходах освітнього, культурно-масового та фізкультурно-оздоровчого характеру в порядку, встановленому законодавством, після фактичного відбуття у таких приміщеннях не менш як п'ятнадцяти років строку покарання [7]. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» від 8 квітня 2014 року, дозвіл на участь у зазначених заходах став можливим після відбуття п'яти років позбавлення волі [8].

Відповідно до статті 151-1 КВК України, 2 жовтня 2019 року вперше в практиці відбулося застосування зміни умов тримання засуджених до довічного позбавлення волі з відкриттям локальної дільниці, до якої будуть переводитись засуджені, яким у порядку, визначеному статтями 100 та 151-1 КВК України, змінено умови тримання з камерних приміщень на звичайні жилі приміщення [11].

Черговими законодавчими змінами щодо умов тримання був Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарання» від 5 вересня 2013 року, яким внесено прогресивні зміни щодо порядку тримання засуджених до довічного позбавлення волі. Частина 2 статті 150 КВК України було доповнено нормою, яка передбачає переведення засуджених до звичайних жилих приміщень колонії максимального рівня безпеки, після відбуття двадцяти років позбавлення волі [12]. Чергові законодавчі поправки були передбачені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» від 7 вересня 2016 року, які ще раз підтвердили прогресивний підхід до проблеми роз-

дільного тримання засуджених, передбачивши переведення засуджених вже після відбуття десятирічного строку позбавлення волі. Зазначеними змінами також в частині 2 статті 92 КВК України було законодавчо закріплено скасування вимог роздільного тримання, визначених у змісті статті, після переведення у звичайні жилі приміщення колонії максимального рівня безпеки [9].

Чергове зауваженням ЄКЗК було висловлено в пункті 50 доповіді за 2012 рік відносно надання медичної допомоги особам, засудженим до довічного позбавлення волі: «Заходи безпеки, що застосовуються до довічно ув'язнених чоловіків, які потребують медичної допомоги, є неналежними. Вони оглядались лікарем з числа медичного персоналу через металеві решітки своєї камери, а також перебували в кайданках під час надання їм медичних консультацій. У зв'язку з зазначеним ЄКЗК у пункті 30 вищезазначеної доповіді надав рекомендацію про те, щоб: «...усі медичні обстеження ув'язнених проводились поза межами чутності і, якщо тільки медичний працівник не бажає іншого в кожному конкретному випадку, поза межами видимості немедичного персоналу» [6].

Приведення у відповідність з висловленими зауваженнями ЄКЗК порядку надання медичної допомоги також стало предметом законодавчих змін, що проявились в наданні медичної допомоги особам, засудженим до довічного позбавлення волі, з правом на лікування в системі закладів охорони здоров'я. Медична допомога засудженим до довічного позбавлення волі організовується і надається безпосередньо в камері. При цьому негативні заходи безпеки, про які зазначав ЄКЗК, під час надання медичної

допомоги застосовуються з врахуванням індивідуальної оцінки ризику до кожного засудженого [10].

Висновок. Отже, проведений науковий аналіз відповідності кримінально-виконавчого законодавства України висловленим зауваженням за результатами візиту ЄКЗК до установ виконання покарань України у 2012 році, засвідчив, що у сфері довічного позбавлення волі такі зауваження і рекомендації стосувались таких проблемних питань: зауваження в напрямі приведення у відповідність права на зовнішні зв'язки, належне застосування засобів безпеки (кайданок та службових собак), приведення у відповідність законодавства щодо роздільного тримання засуджених, належне медичне забезпечення.

У зв'язку з вищезазначеним можна стверджувати, що висловлені за результатами інспектування ЄКЗК зауваження та рекомендації стосовно забезпечення порядку та умов відбування довічного позбавлення волі поступово впроваджуються у кримінально-виконавче законодавство України і використовуються у практичній діяльності. Здійснення моніторингу порядку і умов виконання та відбування довічного позбавлення волі з боку міжнародних інституцій є необхідним напрямом, який стимулює до приведення у відповідність з міжнародними нормами зазначеного покарання. Слід зауважити, що наданні рекомендації потрібно враховувати під час законодавчої діяльності у напрямі забезпечення прав засуджених, але при цьому необхідно звертати увагу на реальний стан системи виконання покарання, зокрема довічного позбавлення волі, в якому значне місце займає правова позиція держави відносно забезпечення відповідності національного законодавства міжнародним нормам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97 ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 16.11.2019).
2. Про ратифікацію Європейської конвенції про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню: Закон України від 24 січня 1997 року № 33/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.11.2019).
3. Ащенко О.М., Човган В.О., Захаров Є.Ю., Захаров Б.Є. Українське пенітенціарне законодавство у світлі стандартів Комітетів проти катувань ООН та Ради Європи. Харків: Права людини, 2014. 332 с.
4. Сучасна кримінологія: досягнення, проблеми, перспективи: матеріали Міжнар. наук. конф. (Харків, 9 груд. 2016 р.). Харків: Нац. юрид. універ. Імені Ярослава Мудрого, 2016. 236 с.
5. Дуонова Т. В., Яковець І.С., Литвинов О. М., Кондратішина В. В. Виконання покарання у виді довічного позбавлення волі: монографія. Харків: Право, 2015. 192 с.
6. Доповідь Українському Уряду щодо візиту в Україну, здійсненого Європейським комітетом з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК) з 1 по 10 грудня 2012 року. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1379842217> (дата звернення: 18.11.2019).
7. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань: Закон України від 21.01.2010 року № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1828-17> (дата звернення: 20.11.2019).
8. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів: Закон України від 08.04.2014 р. № 1186-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1186-18#n201> (дата звернення: 07.11.2019).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених: Закон України від 07.09.2016 р. № 1492-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1492-19#n320> (дата звернення: 07.11.2019).
10. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Міністерства Юстиції України від 28.08.2018 р. № 2823/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1010-18> (дата звернення: 21.11.2019).
11. У Роменській виправній колонії (№ 56) переведено засуджених до довічного позбавлення волі до звичайних жилих приміщень. URL: <https://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/901296> (дата звернення: 07.11.2019).
12. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарання: Закон України від 05.09.2013 р. № 435-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/435-VII> (дата звернення: 20.11.2019).

Чаплинська Ю. А.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗЛОЧИНІВ

CRIME PERSON AS AN ELEMENT OF CRIMINAL CHARACTERISTICS OF CRIMES

Наукова стаття присвячена висвітленню деяких аспектів розслідування злочинів. Розглядається особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики. Вивчення особи злочинця надає слідству ряд додаткових можливостей. Особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики – це сукупність соціально значущих ознак і відносин, які характеризують винну в порушенні кримінального закону людину, в поєднанні з іншими умовами та обставинами, що впливають на її злочинну поведінку. Зокрема, відомості про неї дають змогу виокремити ті дані, що необхідні для організації найбільш ефективного розшуку особи, яка вчинила злочин, а в подальшому – її викриття, забезпечують усунення причин та умов вчинення кримінальних правопорушень та їх рецидивів. А під час проведення слідчих (розшукових) дій – можливість ефективного встановлення психологічного контакту, застосування відповідних тактичних прийомів.

Дослідження особи злочинця як елемента криміналістичної характеристики, надає змогу акумулювати в «портрет» ймовірного злочинця його характерні ознаки. Створення криміналістичного «портрету» є досить важливим для всього процесу розслідування. В будь-якому випадку він надає змогу висунути певні версії та здійснювати розшук особи, що зникла з місця події, а також можливості якісного проведення подальших слідчих (розшукових) дій.

Ключові слова: злочин, криміналістична характеристика, особа злочинця, мотив, слідчі (розшукові) дії.

The scientific article deals with some aspects of crime investigation. The identity of the offender is considered as an element of forensic characteristics. Investigating the identity of the offender provides the investigation with a number of additional features. The identity of the offender as an element of forensic characteristics is a set of socially significant features and attitudes that characterize a person guilty of violating the criminal law, in combination with other conditions and circumstances affecting his criminal behavior. In particular, the information about it allows to distinguish the data necessary for the organization of the most effective search of the person who committed the crime, and subsequently – its exposition, provide elimination of the causes and conditions of committing criminal offenses and their recidivism. And during the conduct of investigative (search) actions – the possibility of effective establishment of psychological contact, the use of appropriate tactical techniques.

Investigation of the identity of the offender as an element of forensic characteristics, allows to accumulate in the «portrait» of the likely offender his characteristic features. Creating a forensic «portrait» is important enough for the whole investigation process. In any case, it allows putting forward certain versions and searching for the person who disappeared from the place of the incident, as well as the possibility of qualitative conduct of further investigative (search) actions.

Key words: crime, criminalistics characteristics, identity of the offender, motive, investigative (search) actions.

Постановка проблеми. В ході кримінального провадження значна частина діяльності працівників правоохоронних органів та суду направлена на встановлення особи, яка вчинила суспільно-небезпечне діяння, а також спілкуванням та проведенням ряду слідчих (розшукових) і процесуальних дій, відповідно, з підозрюваним, обвинуваченим, підсудним. Тому зрозуміло, що особа злочинця займає значне місце в системі будь-якої характеристики злочину: кримінально-правової, кримінологічної і, звичайно, криміналістичної.

З криміналістичної точки зору, вивчення особи злочинця надає слідству ряд додаткових можливостей. Зокрема, відомості про неї дають змогу виокремити ті дані, що необхідні для організації найбільш ефективного розшуку особи, яка вчинила злочин, а в подальшому – її викриття, забезпечують усунення причин та умов вчинення кримінальних правопорушень та їх рецидивів. А під час проведення слідчих (розшукових) дій – можливість ефективного встановлення психологічного контакту, застосування відповідних тактичних прийомів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Особу злочин-

ця розглядали в своїх працях такі науковці як В.П. Бахін, Р.С. Белкін, А.Ф. Волобуєв, А.В. Іщенко, О.В. Кузьменко, В.К. Лисиченко, В.Г. Лукашевич, М.І. Порубов, М.В. Салтєвський, К.О. Чаплинський, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та інші. Потрібно зазначити, що наше дослідження є комплексним підходом до вивчення зазначеної категорії через призму вивчення різних думок науковців та емпіричного матеріалу.

Метою даної статті є дослідження особи злочинця як елемента криміналістичної характеристики злочинів.

Виклад основного матеріалу. Ряд вчених-криміналістів вважають за необхідність вивчати особу злочинця. Деякі з них визначають об'єктивну необхідність застосування відомостей про дану категорію не тільки в криміналістичній тактиці, але й в методиці розслідування злочинів [12, с. 53-54]. Інші розглядають необхідність дослідження особи злочинця лише для вирішення завдань, що виникають перед криміналістичною тактикою [6, с. 7]. В будь-якому випадку, не виникає сумніву в тому, що вивчення зазначеного питання як криміналістичної категорії

є важливим аспектом для розслідування кожного окремо взятого кримінального правопорушення.

Тому, особа злочинця потребує поглибленого дослідження. Адже особистість злочинця, як доречно відмічає А.Ф. Зелінський, є наріжним каменем кримінальної психології, бо людина, яка порушила кримінальний закон, є автором злочину, а її «справа» перетворює громадянина на злочинця, який відкидається суспільною свідомістю [4, с. 9].

Розвиток уявлень про визначення поняття особи злочинця, а також його наповнення, змінювався протягом не одного століття. До ХХ ст. погляди на особу злочинця, про що доречно наголошує С.А. Шалгунова, були різноманітними. На ранніх етапах розвитку суспільства дослідники пояснювали причини вчинення злочинних діянь впливом на особу чогось божественного або диявольського, впливом психічних відхилень та соціуму [16, с. 163]. Зараз також існують різні визначення цієї категорії.

Зокрема, деякі автори розглядають це поняття як сукупність соціально значущих ознак, зв'язків і відносин, які характеризують людину, винну в порушенні норм кримінального закону [8, 72]. В свою чергу, І.М. Даньшин визначає особу злочинця як сукупність істотних і стійких соціальних властивостей і ознак, соціально значущих біопсихологічних особливостей індивіда, які, об'єктивно реалізуючись у конкретному вчиненому злочині, надають вчиненому діянню характер суспільної небезпечності, а винній в цьому особі – властивості суспільної небезпечності, у зв'язку з чим вона і притягається до відповідальності, передбаченої кримінальним законом [7, с. 65].

В.Г. Лукашевич та М.В. Салтевський визначили її як соціально-біологічну систему, властивості (фізичні, біологічні та соціальні) якої відображаються в матеріальному середовищі та використовуються для розслідування злочинів [13, с. 112]. А вже М.М. Демідов через призму криміналістичної характеристики визначає її як стійку криміналістично значиму сукупність психофізичних властивостей і якостей, мотиваційних установок, емоційної і раціональної сфер людської свідомості, що відобразились у слідах злочину в процесі підготовки, вчинення і приховання слідів злочину, а також поведінки після вчинення злочину [3, с. 16].

Погоджуючись з наведеними поняття вкажемо, що особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики – це сукупність соціально значущих ознак і відносин, які характеризують винну в порушенні кримінального закону людину, в поєднанні з іншими умовами та обставинами, що впливають на її злочинну поведінку.

Для криміналістичного вчення про особу злочинця важливе значення має визначення її структури. До неї Ф.В. Глазирін пропонує віднести соціально-демографічні властивості; психологічні якості; біологічні особливості особи [2, с. 6]. Інші автори по-своєму визначають її наповнення: демографічні дані; дані, що характеризують суспільне місце обвинуваченого; відомості про умови життя обвинуваче-

ного; відомості про стан здоров'я обвинуваченого; характер і темперамент [5, с. 16]. Втім, на нашу думку, найбільш чітко визначив структуру особи злочинця В.Ю. Шепітько: дані демографічного характеру, моральні якості та психологічні особливості [17, с. 258].

Підводячи підсумок, зазначимо, що відомості про особу, що вчинила злочин, будемо розглядати відносно наступної структури: 1) соціально-демографічні; 2) моральні якості; 3) психологічні властивості.

Соціально-демографічні ознаки властиві будь-якій особі. Ті, що мають криміналістичне значення, на наш погляд, виглядають наступним чином: відомості про стать, вік, освіту, сімейний стан, рід занять, місце проживання, наявність попередньої судимості, належність до певної соціальної групи та інші відомості демографічного характеру. Відповідно до зазначених характеристик і було проведено наше дослідження.

Відношення місця проживання до місця вчинення кримінального правопорушення має значення для працівників правоохоронних органів в різних аспектах. Зокрема, для висунення версії щодо місцеперебування зловмисника, подальших слідчих (розшукових) дій тощо.

Підводячи підсумок з приводу соціально-демографічних ознак, слід зазначити, що вони дають істотну інформацію про особу злочинця. Вона може бути використана як у науці, так і в практичній діяльності, зокрема при розробці та реалізації заходів профілактики кримінальних правопорушень, розробці версій, підготовці та безпосередньому проведенні слідчих (розшукових) дій. Поведінка людини багато в чому залежить від її статусу в суспільстві, тому соціальні прояви є необхідними для вивчення особистості злочинця. Тому соціально-демографічні ознаки містять інформацію, без якої неможлива повна криміналістична характеристика особи.

Другу групу, яку ми будемо розглядати, становлять моральні якості злочинця. Як і будь-яка людська особистість, особа злочинця, на думку А.Б. Сахарова, включає в себе певну систему моральних властивостей – поглядів і переконань, потреб та інтересів, життєвих цілей та очікувань, інтелектуальних, емоційних і вольових особливостей [14, с. 89]. Відповідно до моральних якостей людини Е. Феррі розрізняв наступні типи злочинців: 1) природжені; 2) «злочинці внаслідок безумства» – психопати та особи, які страждають психічними аномаліями; 3) злочинці через пристрасть; 4) випадкові; 5) звичні [15, с. 31].

Моральність і психологія особистості формує потреби, інтереси та, нарешті, мотивацію, що й породжують злочинну поведінку [11, с. 104]. Серед моральних властивостей особи злочинця слід виділити наступні: правові, трудові, сімейно-побутові, міжособистісні, самооцінка («самосвідомість»). Вади правових властивостей виражаються в злочинній поведінці та ставленні до вчиненого, до правових цінностей – закону, правозастосування та ін. Через специфіку об'єкта посягання важко окреслити єдиний морально-психологічний портрет особи злочинця.

По-перше, для моральних ознак злочинців характерне зневажливе ставлення до нормального фізіологічного та морального розвитку дитини, а також загальноприйнятих правил поведінки. По-друге, переважна факт корисливого мотиву. По-третє, ідеали сім'ї у таких осіб або занижені, або відсутні.

Другу групу, яку ми будемо розглядати, становлять психологічні якості злочинця. В структурі особи злочинця Г.А. Аванесов виділяє психологічну (індивідуальність) складову. Вона, на думку автора, будується за рівнями, де до нижчого належать біологічно обумовлені природні властивості та особливості, а найвищий рівень утворює спрямованість особи. У свою чергу, у загальній структурі особи можна лише умовно виокремити кримінологічний рівень, де увагу слід зосереджувати на антисуспільній спрямованості особи та особистій установці злочинця. При такому підході, зазначає Г.А. Аванесов, кримінологами у структурі особи злочинця виокремлюються три основні групи ознак: а) загальні ознаки особи; б) 3–4 особливі ознаки особи злочинця; 3) ознаки особи конкретного суб'єкта, який вчинив злочин, що індивідуалізують його як особу злочинця [9, с. 264-265].

Є вартою для розгляду класифікація особистостей, запропонована психологом А.Ф. Лазурським, а конкретно збочені типи особистості нижчого рівня. До них науковець відносить наступні: 1) пасивний тип, який виступає у вигляді двох різновидів: а) апатичного, такого, що характеризується байдуже-млявим ставленням до всього оточуючого, відсутністю яскраво виражених інтересів і потреб; б) безвольного-боязкого, якого легко переконати, з переважанням пригніченого настрою. На думку вченого, люди такого типу, хоча і не відносяться до кримінального типу, можуть бути джерелом поповнення злочинного світу; 2) тип розважливого егоїста. Люди цього типу

розважливі і хитрі, черстві і злопам'ятні; на першому плані у них турбота про свої вигоди і інтереси, переважно матеріальні; цей тип дуже близький до кримінального; 3) афектно-збочений тип. Його представники – безладно веселі, легковажні люди. За своїми соціальними проявами – п'яниці, забіяки, скандалісти, дрібні злодюжки; 4) активно-збочений тип (гвалтівник). Тут два підтипи: а) безладного гвалтівника, котрий характеризується рішучістю, енергією. Працювати не любить, схильний до бійок; б) зосереджено-жорстокий, який не зупиняється і перед вбивством [10, с. 64].

Загалом, психологічна характеристика особи злочинця, як відмічає, В.Л. Васильєв, полягає у системі ряду ознак: мотиви поведінки, загальна структура та окрема риси характеру, здібності, емоційно-вольова сфера, індивідуальна особливості інтелектуальної діяльності, пам'яті та інших пізнавальних процесів [1, с. 330]. Для злочинців, що вчинюють свої діяння умисно, характерними психологічними особливостями будуть егоцентризм, жорстокість, агресивність, цинізм, схильність до асоціативних форм тощо.

Висновок. Підводячи підсумок у розгляді особи злочинця як елемента криміналістичної характеристики, з наведених дані спробуємо акумулювати в «портрет» ймовірного злочинця, який вчинює злочинні діяння. Особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики – це сукупність соціально значущих ознак і відносин, які характеризують винну в порушенні кримінального закону людину, в поєднанні з іншими умовами та обставинами, що впливають на її злочинну поведінку. Створення криміналістичного «портрету» є досить важливим для всього процесу розслідування. В будь-якому випадку він надає змогу висунути певні версії та здійснювати розшук особи, що зникла з місця події, а також можливості якісного проведення подальших слідчих (розшукових) дій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Васильєв В. Л. Юридическая психология : учебник для вузов / В. Л. Васильєв. – 5-е изд., доп. и перераб. – СПб. : Питер, 2008. – 665 с.
2. Глазирин Ф. В. Изучение личности обвиняемого и тактика следственных действий / Глазирин Ф. В. – Свердловск, 1973. – 156 с.
3. Демидов Н. Н. Изучение личности преступника в процессе расследования: дисс. ... к. ю. н. / Демидов Н. Н. – Волгоград, 2003. – 187 с.
4. Зелинский А. Ф. Криминальная психология / А. Ф. Зелинский. – К.: Юринком Интер, 1999. – С. 9.
5. Коршик М. Г. Изучение личности обвиняемого на предварительном следствии / М.Г. Коршик, С.С. Степичев. – М.: Юрид. лит-ра, 1969. – 20 с.
6. Кривошеев А. С. Изучение личности обвиняемого в процессе расследования / Кривошеев А.С. – М., 1971.
7. Кримінологія: Загальна та особлива частини: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, О. Г. Кальман, О. В. Лисодед; За заг. ред. І. М. Даньшина. – Х.: Право, 2003.
8. Кримінологія: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. М. Джужа, Я. Ю. Кондратьєв, О. Г. Кулик та ін.; За заг. ред. О. М. Джужа. – К.: Юринком Интер, 2002.
9. Кримінологія : учеб. / под ред. Г. А. Аванесова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 480 с.
10. Лазурский А. Ф. Классификация личностей / А. Ф. Лазурский. – Петербург, 1921. – С. 63-65.
11. Михайлов О. С. Кримінологія : навч. посіб. / О.С. Михайлов, А.В. Горбань, В.В. Мішук. – К. : Знання, 2012. – 565 с.
12. Рагинов А. Р. Советская психология как наука / А.Р. Рагинов // Советское государство и право. – 1965. – № 5. – С. 53-54.
13. Салтєвський М. В. Навчально-довідковий посібник з криміналістики / Салтєвський М.В., Лукашевич В.Г., Глібоко В.М. – К.: ВІПОЛ, 1994. – 180 с.
14. Сахаров А. Б. Проблема преступности в современных условиях / А. Б. Сахаров, Г. С. Саркисов. – Ереван : Айкастан, 1991. – 278 с.
15. Фэрри Э. Уголовная антропология и социализм / Э. Фэрри // Проблемы преступности. – 1924. – Сб. 2. – С. 31-32.
16. Шалгунова С. А. Особа злочинця за уявленнями дореволюційних вітчизняних юристів: антропологічна та соціологічна школи / С.А. Шалгунова // Право і суспільство. – 2011. – № 6. – С. 157-164.
17. Шепитько В. Ю. Криміналістика: Курс лекцій. Издание второе, переработанное и дополненное. – Х.: ООО «Одиссей», 2005. – 368 с.

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.72/73:343.13

Білоус О. В.

*кандидат юридичних наук
суддя, Верховний суд*

ПРИНЦИП ОФІЦІЙНОГО З'ЯСУВАННЯ ВСІХ ОБСТАВИН У СПРАВІ: ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВ'ЯЗОК ІЗ ЗАВДАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

PRINCIPLE OF THE OFFICIAL DETERMINATION OF ALL THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE (INQUISITIONAL POWERS OF ADMINISTRATIVE COURT): PURPOSE AND ALIGNMENT WITH THE GOAL OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

Із посиланням на матеріали практики вітчизняних адміністративних судів та наукові праці вчених-адміністративістів констатована суперечність між завданням адміністративного судочинства та принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який на практиці виступає правовим підґрунтям для витребування доказів у відповідача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень безпосередньо на підтвердження обґрунтованості його вимог і заперечень. За підсумками дослідження визначено, що першочерговим призначенням офіційного з'ясування всіх обставин у справі є забезпечення її справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення шляхом повного і всебічно дослідження та належного доказового підтвердження обставин справи, необхідних для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення. Сприяння приватним учасникам адміністративного судочинства є не менш важливим, але все ж другорядним завданням, оскільки одночасно із допомогою приватним особам під час виконання їх процесуальних обов'язків для найкращого ведення справи, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі рівною мірою передбачає покладення на адміністративний суд вжиття аналогічних заходів сприяння суб'єктам владних повноважень. Зважаючи на це, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі не цілком узгоджується презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності, яка передбачає покладення на суб'єкта владних повноважень тягаря доказування правомірності його оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності.

Беручи до уваги вищевикладене, пропонується розбіжність між принципами офіційного з'ясування всіх обставин у справі та презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності може бути усунути шляхом запровадження правила про те, що адміністративний суд не може витребувати докази у відповідача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень безпосередньо на підтвердження обґрунтованості його вимог і заперечень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, завдання адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень, офіційне з'ясування всіх обставин у справі.

Referring to Ukrainian administrative courts' jurisprudence and scientific works of scholars specializing in administrative law the author turns attention to a contradiction between the purpose of administrative court proceedings and the principle of official determination of all the circumstances of the case (inquisitional powers of administrative court), which in practice serves as a legal basis for requesting evidence from the defendant in administrative cases concerning commissions, omissions or decisions of public authorities directly in confirmation of the validity of claims and objections of relevant public authority.

According to the outcomes of the research, it is stated that the primary purpose of the principle of official determination of all the circumstances of the case is to ensure its fair, impartial and timely resolution through complete and comprehensive investigation and proper evidential confirmation of the circumstances of the case, which are of the essence for a lawful and reasoned court decision. Assistance to private participants in administrative court proceedings is no less important, but still a secondary task, since at the same time, assisting individuals in the fulfillment of their procedural duties for having a better case, the principle of official determination of all the circumstances of the case as well places an obligation on administrative court to take similar facilitative measures with respect to public authorities. Nevertheless, the principle of official determination of all the circumstances of the case does not fully correspond with the presumption of guilt of public authorities cases concerning commissions, omissions or decisions of public authorities, which imposes on public authorities the burden of proving the validity of its commissions, omissions or decisions.

Bearing in mind what was mentioned above, it is suggested that the discrepancy between the principle of the official determination of all the circumstances of the case (inquisitional powers of administrative court) and the presumption of guilt of public authorities cases concerning commissions, omissions or decisions of public authorities may be eliminated by introducing a rule that the administrative court must not compel public authorities to provide the court with certain proofs of submissions supporting claims or objections of the relevant public authority.

Key words: administrative court proceedings, goal of administrative court proceedings, public authority, principle of the official determination of all the circumstances of the case (inquisitional powers of administrative court).

Постановка проблеми та завдання дослідження. У матеріалах практики адміністративних судів принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі поруч з обов'язком суб'єкта владних повноважень

доказувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності визнаються визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах, на відміну від цивільного та господарського судо-

чинства, у яких визначальним принципом є змагальність сторін (Постанова Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) від 23 січня 2019 р. у справі № 806/5217/15) [1].

Викладаючи зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлює, що суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи, а також суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На розвиток засадничих положень про офіційне з'ясування всіх обставин у справі кожне відповідне питання адміністративного судочинства врегульовано із дотриманням цих засадничих положень, зокрема: 1) суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених КАС України (ч. 3-4 ст. 77 КАС України); 2) суд може витребувати докази за власною ініціативою (ч. 3 ст. 80 КАС України); 3) суд з власної ініціативи може оглянути місця збереження даних в мережі Інтернет з метою встановлення та фіксування їх змісту (ч. 7 ст. 81 КАС України); 4) суд з власної ініціативи за встановлених законом умов призначає експертизу у справі (ч. 1 ст. 102 КАС України) [2].

Разом з тим, під час професійних обговорень вказується на те, що існує певна суперечність між принципом доказування, який покладає на державний орган обов'язок доведення правомірності свого рішення, та принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який на практиці зводиться до того, що суддя стає на бік державних органів та починає з'ясовувати, які недоробки є в останніх. Висловлюється думка про те, що з одного боку, приватна особа, яка звертається до суду, знаходиться у більш привілейованому становищі. З іншого боку, у деяких справах, фактично все зводиться до того, що державний орган нічого не робить для свого захисту, а просто подає щось незрозуміле на підтримку своєї позиції, яка дуже слабка. Суддя починає захищати державу, вимагає якісь докази, які держава, в особі органу який захищається, не надала у своїх запереченнях. Через це у юристів-практиків виникає питання: чому суддя має захищати державний орган, який неналежним чином ставиться до захисту своєї позиції? [3]. Зазначена неузгодженість підтверджується правовою позицією, висловленою Вищим адміністративним судом України під час вирішення справи № 9991/80238/11, згідно з якою обов'язок суб'єкта владних повноважень довести в судовому процесі правомірність прийнятого рішення, своєї дії чи бездіяльності не звільняє суд від дотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що обумовлено публічним характером адміністративного спору, необхідністю його вирішення з врахуванням публічного інтересу. Неподання учасниками

спору з власної ініціативи доказів, необхідних для перевірки обставин, що мають істотне значення для вирішення цього спору, зобов'язувало суд запропонувати сторонам надати ці докази або витребувати їх, враховуючи фактичні обставини справи (Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 грудня 2013 р. у справі № 2а-3854/11/1270) [4]. Такий стан справ викликає необхідність зіставити закріпленій законодавством про адміністративне судочинство шлях реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі із його призначенням та завданням адміністративного судочинства.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Аналіз правил адміністративного судочинства, що забезпечують реалізацію вищезгаданого принципу, дозволяє вченим стверджувати про те, що цей принцип полягає в активній ролі суду, яка спрямована на виявлення та дослідження доказів судом із власної ініціативи, і за своїм змістом може проявлятися в адміністративному судочинстві як обмеження принципу класичної змагальності сторін та класичного підходу до диспозитивності [5, с. 31]. Необхідність офіційного з'ясування всіх обставин у справі для виконання завдання адміністративного судочинства у наукових джерелах пояснюється специфікою відносин, з яких виникає публічно-правовий спір, та важливістю встановлення рівноваги між громадянином та суб'єктом владних повноважень, яка зумовлена фактором нерівних можливостей сторін через наявність у держави важелів влади [6].

Водночас, значною підтримкою наукового співтовариства користуються думка про призначення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, пов'язане не з процесуальною підтримкою фізичних осіб та юридичних осіб приватного права у публічно-правових спорів із апаратом держави, а зі встановленням істини, навіть якщо для цього вимагатиметься сприяння судом суб'єкту владних повноважень у доказуванні правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності. Йдеться про те, що на переконання В.О. Кротоюка, цей принцип встановлює вимогу відповідності адміністративного судочинства вимогам закону та межах наданих повноважень суб'єктам судочинства; забезпечує збалансування публічних і приватних інтересів у процесі здійснення адміністративного судочинства; забезпечує виявлення та всебічність дослідження обставин у справі, що визначає законність рішень і ухвал адміністративного суду, захист прав, свобод й охоронюваних законом інтересів осіб, які беруть участь у справі, й держави, захист публічних інтересів; сприяє реалізації вимог законності та справедливості у правозастосовній діяльності; забезпечує активну процесуальну діяльність суб'єктів адміністративного судочинства; характеризує рівень розбудови та досконалості адміністративного судочинства [7, с. 136-137]. Так само, за твердженням Н.В. Шевцової, на доповнення до врівноваження процесуальних можливостей, КАС України через принцип офіційності створює механізм розгляду адміністративними судами адміністративних справ таким чином, щоб максимально забезпечити захист не лише прав, свобод та інтересів фізичної чи юридичної особи, але

й публічного інтересу, який завжди є наявний у публічно-правових відносинах. Причиною зобов'язання адміністративних судів активно збирати доказовий матеріал для справедливого вирішення справи є також те, що адже майже завжди судові рішення в адміністративних справах так чи інакше стосуються публічних інтересів. При цьому, публічні інтереси не варто змішувати з інтересами державних органів, органів місцевого самоврядування, окремих посадових осіб. Це можуть бути інтереси широкого кола осіб, права та свободи яких відображені у правовому акті, що став предметом судового розгляду, або інтереси платників податків, які не зацікавлені нести тягар відшкодування з бюджету збитків лише через те, що державний орган чи орган місцевого самоврядування недобросовісно поставився до ведення справи в суді [8, с. 13].

Беручи до уваги вищевикладене, юристами-практиками нерідко порушується питання про співвідношення офіційного з'ясування всіх обставин у справі із іншою категорією адміністративного судочинства, якою є «презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності», відображена у абз. 1 ч. 2 ст. 77 КАС України, згідно з яким 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 [2].

Вищенаведене дозволяє припустити, що першочерговим призначенням офіційного з'ясування всіх обставин у справі є забезпечення її справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення шляхом повного і всебічного дослідження та належного доказового підтвердження обставин справи, необхідних для ухвалення законного та обгрунтованого судового рішення. Сприяння приватним учасникам адміністративного судочинства є не менш важливим, але все ж другорядним завданням, оскільки одночасно із допомогою приватним особам під час виконання їх процесуальних обов'язків для найкращого ведення справи, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі рівною

мірою передбачає покладення на адміністративний суд вжиття аналогічних заходів сприяння суб'єктам владних повноважень. Зважаючи на це, має місце суперечність між офіційним з'ясуванням всіх обставин у справі та презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності, яка передбачає покладення на суб'єкта владних повноважень тягара доказування правомірності його оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності.

Також, може йтися про несумісність офіційного з'ясування всіх обставин у справі із завданням адміністративного судочинства, згідно з яким воно спрямоване на ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України). Цього бачення завдання адміністративного судочинства послідовно дотримується ВП ВС, вказуючи на те, що за логікою законодавця, адміністративне судочинство за своєю сутністю покликане надавати можливість фізичній чи юридичній особі ефективно захищати свої права чи інтереси, з урахуванням того, що протилежна сторона є суб'єктом владних повноважень, який априорі має у своєму розпорядженні значно більше ресурсів як для утвердження своєї позиції у правовідносинах, так і щодо представництва та відстоювання власних інтересів у судовому розгляді (Постанова ВП ВС від 31 жовтня 2018 року у справі № 725/5630/15-ц) [9].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок. Беручи до уваги вищевикладене, розбіжність між принципами офіційного з'ясування всіх обставин у справі та презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень у справах про протиправність його рішень, дій чи бездіяльності може бути усунута шляхом запровадження правила про те, що адміністративний суд не може витребувати докази у відповідача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень безпосередньо на підтвердження обгрунтованості його вимог і заперечень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 січня 2019 року у справі № 806/5217/15 про визнання дій незаконними та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439698>.
2. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 4 листопада 2018 року. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
3. Інститут офіційного з'ясування всіх обставин у справі to be or not to be? URL: <http://yur-gazeta.com/publications/events/institut-oficijnogo-zyasuvannya-obstavin-spravi-to-be-or-not-to-be.html>.
4. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 11 грудня 2013 р. у справі № 2а-3854/11/1270 про скасування податкових повідомлень-рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36261376?fbclid=IwAR3UGehSOdueR-_ZhFM2NXzzCCwDnXRISmLCSIpXeKReyIC-7_UsUrOFezo.
5. Кулик Л.С. Впровадження принципу офіційності в кас України як особливого принципу адміністративного судочинства. *Підсумки розвитку наукової думки*: 2018. Том. 1. С. 32-36.
6. Шевцова Н.В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 72-75. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3677/%CD>.
7. Кротюк В.О. Роль та значення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в розбудові адміністративного судочинства України: адміністративно-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 134-138.
8. Шевцова Н.В. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 725/5630/15-ц про визнання незаконним і скасування рішення органу місцевого самоврядування, містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки, визнання будівництва самочинним, усунення перешкод у користуванні власністю. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77720897>.

Кухта М. М.,
аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОГО РЕЗУЛЬТАТУ СУДОВОЇ РЕФОРМИ

LEGAL VALUE OF JUDGES INDEPENDENCE IN THE ASPECTS OF PROVIDING A QUALITATIVE RESULT OF JUDICIARY REFORM

У статті проаналізовано правове значення незалежності суддів в аспекті забезпечення якісного результату судової реформи; розмежовано поняття «внутрішня незалежність судді» та «зовнішня незалежність судді». Визначено юридичні властивості принципу незалежності суддів. Доведено, що зовнішня незалежність судді стосується взаємодії судової системи з іншими гілками державної влади та суспільством, внутрішня – пов'язана з можливістю впливу на суддю безпосередньо у межах системи судочинства. Зроблено висновок, що під принципом незалежності професійних суддів варто розуміти фундаментальну засаду здійснення судочинства, сутність якої полягає у відправленні правосуддя без будь-яких форм незаконного втручання – прояву впливу (прямого чи непрямого), погроз, вказівок, інструкцій тощо. Обгрунтовано, що незалежна судова влада в Україні сьогодні все ще знаходиться на стадії свого формування. Хоча суд і не входить до правоохоронної системи, однак, все ж він здійснює важливу правозахисну функцію у сфері захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина. Визначено, що правильне трактування значення судової влади у сучасних правових країнах, а також визначення сутності обов'язку судді здійснювати судочинство з урахуванням фундаментальних засад незалежності та безсторонності та уникаючи факторів зовнішнього впливу, тиску чи погроз, певним чином відрізняється, залежно від держави. Встановлено, що дотримання вимог професійної етики та доброчесності є важливою умовою гарантування принципу незалежності професійних суддів та водночас впливає з нього. Доведено, що забезпечення незалежності суддів та судової системи у цілому, створення умов, що унеможливають будь-які прояви втручання, тиску чи погроз з боку безпосередньо судової системи, інших органів державної влади, усіляких зацікавлених осіб є одним з стратегічних завдань Української держави для здійснення незалежного та неупередженого судочинства.

Ключові слова: *судова реформа, справедливий суд, внутрішня незалежність судді, зовнішня незалежність судді.*

The article analyzes the legal importance of the independence of judges in terms of ensuring the quality of judicial reform; the concepts of "internal independence of a judge" and "external independence of a judge" are distinguished. The legal properties of the principle of independence of judges have been determined. It has been proved that the external independence of a judge concerns the interaction of the judicial system with other branches of state power and society, while the internal independence is connected with the possibility of influencing a judge directly within the judicial system. It is concluded that the principle of independence of professional judges should be understood as the fundamental basis of the administration of justice, the essence of which is to administer justice without any form of unlawful interference - manifestation of influence (direct or indirect), threats, instructions, instructions, etc. It is justified that the independent judiciary in Ukraine is still in its formation stage today. Although the court is not part of the law enforcement system, it nevertheless performs an important human rights function in the field of protection of the constitutional rights and freedoms of man and citizen. It has been determined that the proper interpretation of the importance of the judiciary in modern jurisdictions, as well as the determination of the essence of the duty of a judge to take legal proceedings, taking into account the fundamental principles of independence and impartiality, and avoiding factors of external influence, pressure or threats, differ in some respects depending on the state. Compliance with the requirements of professional ethics and integrity has been found to be an important precondition for, and at the same time, a principle of independence of professional judges. It is proved that ensuring the independence of judges and the judiciary as a whole, creating conditions that prevent any manifestation of interference, pressure or threats by the judicial system, other state authorities, all interested persons is one of the strategic tasks of the Ukrainian state to exercise its independence. and impartial litigation.

Key words: *judicial reform, fair court, internal independence of a judge, external independence of a judge.*

Постановка проблеми. Незалежність суддів від факторів будь-якого впливу є міжгалузевим принципом здійснення судочинства та гарантією забезпечення справедливого правосуддя. Безперечно, порушення цієї фундаментальної засади тягне за собою підірвання авторитету судової гілки влади, існування суддівського свавілля, зловживання суддею своїми правами.

Виклад основного матеріалу. Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової

влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини [1].

Беззаперечним є той факт, що на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства та правової держави в Україні вагомим значення набуває не тільки прийняття нових нормативно-правових актів, які б сприяли отриманню успішних результатів судової реформи, але і створення належних умов для імплементації провідних європейських засад судочинства [2 ,с.74]. Незалежна судова влада в Україні сьогодні все ще знаходиться на стадії свого формування. Хоча суд і не входить до правоохоронної системи, однак, все ж він здійснює важливу правозахисну функ-

цію у сфері захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Так, згідно з п.1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [3].

Відповідно до п. 1, 4, 6 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року, незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її. Не повинно мати місця неправомірне чи несанкціоноване втручання в процес правосуддя, і судові рішення, винесені суддями, не підлягають перегляду. Цей принцип не перешкоджає здійснюваному відповідно до закону судовому перегляду чи пом'якшенню вироків, винесених судовими органами. Принцип незалежності судових органів дає судовим органам право і вимагає від них забезпечення справедливого ведення судового розгляду і дотримання прав сторін [4].

Згідно з п. 7 Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, незалежність суддів та судової влади мають гарантуватися Конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають бути встановлені більш конкретні норми [5].

І справді, стаття 126 Конституції України, фактично перекликаючись з вищезазначеним положенням, містить вказівку на те, що незалежність судді, як, власне, і його недоторканність, гарантуються Основним законом, а також іншими законодавчими актами Української держави.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) зазначено, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону. Незалежність суддів забезпечується насамперед особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади; заборонаю будь-якого впливу на суддів; захистом їх професійних інтересів; особливим порядком притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; забезпеченням державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей; гарантуванням фінансування та належних

умов для функціонування судів і діяльності суддів, їх правового і соціального захисту; заборонаю суддям належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, займатися за сумісництвом певними видами діяльності; притягненням до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суддів і суду; суддівським самоврядуванням [6].

Щодо гарантування незалежності суддів на рівні спеціального закону, то стаття 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплює положення, відповідно до якого суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання [7].

Справедливим, на наше переконання, видається той факт, що Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, виокремлює зовнішню та внутрішню незалежність суддів. Відтак, можемо виділити ключові риси обох видів незалежності представників феміди.

Так, зовнішня незалежність суддів характеризується такими ознаками: 1) не є прерогативою чи привілеєм, наданим для задоволення власних інтересів суддів; 2) надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються та очікують неупередженого правосуддя; 3) є гарантією свободи, поваги до прав людини та неупередженого застосування права; 4) рішення суддів не можуть підлягати будь-якому перегляду поза межами апеляційних процедур, закладених у законодавстві; 5) виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї. Внутрішня незалежність, у свою чергу, передбачає: 1) можливість діяти без будь-яких обмежень, впливу, тиску, погроз або прямого чи непрямого втручання будь-яких органів влади, зокрема внутрішніх органів судової влади; 2) вищі суди не повинні давати суддям вказівок щодо того, які рішення потрібно приймати в конкретних справах, за винятком попередньої ухвали або при вирішенні питання про обрання засобів правового захисту відповідно до закону; 3) розподіл справ серед суддів суду має здійснюватися на основі об'єктивних попередньо встановлених критеріїв; 4) Судді повинні мати можливість створювати професійні організації, метою яких є захист їхньої незалежності, інтересів та сприяння утвердженню верховенства права, чи приєднуватися до них [5].

Виходячи зі змісту виокремлених нами положень розділів 2 та 3 Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, не вбачаємо якоїсь чіткої диференціації чи паралелі між зовнішньою та внутрішньою незалежністю суддів. Таку позицію обґрунтовуємо, насамперед, відсутністю конкретно визначеної сфери впливу на суддю, яку б можна було визначити критерієм для розмежування вищевказаних правових категорій.

На наш погляд, зовнішня незалежність судді стосується взаємодії судової системи з іншими гіл-

ками державної влади та суспільством, внутрішня – пов’язана з можливістю впливу на суддю безпосередньо у межах системи судочинства.

Певна річ, зовнішня сторона передбачає, насамперед, політичну та соціально-економічну незалежність [8, с. 74-75].

Одним із способів забезпечення незалежності судді, у свою чергу, є належне виконання своїх обов’язків головою суду, як ключової фігури у діяльності суду.

Так, загальновідомим є той факт, що часто органи державної влади намагаються здійснювати вплив на судові рішення безпосередньо через голів судів. Одним із шляхів вирішення такої проблеми, до прикладу, може стати обов’язкове врахування репутації особи, що претендує на зайняття посади голови судді [9, с.7].

Окрім цього, слід зауважити, що професійний суддя – це, перш за все, суддя незалежний, який керується під здійснення своїх процесуальних повноважень положеннями чинного законодавства, а також нормами моралі та етики. На наше переконання, правильне визначення правил поведінки судді у судовій та позасудовій діяльності є неодмінним елементом захисту незалежності суду.

Дотримання вимог професійної етики та доброчесності є важливою умовою гарантування принципу незалежності професійних суддів та водночас впливає з нього. Суддя повинен поводитись таким чином, щоб його дії відповідали морально-етичним засадам суспільства. Реалізація такої засади видається неможливою, якщо суддя не зможе бути незалежним та безстороннім у своїй діяльності. На наше переконання, наявність правил поведінки для суддів в аспекті забезпечення суддівської незалежності має стратегічне значення.

До юридичних властивостей незалежності суддів відносимо такі:

1) Наявність чіткої сфери дії. Незалежність судді має місце виключно при здійсненні повноважень, визначених чинним законодавством; оскільки процесуальні межі діяльності судді є чітко регламентованими, а незалежність судді є фундаментальною засадою здійснення судочинства, то даний принцип поза рамками судового процесу не існує;

2) Рівень будь-якого різновиду незалежності (зовнішньої чи внутрішньої) суддів, на наше переконання, тісно пов’язаний та залежить від особистісних якостей судді, таких як: стійкість до впливу, наявність почуття відповідальності за прийняте рішення перед законом та суспільством, відчуття обов’язку (професійного та морально-етичного) тощо.

3) Застосування принципу незалежності відповідно під час відправлення правосуддя передбачає уміння досконало володіти знаннями законодавства,

а також приймати судові рішення виключно з урахуванням фактичних обставин справи, без будь-яких втручань чи впливу.

4) Незалежність суддів є міжгалузевим принципом відправлення правосуддя, а також гарантією здійснення справедливого судочинства. Безперечно, порушення цієї фундаментальної засади тягне за собою підірвання авторитету судової гілки влади, існування суддівського свавілля, зловживання суддею своїми правами.

Таким чином, під принципом незалежності професійних суддів, на наше переконання, варто розуміти фундаментальну засаду здійснення судочинства, сутність якої полягає у відправленні правосуддя без будь-яких форм незаконного втручання – прояву впливу (прямого чи непрямого), погроз, вказівок, інструкцій тощо.

Правильне трактування значення судової влади у сучасних правових країнах, а також визначення сутності обов’язку судді здійснювати судочинство з урахуванням фундаментальних засад незалежності та безсторонності та уникаючи факторів зовнішнього впливу, тиску чи погроз, певним чином відрізняється, залежно від держави. Це зумовлює створення такої ситуації, при якій стан довіри до представників феміди теж відмінний.

У цьому аспекті важливого значення набуває отримання суспільством достовірної інформації про повноваження та особливості реалізації судової функції, що сприятиме формуванню базового уявлення громадськості про характер суддівської діяльності та специфіку їх правової поведінки.

Висновки. Рівень будь-якого різновиду незалежності суддів, на наше переконання, тісно пов’язаний та залежить від особистісних якостей судді, таких як: стійкість до впливу, наявність почуття відповідальності за прийняте рішення перед законом та суспільством, відчуття обов’язку (професійного та морально-етичного) тощо.

Забезпечення незалежності суддів та судової системи у цілому, створення умов, що унеможливають будь-які прояви втручання, тиску чи погроз з боку безпосередньо судової системи, інших органів державної влади, усіляких зацікавлених осіб є одним з стратегічних завдань Української держави для здійснення незалежного та неупередженого судочинства.

Незалежність суддів є важливою складовою правового статусу судді, неодмінним принципом здійснення судочинства, а також критерієм ефективності судової системи. Значення цієї фундаментальної засади на шляху до позитивних змін та забезпечення якісного результату судової реформи важко переоцінити. Успішний перебіг останньої, у свою чергу, залежить від пошуку оптимальних рішень в рамках захисту суддівської незалежності з урахуванням міжнародних стандартів у сфері судочинства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

2. Городовенко В. Новий Кримінальний процесуальний кодекс: особливості навчання суддів. Слово Національної школи суддів України. 2012. № 1. С. 74-77.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/995_004
4. Основні принципи незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201
5. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу). Справа N 1-1/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04>
7. Про судоустрій і статус суддів. Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31, Ст.545.
8. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник. О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський та ін. ; Відп. ред. В. Т. Малярєнко. [3-є вид., перероб. і доп.]. К. : Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
9. Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2017 рік. Р. Куйбіда, М.Середа, Р. Смалюк, А. Химчук. К.: Центр політико-правових реформ, 2018. 59 с.

Нечипорук Г. Ю.,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ЗМІСТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

CONTENTS OF THE CONSTITUTIONAL LAW TO APPLY TO THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Статтю присвячено виділенню елементів змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини. Встановлено, що у змісті конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини з індивідуальною заявою саме можливість активних дій уповноваженої сторони правовідносин належить провідна роль. Виділено такі елементи змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини: 1) кожного уповноваженого суб'єкта – будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод порушення прав, викладених у ній або протоколах до неї, звертатися з індивідуальними заявами до Європейського суду з прав людини; 2) отримувати від зобов'язаного суб'єкта – Європейського суду з прав людини – повідомлення, сповіщення та виклики; 3) вимагати застосування тимчасових заходів, які слід вжити в інтересах сторін або в інтересах належного провадження у справі; 4) вимагати обмеження доступу громадськості до документа чи будь-якої його частини, що надійшли до канцелярії Європейського суду з прав людини у зв'язку із заявою, а також закриття доступу громадськості до всіх документів; 5) бути представленим в Європейському суді з прав людини в якості заявника; 6) брати участь у письмовому змагальному процесі; 7) вимагати об'єднання та одночасний розгляд індивідуальних заяв; 8) вимагати поновлення заяви в реєстрі справ Європейського суду з прав людини; 9) вимагати передання справи до Великої палати Європейського суду з прав людини; 10) не розкривати свою особу перед громадськістю; 11) подавати письмові зауважень по суті; 12) вимагати відкритих слухань у справі або забезпечення закритості слухання; 13) дружнього врегулювання спору; 14) отримати вмотивоване рішення Європейського суду з прав людини; 15) вимагати виконання рішення Європейського суду з прав людини; 16) вимагати тлумачення рішення Європейського суду з прав людини; 17) вимагати перегляду рішення Європейського суду з прав людини в разі виявлення факту, який за своїм характером міг би мати вирішальне значення і який у той час, коли проголошувалося судове рішення, був невідомий Європейському суду з прав людини і підставно не міг бути відомий стороні; 18) вимагати виправлення помилок в ухвалах і рішеннях Європейського суду з прав людини; 19) вимагати застосування заходів міжнародного впливу до держави-відповідача.

Ключові слова: права людини і громадянина, Європейський суд з прав людини, зміст суб'єктивного юридичного права, конституційне право на звернення до Європейського суду з прав людини.

The article focuses on the elements of the content of the constitutional right to apply to the European Court of Human Rights. It is established that in the content of the constitutional right to appeal to the European Court of Human Rights with an individual statement, it is the possibility of active action of the authorized party of legal relations that plays a leading role. The following elements of the content of the constitutional right to apply to the European Court of Human Rights are highlighted: 1) each authorized entity - any person, non-governmental organization or group of persons who consider themselves to be victims of an admission by one of the States Parties to the Convention on Human Rights and the fundamental freedoms of violation of the rights set out therein or the protocols thereto, to make individual statements to the European Court of Human Rights; 2) Receive notifications, notices and challenges from the obliged entity - the European Court of Human Rights; 3) require the application of interim measures to be taken in the interests of the parties or in the interests of due process; 4) demand that public access to a document or any part of it that has been submitted to the Office of the European Court of Human Rights in connection with the application be restricted, and that public access to all documents be closed; 5) to be represented in the European Court of Human Rights as an applicant; 6) participate in the written competition process; 7) require association and concurrent consideration of individual applications; 8) request renewal of the application in the register of cases of the European Court of Human Rights; 9) request that the case be referred to the Grand Chamber of the European Court of Human Rights; 10) not to disclose his identity to the public; 11) submit written comments on the merits; 12) require open hearings in the case or ensure the hearing is closed; 13) amicable settlement of the dispute; 14) obtain a reasoned decision of the European Court of Human Rights; 15) demand the enforcement of the judgment of the European Court of Human Rights; 16) require interpretation of the decision of the European Court of Human Rights; 17) request a review of the decision of the European Court of Human Rights in the event of a finding of a fact which could be decisive in nature and which, at the time the judgment was pronounced, was unknown to the European Court of Human Rights and could not reasonably have been known to the party; 18) to demand a correction of errors in the decisions and decisions of the European Court of Human Rights; 19) require the application of measures of international influence to the respondent State.

Key words: human and civil rights, European Court of Human Rights, content of subjective legal rights, constitutional right to appeal to the European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. Питання змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини є одним з найбільш дискусійних в науці конституційного права. Загальновідомо: суб'єктивне право виступає як можливість певної поведінки уповноваженої особи – носія цього суб'єктивного права. «Ця можливість забезпечується нормами

об'єктивного права, а також обов'язками інших осіб. Обов'язки, які кореспондують суб'єктивному праву, можуть бути, в разі необхідності, примусово здійснені з допомогою механізму державного примусу. Можливість певної поведінки означає, що уповноважений може в межах даного суб'єктивного права поводитись певним чином, самостійно обирати

законні засоби, шляхи і способи досягнення мети, задоволення своїх інтересів, потреб, користуватися соціальними благами, претендувати на дії (як засіб) інших осіб і т.ін. На все це він уповноважується законом саме завдяки наділенню його суб'єктивним правом. Будь-яке суб'єктивне право ставить особу, котра наділена ним, в таке становище, при якому вона може юридично діяти в своїх власних інтересах, і закон буде на її боці, якщо ці інтереси не суперечать суспільним [1, с. 134; 2].

Теоретичної і практичної значущості це питання набирає в контексті закріплення в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод такого критерію прийнятності індивідуальної заяви Європейським судом з прав людини як заподіяння суттєвої шкоди заявнику, виконання Україною пілотних рішень Європейського суду з прав людини тощо.

Аналіз наукових публікацій. При проведенні наукових досліджень питання змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини в своїх дослідженнях підіймали М. Баймуратов, Д. Белов, Ю. Бисага, Л. Дешко, О. Пушкіна та ін. Однак після набрання чинності Протоколів 14 та 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3], винесення Європейським судом з прав людини рішення у справі «Бурмич проти України» [4] комплексні дослідження з цього питання не проводились.

Мета статті – виділити елементи змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 55 Конституції України право на звернення до Європейського суду з прав людини як до міжнародної судової установи гарантовано кожному: і фізичних особам, і юридичним особам. Згідно зі ст. 34 Конвенції подавати заяви до Європейського суду з прав людини може будь-яка особа, неурядова організація або група осіб.

Отже, уповноваженими особами є фізичні та юридичні особи.

Також звертає до Європейського суду з прав людини може група осіб. Наголосимо, що не мають права на звернення до Європейського суду з прав людини особи, наділені публічно-владними повноваженнями. Відповідно до правила 36 Регламенту Європейського суду з прав людини (далі – Регламент) «особа, неурядова організація або група осіб може – особисто або через представника – попередньо подати заяву згідно зі статтею 34 Конвенції» [5]. Згідно з правилом 46 Регламенту На прохання сторін або на власний розсуд палата може видати наказ про об'єднання двох чи більше заяв. Після консультацій зі сторонами голова палати може видати наказ про те, щоб провадження за заявами, переданими до тієї самої палати, проводилися одночасно, незалежно від винесення палатою ухвали про об'єднання заяв [5].

Відтак, елементом змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини є право кожного уповноваженого суб'єкта – будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які

вважають себе потерпілими від допущеного однією з держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод порушення прав, викладених у ній або протоколах до неї, звертатися з індивідуальними заявами до Європейського суду з прав людини.

Можливості певної поведінки уповноваженої особи кореспондує необхідність здійснення певної поведінки або утримання від неї з боку іншої сторони правовідносин, зокрема держави, а також європейського суду з прав людини.

Відповідно до ст. 34 Конвенції, правила 33, 44, 54-1 Регламенту елементами змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини є отримувати від зобов'язаного суб'єкта – Європейського суду з прав людини – повідомлення, сповіщення та виклики, а також вимагати застосування тимчасових заходів, які слід вжити в інтересах сторін або в інтересах належного провадження у справі, а також вимагати обмеження доступу громадськості до документа чи будь-якої його частини, що надійшли до канцелярії Європейського суду з прав людини у зв'язку із заявою, а також закриття доступу громадськості до всіх документів. Також елементами змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини є право бути представленим в Європейському суді з прав людини в якості заявника та право брати участь у письмовому змагальному процесі.

Регламентом також встановлено правила щодо дружнього врегулювання. Як приклад, в 2005 році було підписано з метою дружнього врегулювання у справі «Гонгадзе проти України» [6] що розглядалась Європейським Судом з прав людини, Декларацію про дружнє врегулювання. В Декларації уряд України визнав, що «неналежне розслідування обставин цієї справи, як-то заяв про загрозу життю, подальше зникнення та вбивство, становить порушення статей 2, 3 і 13 Конвенції про захист прав і основних свобод людини, беручи до уваги біль та страждання, спричинені заявниці та її родині» [7].

Отже, елементом змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини є право на дружнє врегулювання спору.

Слухання в Європейському суді з прав людини є відкритими. Відповідно до правила 63 Регламенту «...з огляду на виняткові обставини ...палата - з власної ініціативи або на прохання сторони чи іншої заінтересованої особи - не вирішить інакше. Преса та відвідувачі можуть не допускатися в зал засідань протягом усього слухання або якоїсь його частини в інтересах збереження моралі, громадського порядку або національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх чи захист приватного життя сторін, чи в разі крайньої необхідності, якщо, на думку голови, в особливих випадках публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя. У клопотанні про забезпечення закритості слухання ...мають бути наведені відповідні причини і зазначено, чи це стоїть всього слухання, чи лише його частини» [5].

Правилом 72 Регламенту Європейського суду з прав людини передбачено відмову палати від юрисдикції на користь Великої палати. Рішення Європейського суду з прав людини підписуються головою палати і секретарем. Рішення проголошується головою палати або, за його дорученням, іншим суддею у відкритому слуханні. Довірені особи та представники сторін мають бути вчасно повідомлені про дату цього слухання. Інакше проголошенням рішення вважатиметься повідомлення. Рішення передається до Комітету міністрів. Секретар надсилає завірні копії сторонам, Генеральному секретареві Ради Європи, третій стороні чи іншій безпосередньо заінтересованій особі. Оригінал, належним чином підписаний та скріплений печаткою, здається на зберігання до архіву Суду (правило 77 Регламенту). Остаточні рішення Суду публікуються в належній формі [5].

Сторона може подати клопотання з приводу тлумачення судового рішення впродовж одного року після проголошення цього рішення. Так, в рішенні в справі «Кантоні проти Франції» Європейський суд з прав людини зазначив, що «функція здійснення правосуддя, закріплена за судами, полягає саме у подоланні сумнівів щодо тлумачення, що залишаються (*mutatis mutandis*, вищенаведене рішення у справі «Кантоні проти Франції» [8]).

Відповідно до правила 80 Регламенту елементом змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини є вимогати перегляду рішення Європейського суду з прав людини в разі виявлення факту, який за своїм характером міг би мати вирішальне значення і який у той час, коли проголошувалося судове рішення, був невідомий Європейському суду з прав людини і підставно не міг бути відомий стороні. Незалежно від положень щодо перегляду судових рішень та поновлення заяв у реєстрі справ Суд може, з власної ініціативи або за клопотанням сторони, поданим протягом одного місяця від дати проголошення ухвали або судового рішення, виправити описки, неточності в підрахунках чи явні помилки [5].

Отже, елементом змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини є вимагати виправлення помилок в ухвалях і рішеннях Європейського суду з прав людини.

Що ж до страсбурзького механізму захисту прав людини, то його привести в дію можна лише завдяки активній поведінці суб'єкта, шляхом реалізації суб'єктивного права на звернення до Європейського Суду з прав людини, передбаченого ч.4 ст.55 Конституції України та ст.34 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Так, у 2018 році Європейським судом було ухвалено 95 рішень у справах проти України. За результатами розгляду справ Європейський суд постановив 1 рішення, у якому констатував відсутність порушень Урядом України положень Конвенції, 1 рішення про схвалення умов односторонньої декларації, 91 рішення щодо суті скарг, з яких у 10 рішеннях Європейським судом було встановлено відсутність

ознак одного чи декількох стверджуваних заявниками порушень Конвенції, у 34 рішеннях скарги заявників було визнано частково неприйнятними та у 8 рішеннях Європейський суд констатував порушення положень Конвенції, однак не присудив заявникам виплату відшкодування [9].

Беручи до уваги зауваження Уряду України, Європейський суд виніс 28 ухвал щодо неприйнятності заяв та 33 ухвали про вилучення справ з реєстру справ Європейського суду, оскільки з різних підстав Європейський суд дійшов висновку, що заявники не мали наміру надалі підтримувати свої заяви у Європейському суді [9].

Л. Дешко слушно зазначає, що «Можлива або дозволена поведінка уповноваженого завжди спирається на відповідний обов'язок протилежної сторони, тобто на належну, юридично необхідну поведінку зобов'язаної особи або осіб. Без цього суб'єктивне право не можливе. Там, де є суб'єктивне право, завжди і з необхідністю присутній юридичний обов'язок як його протилежний полюс. Так само як не можна сутність суб'єктивного права зводити до "можливості примусити", так, з іншого боку, не можна і недооцінювати цієї можливості [10; 11; 12]. Щодо конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини, то такий обов'язок як «не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права» покладається на державу.

На Європейський суд з прав людини покладається обов'язок з прийняття індивідуальних заяв та розгляду справи. На Комітет Міністрів Ради Європи покладається обов'язок з нагляду за виконанням рішення Європейського суду з прав людини.

Л. Дешко виокремлює і можливість використання у разі необхідності механізму міжнародного захисту конвенційних прав і свобод, яка пов'язана із застосуванням заходів міжнародного впливу до держави-відповідача, порушника конвенційних прав і свобод людини [13]. «Зазначеній можливості уповноваженої сторони кореспондує юридичний обов'язок зобов'язаної сторони, який полягає у необхідності держави-відповідача нести юридичну відповідальність. ... йдеться саме про механізм міжнародного впливу, передбачений міжнародними договорами України, але ні в якому разі не про механізм міжнародного примусу, оскільки він застосовується лише до фізичних осіб, які скоїли злочини проти миру та людяності. То ж зрозуміло, що об'єктом такого примусу держава бути не може. Що ж до заходів міжнародного впливу, то вони ні в якому разі не повинні посягати на суверенітет держави-відповідача, хоча остання й визнає примусову юрисдикцію Суду», підкреслює вчена [14].

Отже, зміст конституційного права на звернення до Європейського суду з прав людини не можна вичерпати якою-небудь однією можливістю. Зміст становить система таких можливостей. При цьому, вони тісно взаємозв'язані між собою.

Висновки.

Виділено такі елементи змісту конституційного права на звернення до Європейського суду з прав

людини: 1) кожного уповноваженого суб'єкта – будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод порушення прав, викладених у ній або протоколах до неї, звертатися з індивідуальними заявами до Європейського суду з прав людини; 2) отримувати від зобов'язаного суб'єкта – Європейського суду з прав людини – повідомлення, сповіщення та виклики; 3) вимагати застосування тимчасових заходів, які слід вжити в інтересах сторін або в інтересах належного провадження у справі; 4) вимагати обмеження доступу громадськості до документа чи будь-якої його частини, що надійшли до канцелярії Європейського суду з прав людини у зв'язку із заявою, а також закриття доступу громадськості до всіх документів; 5) бути представленим в Європейському суді з прав людини в якості заявника; 6) брати участь у письмовому змагальному процесі; 7) вимагати об'єднання та одночасний розгляд індивідуальних заяв; 8) вимагати

поновлення заяви в реєстрі справ Європейського суду з прав людини; 9) вимагати передання справи до Великої палати Європейського суду з прав людини; 10) не розкривати свою особу перед громадськістю; 11) подавати письмові зауважень по суті; 12) вимагати відкритих слухань у справі або забезпечення закритості слухання; 13) дружнього врегулювання спору; 14) отримати вмотивоване рішення Європейського суду з прав людини; 15) вимагати виконання рішення Європейського суду з прав людини; 16) вимагати тлумачення рішення Європейського суду з прав людини; 17) вимагати перегляду рішення Європейського суду з прав людини в разі виявлення факту, який за своїм характером міг би мати вирішальне значення і який у той час, коли проголошувалося судове рішення, був невідомий Європейському суду з прав людини і підставно не міг бути відомий стороні; 18) вимагати виправлення помилок в ухвалах і рішеннях Європейського суду з прав людини; 19) вимагати застосування заходів міжнародного впливу до держави-відповідача.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Deshko L. Domestic remedies that have to be exhausted in Ukraine when everyone applying to international judicial institutions or to the relevant bodies of international organizations. *Вестник Пермского университета*. 2014. №1. С. 332-336.
2. Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій: монографія. *Ужгород*, 2016. 486 с.
3. Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 жовтня 1950 р. *Офіційний Вісник України*. 1998. № 13. С. 270-302.
4. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Бурмич проти України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.
5. Регламент Європейського суду з прав людини від 1 листопада 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067.
6. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Гонгадзе проти України» від 8 листопада 2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_420.
7. Про дружнє врегулювання у справі в Європейському Суді з прав людини: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2005 р. №169-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/17371955>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Cantoni v. France». Reports of Judgments and Decisions 1996-V.
9. Щорічний звіт про результати діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2018 році. URL: <http://terjust.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/звіт-2018.pdf>.
10. Дешко Л. Виконання рішень національних судів: принципи Європейського суду з прав людини. *Публічне право*. 2012. №4. С. 167-173.
11. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. *Donetsk: Modern Printing (Suchasny Dook)*, 2013. 142 p.
12. Deshko L. The principle of «de minimis non curat praetor» in International Law. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. №4. С. 5-15.
13. Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій: порівняльно-правове дослідження: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2017. 479 с.
14. Deshko L. Application of Legal Entities to the European Court of Human Rights: a Significant Disadvantage as the Condition of Admissibility. *Croatian International Relations Review*. 2018. 24 (83). P. 84-103.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341.24; 341.18

Сорока Л. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Научно-дослідницького інституту публічного права*

ДВУСТОРОННІВІВНОШЕННЯ МЕЖДУ УКРАЇНОЮ І КИТАЄМ В КОСМІЧЕСЬКОМУ СФЕРІ

BILATERAL RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND CHINA IN THE SPACE SECTOR

В статті розглядаються основні напрoвлення Китайської політики в області міжнародного співробітництва з Україною в космічеській сфері. Так же аналізуються Білі книги, як основні підзаконні нормативно-правові акти Китаю в указаний сфері, де керівництво Китаю визначило соціально-економічну політику країни на багато років, поставив в її основу триаду: відкритість-інновації-інклюзивність. Космічеське простір є загальною спадщиною всієї людськості, і всі країни світу мають рівне право вільно досліджувати, розвивати і використовувати космічеське простір і його небесні тіла, а діяльність космічеського простору в усіх країнах світу повинна сприяти економічному розвитку і суспільству всіх країн. Прогрес повинен сприяти безпеці, виживанню і розвитку людськості і сприяти дружньому співробітництву народів всіх країн. На сьогодні поряд з іншими країнами Україна є одним з важливих партнерів Китаю в авіакосмічеській сфері. Обидві сторони підписали міжурядове угоду про співробітництво в області мирних досліджень і використання космічеського простору ще в 1995 році. На цій основі космічеські агентства двох країн створили робочий механізм – Підкомітет по космічеському співробітництву для постійного углиблення обміну і співробітництва. Зроблено висновок про те, що, для вирішення поставлених глобальних завдань по виходу на передові позиції в космічеській сфері Китаю потрібно було двадцять років, Україна ж за цей час втратила свої позиції. Тому досвід Китаю по ефективному використанню, як своїх ресурсів, так і ресурсів інших країн для досягнення космічеської мрії «... о реалізації великого омолодження китайської нації для людськості цивілізації», дуже цікавий для України. Китай же може використати досвід України в питаннях регулювання космічеської діяльності шляхом прийняття національних законів.

Ключеві слова: космос, співробітництво, Китай, Україна, політика, Білі книги.

The article discusses the main directions of Chinese policy in the field of international cooperation with Ukraine in the space sector. The White Books are also analyzed as the main by-laws of China in this area, where the Chinese leadership has determined the country's socio-economic policy for many years, putting in its basis the triad: openness-innovation-inclusivity. Outer space is the common property of all mankind, and all countries of the world have the equal right to freely explore, develop and use outer space and its celestial bodies, and the activity of outer space in all countries of the world should contribute to economic development and society of all countries. Progress should contribute to the security, survival and development of mankind and promote friendly cooperation between the peoples of all countries. Today, along with other countries, Ukraine is one of China's important partners in the aerospace industry. Both sides signed an intergovernmental agreement on cooperation in the field of peaceful research and the use of outer space in 1995. On this basis, the space agencies of the two countries created a working mechanism – the Subcommittee on Space Cooperation for the continuous deepening of exchanges and cooperation. It is concluded that China took twenty years to solve the global tasks posed to enter the forefront in the space sector, while Ukraine has lost its position over the years. Therefore, the experience of China in the effective use of both its own resources and the resources of other countries to achieve the cosmic dream “... of realizing the great rejuvenation of the Chinese nation for human civilization” is very interesting for Ukraine. China, on the other hand, can use Ukraine's experience in regulating space activities through the adoption of national laws.

Key words: space, cooperation, China, Ukraine, politics, White Books.

Вступлення. Інтенсивне розвиток Китайської Народної Республіки і посилення впливу на глобальні економічні і соціально-політичні процеси дали можливість їй перетворитися во впливального суб'єкта міжнародних відносин в довгостроковій перспективі.

Хоча науково-технічне співробітництво між Україною і Китаєм неодноразово були предметом дослідження учених, практиків, дипломатів, на сьогоднішній день залишається недостатньо вивчений питання співробітництва в космічеській сфері.

Ціль і завдання дослідження. Проаналізувати Білі книги Китаю по питаннях регулювання космічеської галузі, а так же нормативно-правові

акти України в сфері двохстороннього співробітництва між указаними країнами в космічеській сфері.

В своєму виступленні на церемонії відкриття Першого Китайського міжнародного імпортного ЕКСПО Голова Китайської Народної Республіки Си Цзиньпіна відзначив, що економічна глобалізація – це невідворотна історичська тенденція, яка надає потужний імпульс розвитку світової економіки [1]. Враховуючи, що темою даного заходу було «Нова епоха, спільне майбутнє» то не дивно, що основними тезами виступлення китайського керівника були наступні:

– открытое сотрудничество является важной движущей силой по укреплению международной экономики и торговли;

– инновации – лишь тот, кто будет достаточно смелым для внедрения инноваций и проведения трансформаций, сможет совершить прорыв в развитии мировой экономики;

– инклюзивность и всеобщие предпочтения, продвижение совместного развития всех стран мира.

Таким образом, руководство Китая определило социально-экономическую политику страны на многие годы, поставив в ее основу триаду: открытость-инновации-инклюзивность. Эти же принципы были положены в основу Белой книги «Аэрокосмическая авиация Китая» [2], которая была опубликована 27.12.2016 года и определила политику страны на следующие пять лет в области космической деятельности¹.

При этом надо отметить, что Белые книги космической деятельности Китая, это не просто набор текста с обобщениями и мерами планирования космической деятельности. Это научно-практическая материя строительства нового Китая, как ведущей космической державы, которая рассматривает космос как важный инструмент реализации мечты китайской нации, как независимого мирового лидера в области науки и технологий [3].

Для реализации принятых планов, начиная с 2018 года правительство Китая приняло ряд важных мер, включая снижение нагрузки на предприятия, сокращение налоговых льгот, сокращение бюджетных расходов, сокращение административных разрешительных документации и предоставление предприятиям «единого сервиса», чтобы помочь снизить расходы корпоративной системы, с целью сделать администрирование максимально удобным для бизнеса и минимизировать коррупционные механизмы.

Не исключением является и космическая сфера, в которой Китай так же продолжает увеличивать свои инвестиции и поощрять создание диверсифицированной и многоканальной системы для поддержания устойчивого и стабильного развития космической промышленности.

Космическое пространство является общим достоянием всего человечества, и все страны мира имеют равное право свободно исследовать, развивать и использовать космическое пространство и его небесные тела, а деятельность космического пространства во всех странах мира должна способствовать экономическому развитию и обществу всех стран. Прогресс должен способствовать безопасности, выживанию и развитию человечества и содействовать дружескому сотрудничеству народов всех стран.

Поэтому при разработке нормативно-правовых документов в области международного сотрудни-

¹ В Китае исследования и использования космического пространства осуществляется в соответствии с так называемыми Белыми книгами космической деятельности, которые регулярно (каждые пять лет) принимаются Государственным советом Китая в 2000, 2006, 2011 и 2016 годах.

чества в космической сфере, Китай в первую очередь руководствуется положениями и принципами утвержденными ООН (Международная декларация о космическом сотрудничестве) [4]. Китай выступает за укрепление международных обменов и сотрудничества в космической сфере на основе принципов равенства, взаимной выгоды, мирного использования и общего развития.

За последние пять лет Китай осуществил двустороннее международное космическое сотрудничество со многими странами и подписал: 16 международных соглашений о сотрудничестве в космосе; с 13 странами меморандумы о взаимопонимании; протоколы и планы с космическими агентствами и международными организациями, а также содействовал многостороннему сотрудничеству в области космических технологий и их областей применения в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Регулярно принимает участие в соответствующих мероприятиях, проводимых Организацией Объединенных Наций и соответствующими международными организациями [5].

На сегодня наряду с другими странами Украина является одним из важных партнеров Китая в аэрокосмической сфере. Обе стороны подписали межправительственное соглашение о сотрудничестве в области мирных исследований и использования космического пространства еще в 1995 году. На этой основе космические агентства двух стран создали рабочий механизм – Подкомитет по космическому сотрудничеству для постоянного углубления обменов и сотрудничества.

Обе стороны выступили сопредседателями пятого совещания подкомитета в Пекине в ноябре 2018 года, где подписали протокол совещания и обновили программу сотрудничества в аэрокосмической сфере. В настоящее время реализуется «План сотрудничества между Китаем и Украиной в области космического сотрудничества на 2016-2020 годы», который охватывает области, представляющие взаимный интерес. Обе страны активно реализуют соответствующие проекты сотрудничества.

Какие же на сегодня существуют перспективы для плодотворного сотрудничества между Китаем и Украиной?

На сегодняшний день Украина обладает огромной аэрокосмической отраслью, которая превышает текущие национальные финансовые возможности [6], а в Китае самый большой в мире рынок космических запусков, что является естественной взаимодополняемостью [7].

Кроме значительных технических возможностей Украина славится талантливыми учеными в области фундаментальных исследований в космосе, технологий ракетных двигателей и т. д. (в отрасли численностью 20 тыс. чел., 5 тыс., т.е. 25% – это высококвалифицированные инженеры – разработчики ракетно-космической техники) [6]. В то время как Китай обладает преимуществами в области космической квантовой связи и суперкомпьютерных технологий, таким образом, давая возможность двум странам использовать технологии следующего поколения в кос-

мическом пространстве [7]. Кроме выше перечисленного, обе страны имеют давние связи и примеры плодотворного сотрудничества в космической отрасли.

Однако в отличие от Украины, где космическая деятельность регулируется основным Законом Украины «Про космическую деятельность» [8], в Китае такое регулирование выполняют подзаконные нормативно-правовые акты. На необходимости принятия закона говорилось на Национальных собраниях Китая и в научных кругах [9; 10], однако он так и не был принят.

Выводы. Правительство Китая, продолжая поддерживать международные обмены в области космической деятельности, в приоритете ставит следующие темы международного сотрудничества в космической сфере с Украиной:

- научные исследования в области космической астрономии, космической физики, науки о микрогравитации, космических наук о жизни, исследования Луны и исследования планет;

- применение и исследования в области совместного использования и обслуживания спутниковых данных наблюдения Земли для исследования ресурсов, мониторинга окружающей среды, предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий, мониторинга и прогнозирования глобальных изменений;

- совместное использование ресурсов для исследования и контроля космического пространства на благо всего человечества;

- проектирование и изготовление спутников связи и спутников наблюдения Земли;

- производство наземного оборудования и ключевых компонентов для спутниковой связи, спутникового дистанционного зондирования и спутниковой навигации;

- применение спутникового радиовещания в дистанционном образовании, телемедицине и т. д., Расширение применения спутникового радио и телевидения, спутниковой навигации и услуг, связанных с определением местоположения;

- развитие коммерческих запусков спутников, строительство и обслуживание наземных средств контроля и управления спутниками;

- обмен персоналом и обучение во всех сферах космической деятельности.

Для решения поставленных глобальных задач по выходу на передовые позиции в космической сфере Китаю понадобилось двадцать лет, Украина же на оборот за эти годы утратила свои позиции. Поэтому опыт Китая по эффективному использованию, как своих ресурсов, так и ресурсов других стран для достижения космической мечты «... о реализации великого омоложения китайской нации для человеческой цивилизации», очень интересен для Украины. Китай же может использовать опыт Украины в вопросах урегулирования космической деятельности путем принятия национальных законов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Выступление Председателя Китайской Народной Республики Си Цзиньпина на церемонии открытия Первого Китайского международного импортного ЭКСПО, 2019. <http://ua.china-embassy.org/rus/xwdt/t1627053.htm>
2. Аэрокосмическая авиация Китая 2016. <http://www.cnsa.gov.cn/n6758824/n6758845/c6772477/content.html>
3. Yeshchuk O. and Vasina A. Chinese Space Law: Problems and Areas of Reforming. *Advanced Space Law*, Volume 3, 2019: 140-150. <https://doi.org/10.29202/asl/2019/3/12>
4. RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY [on the report of the Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) (A/51/590)]. Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries. <https://undocs.org/en/A/RES/51/122>
5. Белая книга о космосе 2006 г, Пекин. <http://www.cnsa.gov.cn/n6758824/n6758845/c6772479/content.html>
6. Интервью и.о. главы ГКАУ Юрия Радченко агентству «Интерфакс-Украина», 06.03.2017. *Правительственный портал*. http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=249793750&cat_id=244313435
7. Ду Вей: «Упвнений, що потенціал і перспективи розвитку зовнішньої співпраці України, зокрема з Китаєм, колосальні», 2019. «Урядовий кур'єр». <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/du-vej-upevnenij-sho-potencial-i-perspektivi-rozvi/>
8. Про космическую деятельность : Закон Украины от 15.11.1996. № 502/96-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/502/96-%D0%B2%D1%80>
9. Xiaodan, Wu. China's Space Law: Rushing to the Finish Line of its Marathon. *Elsevier*. Volume 46, November 2018, Pages 38-45. <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2018.03.004>
10. Halunko V. Space Law: the Present and the Future. *Advanced Space Law*, Volume 3, 2019: 30-47. <https://doi.org/10.29202/asl/2019/3/3>

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Чехович Т. В.

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ЗАСОБІВ ГАРАНТУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПЕРЕД ЗАКОНОМ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....3

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Бойченко Е. Г.

ДО ПРОБЛЕМАТИКИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ
ТА КУЛЬТУРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З НЕДЕРЖАВНИХ ДЖЕРЕЛ.....9

ТРУДОВЕ ПРАВО

Панчук В. В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ
ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ.....14

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Бакумов О. С.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ГАРАНТУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....18

Германов О. П.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПОНЯТТЯ ТА СПЕЦИФІКА.....25

Коваль М. В.

МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНО-ТЕХНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИЦЬ.....30

Коліуш О. Л.

ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....37

Комірчий П. О.

ОСОБЛИВОСТІ ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ.....41

Костюшко О. П.

ПОНЯТТЯ ТА ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ВИНИКНЕННЯ ФІЛОСОФІЇ
ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРІЄНТОВАНОЇ НА ГРОМАДУ.....45

Пінкевич Н. С.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....51

Приходько А. А.

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ: ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНОДАВСТВА.....56

Хижня Л. Є.

СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «ДОВКІЛЛЯ» ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ.....61

Шклярєнко А. М.

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМКІВ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ОХОРОНИ.....66

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,

КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Виноградова С. О.

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ.....70

Дубонос К. В.

ЗНАЧЕННЯ БАЗ БІОМЕТРИЧНИХ ДАНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ.....74

Кікалішвілі М. В.

РОЛЬ МАС-МЕДІА У ПРОФІЛАКТИЦІ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ.....78

Пузирьов М. С., Мельниченко І. П.

ВІДПОВІДНІСТЬ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
У СФЕРІ ДОВІЧНОГО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ ЗІ СТАНДАРТАМИ КОМІТЕТУ
РАДИ ЄВРОПИ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КАТУВАННЯМ.....83

Чаплинська Ю. А.

ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗЛОЧИНІВ.....87

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Білоус О. В.

ПРИНЦИП ОФІЦІЙНОГО З'ЯСУВАННЯ ВСІХ ОБСТАВИН У СПРАВІ: ПРИЗНАЧЕННЯ
ТА ЗВ'ЯЗОК ІЗ ЗАВДАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....90

Кухта М. М.

ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЯКІСНОГО РЕЗУЛЬТАТУ СУДОВОЇ РЕФОРМИ.....93

Нечипорук Г. Ю.

ЗМІСТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....97

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Сорока Л. В.

ДВУСТОРОННІЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И КИТАЕМ
В КОСМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ.....101

CONTENTS

COMMERCIAL LAW; MUNICIPAL LAW

Chekhovych T. V.

PUBLIC CONTROL IN THE SYSTEM OF MEANS GUARANTEEING
AND IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF EQUALITY BEFORE THE LAW
IN THE PUBLIC ADMINISTRATION.....3

ECONOMIC LAW, ECONOMIC-PROCEDURAL LAW

Boichenko E. H.

TO THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION FINANCING OF EDUCATIONAL
AND CULTURAL ACTIVITIES FROM NON-STATE SOURCES.....9

LABOR LAW

Panchuk V. V.

FOREIGN EXPERIENCE IN SECURING THE LABOR RIGHTS OF TAX AUTHORITIES
AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE.....14

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW

Bakumov O. S.

PRESIDENT OF UKRAINE IN THE GUARANTEE OF LEGAL LIABILITY
OF THE STATE: CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS.....18

Hermanov O. P.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN LAND AFFAIRS: CONCEPTS AND SPECIFICS.....25

Koval M. V.

METHODS OF ACTIVITIES AS INSTRUMENTAL-TECHNOLOGICAL CHARACTERISTICS
OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL FUNDAMENTALS OF THE CUSTOMS OPERATION.....30

Koliush O. L.

CENTERS FOR ADMINISTRATIVE SERVICES AS A SUBJECT TO PREVENT CORRUPTION.....37

Komirchyi P. O.

PECULIARITIES OF SERVICE PROMOTION IN THE LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES OF UKRAINE.....41

Kostiushko O. P.

THE CONCEPTS AND THE HISTORICAL ASPECT OF THE CREATION
OF COMMUNITY-POLICE POLICE ACTIVITIES.....45

Pinkevych N. S.

ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT:
GENERAL THEORETICAL ASPECTS.....51

Prykhodko A. A.

PREVENTION AND ANTI-CORRUPTION: TERMINOLOGY OF LEGISLATION.....56

Khyzhnia L. Ye.

ESSENCE OF THE "ENVIRONMENT" CATEGORY AS AN OBJECT OF ADMINISTRATION.....61

Shkliarenko A. M.

THE PROBLEM OF DETERMINING THE DIRECTIONS OF IMPROVING
THE LEGAL GUARANTEES OF THE ACTIVITIES OF THE POLICE.....66

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW

Vynohradova C. O.

THE MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF PROBATION IN UKRAINE.....70

Dubonos K. V.

VALUE OF BIOMETRIC DATA BASES OF THE EXPERIENCE SERVICE OF THE MIA OF UKRAINE
IN THE ACTIVITIES OF PRE-INVESTIGATION BODIES.....74

Kikalishvili M. V.

THE ROLE OF MASS MEDIA IN THE PREVENTION OF CORRUPTION CRIMES.....78

Puzyrov M. S., Melnychenko I. P.

ACCORDANCE OF THE CRIMINAL-EXECUTIVE LEGISLATION OF UKRAINE
IN THE FIELD OF LIFE IMPRISONMENT TO THE STANDARDS OF THE COUNCIL
OF EUROPE COMMITTEE ON THE PREVENTION OF TORTURE.....83

Chaplynska Yu. A.

CRIME PERSON AS AN ELEMENT OF CRIMINAL CHARACTERISTICS OF CRIMES.....87

JUDICIAL SYSTEM; PROSECUTOR'S OFFICE AND ADVOCACY

Bilous O. V.

PRINCIPLE OF THE OFFICIAL DETERMINATION OF ALL THE CIRCUMSTANCES
OF THE CASE (INQUISITIONAL POWERS OF ADMINISTRATIVE COURT):
PURPOSE AND ALIGNMENT WITH THE GOAL OF ADMINISTRATIVE JUSTICE.....90

Kukhta M. M.

LEGAL VALUE OF JUDGES INDEPENDENCE IN THE ASPECTS OF PROVIDING
A QUALITATIVE RESULT OF JUDICIARY REFORM.....93

Nechyporuk H. Yu.

CONTENTS OF THE CONSTITUTIONAL LAW TO APPLY TO THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....97

INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW

Soroka L. V.

BILATERAL RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND CHINA IN THE SPACE SECTOR.....101

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

*Спеціальний випуск
Том 2*

*присвячений
Міжнародній науковій конференції
«Актуальні проблеми вітчизняного права»
в рамках VIII-х наукових читань,
присвячених пам'яті В. М. Корецького*

Коректура – Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – Н.С. Кузнєцова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 15,85, ум.-друк. арк. 18,14.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 0519/96

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а

Телефон +38 (0552) 39-95-80,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.