

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

**Спеціальний випуск
Том 3**

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

Патеріло 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 Геннадійович – 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 342.51

Бакумов О. С.

*кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ*

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

THE PRESIDENT OF UKRAINE IN THE STATE LEGAL RESPONSIBILITY GUARANTEE SYSTEM: CONSTITUTIONAL AND 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 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.

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 відповідальності 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 установами щодо себе законодавчих обмежень, системою контролю і заходів відповідальності. Обсяг подібних заходів і обмежень залежить від стадії розвитку правової держави у конкретній 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 держав, 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. Сergyної (в контексті аналізу теоретико-правових засад компетенція Президента України), Д. Горячова (з'ясовував 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.

Мета 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, усунення конфліктності в роботі. Забезпечення виконання державним апаратом – органами законодавчої, виконавчої, судової влади, а також іншими органа-

ми 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 імпідменту), 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 конституційною 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 інституціонально 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 забез-

печення 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 без-

умовно 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: перевищення 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 матеріальну 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. Сербюгіна 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.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 349.6(477)

Воронятніков О. О.
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

СУЧАСНІ ЕПІДЕМІЧНІ ВИКЛИКИ В УКРАЇНІ З 2000-2018 РР. ТА ЗАХОДИ БОРОТЬБИ З НИМИ

CURRENT EPIDEMIC CHALLENGES IN UKRAINE FROM 2000-2018 AND MEASURES TO COMBAT THEM

В даній науковій статті розкрито сучасні епідемічні виклики в Україні з 2000-2018 рр. та заходи боротьби з ними.

Визначено, що головними заходами забезпечення розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги населенню є: запровадження нових підходів до організації надання протитуберкульозної медичної допомоги населенню; впровадження ефективних профілактичних протитуберкульозних заходів; оптимізацію мережі лабораторій у системі протитуберкульозної медичної допомоги населенню; запровадження нових підходів до лікування туберкульозу; інтеграція протитуберкульозної медичної допомоги населенню та наукової діяльності; здійснення заходів для розвитку кадрових ресурсів у системі надання протитуберкульозної медичної допомоги населенню; впровадження електронних медичних інформаційних систем у сфері охорони здоров'я; впровадження нової моделі фінансування.

Головними економічними заходами з боку публічної адміністрації направленими на боротьбу з ВІЛ-інфекцією/СНІДом є збільшення обсягу фінансування заходів протидії соціально небезпечним захворюванням та підвищення ефективності поточних витрат

Епідеміологічний нагляд за кором, краснухою та СВК є інтегрованим та поєднаним епідеміологічним наглядом, який охоплює окремі та групові випадки захворювання серед населення, а також рівні охоплення плановою імунізацією.

Акцентовано увагу, що вагомим внеском в забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення роблять місцеві органи публічної адміністрації шляхом розроблення комплексних, галузевих програм фінансування різних сфер життєдіяльності людини, що впливають на рівень санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Ключові слова: епідемія, пандемія, заходи боротьби, санітарні та епідемічні заходи, благополуччя населення.

This scientific article reveals the current epidemic challenges in Ukraine from 2000-2018 and measures to combat them.

It is determined that the main measures to ensure the development of the system of anti-tuberculosis medical care to the population are: introduction of new approaches to the organization of the provision of anti-tuberculosis medical care to the population; introduction of effective preventive anti-tuberculosis measures; optimization of the network of laboratories in the system of anti-tuberculosis medical care for the population; introduction of new approaches to tuberculosis treatment; integration of anti-tuberculosis medical care to the population and scientific activity; implementation of measures for the development of human resources in the system of providing anti-tuberculosis medical care to the population; introduction of electronic medical information systems in the field of health care; introduction of a new financing model.

The main economic measures taken by the public administration to combat HIV / AIDS are to increase funding for measures to combat socially dangerous diseases and increase the efficiency of current expenditures.

Epidemiological surveillance for measles, rubella and SVC is an integrated and combined epidemiological surveillance that covers individual and group cases of the disease among the population, as well as the levels of coverage of routine immunization.

Emphasis is placed on the fact that local branches of public administration make a significant contribution to ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population by developing comprehensive, sectoral programs for financing various spheres of human life that affect the level of sanitary and epidemic well-being.

Key words: epidemic, pandemic, control measures, sanitary and epidemic measures, welfare of the population.

Починаючи з 2000 року в Україні, на жаль, мали місце декілька епідемій, які негативно вплинули на чисельність населення України, її економічний розвиток, розвиток системи охорони здоров'я тощо. Поширення таких вкрай негативних захворювань як туберкульоз та ВІЛ/СНІД. Швидкі темпи поширення даних захворювань спричинено явно вираженим дефіцитом державного фінансування системи охорони здоров'я, що не дозволяє забезпечити повне фінансування програм боротьби з туберкульозом і ВІЛ/СНІДом. Як наслідок – Україна є одним із європейських лідерів за рівнем захворюваності та смертності населення від туберкульозу, за темпами поширення епідемії ВІЛ [1].

Одним з негативних заходів є реалізація медичної реформи в аспекті скорочення проти туберкульозних закладів шляхом їх реорганізації в регіональний фтизіопульмонологічний медичний центр. Так, станом на 1 січня 2020 року в Україні налічується 62 – протитуберкульозні диспансери; 19 – протитуберкульозних лікарень (з них дві для дітей); 522 – заклади, що мають фтизіатричний кабінет. Водночас станом на 01 січня 2019 року в Україні налічувалося 30378 осіб, тоді як станом на 01 січня 2020 рік – 28539 осіб.

Слід відзначити, що за критеріями Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), зонами ризику вважають регіони, де фіксують 40 хворих на

100 000 населення. Станом на 2018 рік цей показник в Україні – 62,3 особи, на 2019 рік – 75,3 осіб, на перший квартал 2020 року – 68,6 осіб. При цьому Україна є однією з 10 країн світу з найвищими показниками захворюваності на хіміорезистентний туберкульоз, тобто такий, який не реагує на лікування стандартними схемами. Таким чином, як свідчать наведені статистичні дані захворюваність на туберкульоз має позитивну динаміку та, нажаль, зростає. Також відзначимо, що на сьогоднішній день, туберкульоз не тільки не визначено як епідемію в Україні, але й спостерігається неналежна увага з боку держави щодо розроблення та реалізації заходів щодо профілактики та боротьби з нею.

Також проте, що туберкульоз в Україні є саме епідемією свідчить і розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 р. № 248-р «Про схвалення Стратегії забезпечення сталої відповіді на епідемії туберкульозу, в тому числі хіміорезистентного, та ВІЛ-інфекції/СНІДу на період до 2020 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» метою якої є посилення спроможності держави ефективно впроваджувати пріоритетні заходи для подолання епідемій туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні [2].

Поруч з епідемією туберкульозу в Україні варто вести мову і про епідемію ВІЛ-інфекції в Україні, яка має такі характеристики: стабілізація епідемії, поширення інфекції серед груп найвищого ризику щодо інфікування ВІЛ, нерівномірне поширення ВІЛ-інфекції в регіонах країни, зміна основних шляхів передачі ВІЛ-інфекції з переважним ураженням осіб працездатного віку. Лише кожна друга ВІЛ-інфікована особа знає свій позитивний ВІЛ-статус і звертається до медичного закладу; лише 30 відсотків людей, які живуть з ВІЛ, отримують антиретровірусне лікування; на сьогодні реєструються випадки передачі ВІЛ-інфекції від матері до дитини, особливо серед вагітних жінок із груп ризику; рівень поширення ВІЛ-інфекції серед споживачів ін'єкційних наркотиків залишається одним з найвищих в Європі (19,7 відсотка); високим є також відсоток позитивних результатів на тестування ВІЛ-інфекції серед донорів крові, насамперед первинних; більшої значущості у розвитку епідемії ВІЛ-інфекції в Україні набуває група чоловіків, які мають секс із чоловіками [2].

Головними економічними заходами з боку публічної адміністрації направлені на боротьбу з ВІЛ-інфекцією/СНІДом є збільшення обсягу фінансування заходів протидії соціально небезпечним захворюванням та підвищення ефективності поточних витрат шляхом: визначення принципів та методології ефективного розподілу ресурсів на здійснення заходів з протидії соціально небезпечним захворюванням, що дасть можливість компенсувати фінансування Глобального фонду, кошти інших донорів; застосовування під час бюджетного планування та підготовки бюджетних прогнозів на загальнодержавному і регіональному рівні принципів та методології ефективного розподілу ресурсів на здійснення заходів протидії соціально небезпеч-

ним захворюванням; проведення аналізу формули розрахунку медичної субвенції для виділення цільових коштів, спрямованих на протидію поширенню соціально небезпечних захворювань, зокрема туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, виконання програм замісної підтримувальної терапії з урахуванням епідемічної ситуації та рівня поширеності зазначених захворювань; забезпечення пріоритетного планування централізованої закупівлі антиретровірусних та протитуберкульозних препаратів, препаратів замісної підтримувальної терапії за відповідною бюджетною програмою в межах наявних ресурсів; забезпечення в межах наявних ресурсів пріоритетного планування та виділення коштів з державного та місцевих бюджетів на здійснення заходів протидії соціально небезпечним захворюванням, зокрема туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, виконання програм замісної підтримувальної терапії, передбачених загальнодержавними програмами, що фінансувалися за рахунок коштів донорів [2].

На нашу думку, про такі останні два види епідемій – туберкульоз та ВІЛ-інфекції в Україні наразі не так популяризують з огляду на її затяжну тривалість перебігу та так би мовити медійну адаптивність, тобто населення знає про наявність захворювання на туберкульоз та ВІЛ-інфекції, держава розробляє та реалізує систему певних заходів на профілактику, боротьби з даними захворюваннями, однак, в суспільстві відсутня масова паніка, яка наприклад, виникає з виникненням та поширенням інших видів епідемій, наприклад, пташиний грип, свинячий грип, каліфорнійський грип тощо, які є новими, завезеними з закордону та відносно короткотривалими. Таким чином, в даному випадку, на нашу думку, варто вести мову про так звані «латентні епідемії», які юридично визнані та існують в Україні, однак, вони не спричиняють масової паніки навколо свого перебігу, а населення скоріше адаптується до співжиття в умовах таких епідемій та випрацює для себе комплекс заходів, яких необхідно дотримуватися.

Понад десять років тому у 2009 році в Україні сколихнула хвиля епідемії так званого свинячого грипу – умовна назва захворювання людей і тварин, викликаного штамами вірусу грипу А/Н1N1.

Слід відзначити, що реакція уряду була дуже швидкою та результативною, що дало змогу припинити на території України масового спалаху та поширення свинячого грипу. Заходи щодо запобігання виникненню серед населення захворювання на свинячий грип були як разовими, так і постійними. Зокрема: розробити та періодично поновлювати з урахуванням можливості залучення додаткових ресурсів регіональні плани заходів щодо запобігання виникненню серед населення захворювання на свинячий грип; Удосконалити систему епідеміологічного та епізоотичного нагляду за циркуляцією збудників грипу та захворюванням на грип; проводити вірусологічний моніторинг з метою своєчасного виявлення циркулюючих вірусів грипу. Зміцнити матеріально-технічну базу вірусологічних лабораторій Держсанепідслужби та Держкомветмедицини.

Проводити дослідження біологічних властивостей вірусів грипу. Забезпечити отримання зразків або ізолятів вірусу для їх вивчення; роводити вірусологічний моніторинг з метою своєчасного виявлення циркулюючих вірусів грипу. Зміцнити матеріально-технічну базу вірусологічних лабораторій Держсанепідслужби та Держкомветмедицини. Проводити дослідження біологічних властивостей вірусів грипу. Забезпечити отримання зразків або ізолятів вірусу для їх вивчення; визначити наявність та створити національний і регіональні запаси матеріальних ресурсів на випадок пандемії та панзоотії грипу (антивірусні препарати, засоби індивідуального захисту, вакцини, обладнання, дезінфекційні засоби, діагностичні та витратні матеріали для проведення лабораторних досліджень) і автотранспортних засобів для швидкого застосування у разі потреби. Забезпечити належне зберігання таких ресурсів і засобів; організувати семінари, конференції, наради з питань епідеміологічного нагляду та епізоотичної ситуації, клінічних проявів захворювання на грип та його лікування; внести зміни до форми митної декларації в частині обов'язкового декларування громадянами продукції тваринного і рослинного походження, що ввозиться на територію України; розробити національні та регіональні плани дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, спрямованих на запобігання та боротьбу з виникненням і поширенням свинячого грипу та ін. [3].

Ще одним різновидом грипу серії А є пташиний грип або грип птиці. Усі віруси грипу птиці належать до типу А, родини Orthomyxoviridae, і є сегментованими РНК-вірусами. Віруси грипу А на основі гемаглютинінового антигену Н поділяються на 16 субтипів. Крім антигену Н, у вірусів грипу є один із дев'яти нейрамінідазних антигенів (N). Кожен різновид вірусу грипу птиці має один гемаглютинін і один антиген нейрамінідазу у будь-якій комбінації. Більшість комбінацій Н і N були ізольовані від птахів, що вказує на виняткове розмаїття, характерне для цих вірусів. Визначені віруси пташиного грипу можуть інфікувати людину і являють значний ризик для її здоров'я [4].

Починаючи з 1997 року в процесі мутації доведено можливість зараження даним штампом грипу і серед людей. ВООЗ на сьогодні зареєструвала 400 випадків зараження вірусом людини, 250 із них були смертельними. Механізм передачі цієї інфекції повітряно-крапельний: від хворої птиці до людини.

Про важливість життя комплексу заходів спрямованих на боротьбу з виникненням та поширенням даного виду епідемії зазначено і в рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2006 року «Про заходи щодо підвищення ефективності боротьби з небезпечними інфекційними хворобами», де в пп. 9, 10 чітко визначено, необхідність: розробити до 1 березня 2006 року та затвердити програму протидії високопатогенному грипу птиці; вжити протягом першого кварталу 2006 року комплекс організаційних, медико-санітарних, санітарно-гігієнічних, ветеринарно-санітарних, лікувально-профі-

лактичних, протиепізоотичних та протиепідемічних заходів, спрямованих на запобігання поширенню в Україні високопатогенного грипу птиці, локалізації його спалахів, зокрема в регіонах, через які мігрують перелітні птахи [5]. Вжиття даних заходів було спричинено поширенням пташиного грипу в країнах Східної Азії та побоюванням Уряду України його поширення на територію України. Втім, в більшості випадків носіями пташиного грипу є птиця, проте, на жаль, зустрічаються випадки зараження пташиним грипом і серед людей.

Спалах пташиного грипу спостерігався і в Україні. Відповідно до оперативної інформації Головного управління Держпродспоживслужби у Вінницькій області 18.01.2020 в ПП «Хутір» (с. Бугаків Немирівського району Вінницької області) було зареєстровано загибель птиці (близько 5 000 одиниць). При дослідженні відібраних проб біоматеріалу в Державному науково-дослідному інституті з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи м. Київ 19.01.2020 встановлено діагноз на грип птиці [6].

Ще одним видом епідемії, що мала місце в Україні є епідемія кіру. Так, за офіційною інформацією Міністерства охорони здоров'я України з 28 грудня 2018-го по 2 серпня 2019-го) хвороба вразила 56 861 особу, з них: діти – 30,1 тис осіб; дорослі – 26,7 тис осіб. Всього ж з моменту спалаху епідемії (тобто з середини 2017 року) кір уразив 115 тис. осіб. 39 із них померли, при цьому 18 смертей припали на 2019 рік [8]. При чому, сумарна кількість хворих на кір в країні вища, ніж у решті країн Європейського регіону разом узятих.

Всесвітня організація охорони здоров'я вважає, що причиною такого спалаху кору в Україні є низький рівень вакцинації. До кінця 2017 року частка дітей, які були вакциновані в Україні, значно покращилася, приблизно до 90%, але, за словами ВООЗ, такий рівень необхідно підтримувати, аби змінити ситуацію з хворобою. Таким чином, щеплення є єдиним надійним захистом від кору. Найвищі показники захворюваності медики фіксують у Львівській, Вінницькій, Рівненській, Хмельницькій областях та місті Київ [7].

Причиною астрономічної кількості хворих на кір у МОЗ вважають величезну кількість нещеплених. Але можливим є й інше трактування. Поширення хвороби, вірогідно, є прямим наслідком ліквідації санепідслужби і відсутності епідеміологічного нагляду [8].

Епідеміологічний нагляд за кором, краснухою та СВК є інтегрованим та поєднаним епідеміологічним наглядом, який охоплює окремі та групові випадки захворювання серед населення, а також рівні охоплення плановою імунізацією.

Основними заходами для елімінації кору та краснухи є: 1) досягнення та підтримка охоплення щепленнями проти кору та краснухи понад 95% населення за рахунок планової імунізації; 2) забезпечення можливостей для вакцинації проти кору та краснухи для груп високого ризику захворювання і для всього сприйнятливо до кору та/або краснухи населення, в тому числі шляхом проведення додаткових заходів імунізації; 3) зміцнення систем епідемі-

ологічного нагляду шляхом проведення епідеміологічного обстеження (розслідування) і лабораторного підтвердження поодиноких випадків і спалахів кору та краснухи; 4) підвищення доступності та розширення масштабів використання високоякісної, заснованої на доказових даних, інформації для медичних працівників і населення про переваги та ризики, пов'язані з вакцинацією проти кору і краснухи [9].

Основний показник оцінки якості епідеміологічного нагляду має становити не менше ніж 2 випадки на 100 000 населення в цілому по країні та у більше ніж 80% областей країни.

Державна установа «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» проводить щорічну оцінку якості епідеміологічного нагляду за кором і краснухою на національному рівні та формує рейтинг регіонів за зазначеними критеріями. Протиепідемічні заходи під час спалаху кору або краснухи проводяться з метою епідеміологічного розслідування причин появи спалаху та шляхів поширення інфекції, локалізації та ліквідації спалаху [9].

Надавачами послуг є заклади охорони здоров'я будь-якої форми власності та організаційно-правової форми або фізичні особи – підприємці, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та надають на її основі послуги з медичного обслуговування населення, а також громадські та благодійні організації, що більше двох років працюють у сфері протидії

поширенню ВІЛ-інфекції та надання послуг, спрямованих на забезпечення лікування та профілактики ВІЛ-інфекції, догляду, підтримки та соціального захисту груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ та людей, які живуть з ВІЛ. Забезпечення надавачів послуг медичними виробами (презервативами, лубрикантами та шприцями) здійснюється за рахунок міжнародної технічної та донорської допомоги або інших джерел, не заборонених законодавством.

Також слід відзначити, що вагомим внеском в забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення роблять місцеві органи публічної адміністрації шляхом розроблення комплексних, галузевих програм фінансування різних сфер життєдіяльності людини, що впливають на рівень санітарного та епідемічного благополуччя населення: Програма розвитку, підтримки комунальних закладів охорони здоров'я та надання медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, міста Миколаєва на 2020-2022 роки; Міська цільова програма поведінки з побутовими відходами на 2020-2022 роки; галузева програма розвитку «Охорона здоров'я» м. Київ на 2019-2021 роки. Варто відзначити, що на сьогодні, розроблені та затверджені подібні регіональні та місцеві програми громадського здоров'я, що безпосереднім чином стосуються забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Єрмолова Ю. В. Боротьба з епідеміями в Україні потребує неоподаткованої міжнародної допомоги. *Український медичний часопис*. <https://www.umj.com.ua/article/12091/borotba-z-epidemiyami-v-ukraini-potrebuye-neopodatkovanoi-mizhnarodnoi-dopomogi>.
2. Про схвалення Стратегії забезпечення сталої відповіді на епідемії туберкульозу, в тому числі хіміорезистентного, та ВІЛ-інфекції/СНІДу на період до 2020 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 р. № 248-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/248-2017-p#Text>.
3. Про затвердження плану заходів щодо запобігання виникненню серед населення захворювання на свинячий грип: затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. N 446-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2009-p#Text>.
4. Про затвердження Інструкції з профілактики та ліквідації грипу птиці: затв. Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 17 жовтня 2011 р. № 547. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-11#Text>.
5. Про заходи щодо підвищення ефективності боротьби з небезпечними інфекційними хворобами: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2006 року. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/58.html>.
6. Через пташиний грип на Вінниччині оголосили карантин і визначили зону захисту. URL: <https://www.vinnitsa.info/news/cherez-ptashynyu-hryp-na-vinnychyni-oholosyly-karantyn-i-vyznachyly-zonu-zakhystu.html>.
7. Хворих на кір в Україні більше, ніж в усій Європі – ВООЗ. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-47162300>.
8. Кір vs відмова від щеплень: Хто кого? URL: <https://ua.112.ua/statji/kir-vs-vidmova-vid-shcheplen-khto-koho-503767.html>.
9. Про затвердження Порядку проведення епідеміологічного нагляду за кором, краснухою та синдромом вродженої краснухи: затв. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 квітня 2019 р. № 954. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0519-19#Text>.

Дроботов С. А.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри Інституту Управління державної охорони України
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

CIVIL SOCIETY AND ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF THE UKRAINIAN STATE

Розкрито сутність та значення громадянського суспільства в процесі формування державної політики національної безпеки. Встановлені основні потенційні можливості залучення інститутів громадянського суспільства до вирішення проблеми забезпечення національної безпеки. Визначені основні можливості та потенціал громадянського суспільства в безпековій сфері. Наголошується на необхідності розширеного співробітництва інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в цій сфері.

Ключові слова: громадянське суспільство, національна безпека, система забезпечення національної безпеки, соціальні мережі, інститути громадянського суспільства.

There were disclosed the essence and significance of civil society in the process of forming the state policy of national security. There were identified the main potential opportunities for involving civil society institutions in solving the problem of ensuring national security. The main opportunities and potential of civil societies in the security sphere were identified. It was placed an accent on the need for enhanced cooperation between civil society institutions and public authorities in this area.

Key words: civil society, national security, national security system, social networks, civil society institutions.

Актуальність теми. Розвиток демократичної держави напряму і тісно пов'язаний із формуванням та розвитком громадянського суспільства. Всі без вкочення аспекти державотворчих процесів в тій чи іншій мірі залежать від реакції громадянського суспільства, його позиції та головне – діалогу, який ведеться від імені народу із державою. Громадянське суспільство може розглядатися нами, як певне продовження інституційного забезпечення безпосередньої демократії, оскільки форми реалізації ним волевиявлення та публічно-політична активність не упорядковуються законодавством настільки чітко наскільки це давало б змогу говорити про конкретні механізми реалізації його функцій. Тому нам уявляється що громадянське суспільство є постійним учасником публічно-політичних процесів, але учасником без конкретно визначеного кола обов'язків та чітко детермінованих функціональних можливостей. Натомість в умовах, коли внутрішній потенціал державно-управлінського впливу та інститутів державної влади в питаннях забезпечення національної безпеки вичерпується на фоні зростання зовнішніх загроз, нам вбачається, що саме інститути громадянського суспільства повинні перебрати на себе низку функцій в цій сфері. Зокрема мова йде про кооперацію зусиль та реалізацію наглядових й моніторингових функцій в сфері забезпечення національної безпеки. Все це актуалізує дослідження можливостей громадянського суспільства в контексті забезпечення національної безпеки та формування потенціалу певних сегментів в означеній сфері публічно-політичних відносин.

Ступінь наукової розробки теми. Проблема залучення громадськості та інститутів громадянського суспільства до процесів забезпечення

національної безпеки України є доволі новим вектором наукових досліджень, натомість вже на даному етапі існують наукові праці, які заслуговують на увагу та формують відповідний тренд для подальшого вивчення теми. Зокрема мова йде про роботи таких вчених як Корнієвський О. А., Мошинський Р., Опалько Ю.В., Смолянук В. Ф., Стучинська Н. П., Теперік Д. та ін..

Метою даної статті є визначення потенціалу інститутів громадянського суспільства в якості суб'єктів забезпечення національної безпеки України або суб'єктів реалізації окремих завдань в даній сфері.

Виклад матеріалу. Громадянське суспільство уявляється нами певною сукупністю неоднорідних, розрізнених та часто не взаємозалежних один від одного інститутів та інституцій основний акцент діяльності яких спрямовується на забезпечення умов максимального дотримання прав і свобод людини і громадянина. Сама сутність громадянського суспільства полягає в створенні критичної напруги суспільного інтереси до конкретних публічно-політичних процесів в державі з подальшим впливом на владу метою вирішення тих чи інших проблем. Суспільство не є інертним, але для кооперації та концентрації потенціалу впливу на публічно-політичні процеси існує необхідність його інституціоналізації. Це проявляється в створенні певних громадських платформ, рухів, організацій, які декларують своїми цілями захист суспільних інтересів та контроль влади.

Такі цілі є в більшості своїй загальними, організаційно-правове забезпечення цих процесів є несистемним, а функціональні можливості громадських організацій дійсно недостатньо детерміновані та інколи неідеві. Громадський контроль, громадські ініціативи та інші форми реалізації

своїх функцій та призначення громадянського суспільства зводиться частіше за все до формального доступу до інформації та до моніторингу ефективності діяльності органів публічно влади. Але на сьогодні існує потреба розширеного залучення громадянського суспільства до окремих сегментів та секторів державного управління. Мова йде про реалізацію функцій спрямованих на забезпечення національної безпеки, підвищення рівня громадської безпеки та стабільності публічно-політичних процесів в державі. Громадянське суспільство спроможне стати тим додатковим потенціалом, в якому органи державної влади зможуть знайти необхідні інструменти та механізми для підвищення рівня забезпеченості національної безпеки. Це пояснюється наступними аспектами та особливостями функціонування громадянського суспільства:

по-перше, громадянське суспільство характеризує не все населення держави а певну його частину яка відрізняється високим рівнем політичної культури, правової культури та активною суспільною позицією. Узагальнюючи можна зробити висновок про те, що громадянське суспільство є певною ініціативною групою, верствою населення, яке реалізує свою політичну правосуб'єктність в тому числі і поза межами процесів представницької демократії. Законодавством закріплена можливість реалізації політичних прав громадян шляхом прямого діалогу з органами публічної влади, і саме громадянське суспільство через відповідні інститути і реалізує цей діалог. В сфері забезпечення національної безпеки такий діалог є потенціальним джерелом пошуку нових інноваційних форм організації державно-управлінських процесів з метою підвищення рівня національної безпеки, оптимізації діяльності окремих державних інституцій та органів в означеному секторі;

по-друге, громадянське суспільство є провідником системи цивілізаційних цінностей всієї нації. Відтворюючи вектор розвитку держави саме інститути громадянського суспільства стають тими індикаторами розвитку державного управління в напрямку визначеному та закріпленому на рівні засадничих принципів державотворчих процесів. Іншими словами громадянське суспільство контролює дотримання державою ти гарантій основоположних прав і свобод людини і громадянина, які є беззаперечним здобутком будь-якого демократичного суспільства. В такий спосіб відбувається співставлення саме суспільством очікуваного від проголошення та закріплення пріоритетів розвитку держави в будь-якому вигляді та реального становища реалізації державної політики спрямованої на їх досягнення, в тому числі і в сфері національної безпеки. Більше того, сам моніторинг досяжності цілей розвитку держави здатен виявити ризики для національної безпеки як внутрішні, так і зовнішні;

по-третє, і найголовніше, громадянське суспільство здатне ефективно виявляти та реагувати на будь-які прояви ризиків національної безпеки, які мають внутрішньодержавне походження. Це стосується мінімізації будь-яких деформацій однорідності

суспільства, поширенням негативних тенденцій розшарування та соціальної нерівності. Інститути громадянського суспільства в цьому контексті та в цих процесах займають активну позицію спрямовану на захист та відстоювання систем національних цінностей прийнятних більшістю населення держави, мінімізацію будь-яких негативних проявів, в тому числі виявлення екстремістських настроїв та їх подолання через активний діалог всередині суспільства. Активна позиція інститутів громадянського суспільства здатна сформулювати необхідний рівень сприйняття громадськістю того чи іншого вектору розвитку державотворчих процесів без активного втручання держави.

Все викладене вище свідчить про існування потенціалу інституцій громадянського суспільства мінімізовувати ризики для національної безпеки, що виникають всередині самого суспільства, населення країни, а також провадити моніторинг та здійснювати нагляд за реалізацією цілей державного розвитку з боку органів публічної влади та інших інститутів політичного середовища. І цей потенціал потребує розкриття та ефективного використання в процесі забезпечення національної безпеки, інтеграції в загальнодержавну систему такого забезпечення та використання в якості резерву підвищення якості реалізації державою політики в безпековому секторі.

За визначенням Світового банку громадянське суспільство уявляється через сукупність горизонтальних зв'язків між різними групами, верствами інститутами соціуму, які утворюють стійку систему в межах якої відбувається обмін інформацією, комунікативна взаємодія та генерується соціальний капітал, спрямований на вирішення основних проблем суспільного розвитку [9]. Громадянське суспільство може і зобов'язане мати вирішальне значення у побудові консолідованої демократії. Тому, на платформі глобального економічного форуму з'явилося доктринальне бачення громадянського суспільства як сукупності неурядових організацій, які реалізують свою діяльність через інструменти та механізми суспільно-політичного характеру, що запроваджують такі суспільні зміни та трансформаційні процеси, які держава в умовах демократичного суспільства не може реалізувати через недопустимість імперативного впливу [8].

Громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів та відносин, сфера непримусової людської солідарності. Метою громадянського суспільства є організація взаємодії у соціальній сфері, взаємний вплив, установлення між особистісних відносин, добровільні об'єднання громадян, соціальні рухи, які здійснюються за допомогою комунікації [1, с. 75-82]. Таким чином, нам уявляється що громадянське суспільство є неоднорідним та повинно мати певну інституціоналізацію. Саме через інститути і відбувається вплив суспільства на публічно-політичну сферу. Так чи інакше, але інститути громадянського суспільства позбавлені можливості приймати остаточні рішення, які б мали юридичні та політично значимі наслідки для державотворчих процесів. Натомість вони дійсно формують певний соціальний капітал, який здатен

втілюватися у формі стійких соціальних мереж, які генерують необхідні для забезпечення національної безпеки умови здійснення моніторингу та нагляду за безпечним сектором.

Громадянське суспільство – це «особливий зріз (особливе поле) соціокультурного простору, в рамках якого індивіди і групи реалізують свої потреби, в тому числі стосовно забезпечення національної безпеки України. Формування інститутів громадянського суспільства є необхідною передумовою демократизації України та умовою її наближення до загальносвітових стандартів» [2, с. 187-189]. Громадянське суспільство являє собою складну, розмаїту систему індивідів, громад і організацій, яка постійно зростає. Інформаційні та комунікаційні технології відкрили нові сфери впливу, що зумовило значне зростання он-лайн організацій громадянського. Соціальні мережі дають змогу великій кількості людей об'єднуватися та колективно відповідати на соціальні виклики [7, с. 144-145]. Саме за рахунок сучасних інформаційних технологій ті комунікації, які утворюються в середині громадянського суспільства, набувають певної організаційної визначеності, стають проявом соціального капіталу, оформлюючись в стійкі мережеві зв'язки.

З точки зору національної безпеки саме такі мережі і формують необхідний потенціал громадянського суспільства в аспекті реалізації певних функцій в сфері її забезпечення. Зокрема мова йде потенційну здатність оперативно впливати на громадянську позицію соціуму, на суспільну свідомість, відстежувати та виявляти соціальні ризики або ризикогенні фактори. Неоднорідність громадянського суспільства дає змогу розширити межі охоплення своїм впливом та увагою всі прошарки та верстви суспільства, що значно підвищує ефективність реалізації тих завдань які можуть бути делеговані державою в межах забезпечення національної безпеки України.

На думку, В. Ф. Смолянюка «система національної безпеки України демонструє розгалужені причинно-наслідкові зв'язки між нацією та необхідністю досягнення стану її захищеності в сучасному глобалізованому світі, який невинно генерує різнохарактерні виклики, загрози та небезпеки. Дана система, відштовхуючись від національних інтересів та цінностей, є складним утворенням. Це пояснює складність рефлексії системних засад національної безпеки України з боку не лише широких верств населення, а й наявного політикуму [4, с. 120]. Ця теза є слушною, і саме через виявлений характер ставлення соціуму до проблем забезпечення національної безпеки і розкривається значення та потенційна утилітарність залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації завдань з її забезпечення. Проблема в тому, що національна безпека є недетрмінованим явищем, вона розкривається через стан стабільного поступального розвитку суспільних, соціально-економічних процесів, яким не загрожують деформації та коливання нестабільності. Цього не можна досягнути жодним чином, в тому числі прорахувати, визначити та поба-

чити оскільки безпековий стан є категорією нематеріального світу, хоча наслідки його нестабільності чи порушення є цілком осяжними і проявляються у завданні шкоди суспільним та державним інтересам.

З таких позицій громадянське суспільство виступає платформою для уніфікації сприйняття соціумом основних засад системи національної безпеки, трендів в її забезпеченні та засобів досягнення безпечного стану. В цьому контексті держава повинна формувати необхідний концепт національної безпеки, який би поширювався інститутами громадянського суспільства у вигляді основних індикаторів розвитку та соціально-економічних показників стабільності.

Як зазначає Н. П. Стучинська жоден суб'єкт громадянського суспільства самостійно не може вирішити основних безпекових проблем. Тому поза увагою не має залишатися той факт, що наразі функції громадянського суспільства значною мірою реалізуються шляхом залучення партнерських державних (парламентських, урядових) структур, зацікавленого бізнесу, міжнародних організацій. Завдяки таким взаємозв'язкам унікальна концепція громадянського суспільства як «місця, де ми діємо заради загального блага» розширюється [6]. Отже реалізація безпечного потенціалу громадянського суспільства повинна відбуватися в тісній кооперації із державними інститутами, але в такий спосіб щоб громадянське суспільство не відчувало на собі імперативний вплив держави, продовжуючи бути незалежним.

Крім того, за результатами досліджень проведених Національним інститутом стратегічних досліджень, встановлено, що Серед пріоритетних напрямів використання безпекового потенціалу громадянського суспільства в умовах протидії зовнішній агресії має полягати в оновленні засадничих документів державної політики та нормативно-правових актів у безпековій сфері, зокрема, Закону України «Про основи національної безпеки України», Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, участі у розробці інших документів та управлінських рішень на даному напрямі державної політики [3]. На нашу думку саме в цьому і розкривається основний соціальний капітал та потенціал громадянського суспільства, як суб'єкту забезпечення національної безпеки в Україні – формуванні нової парадигми, нового бачення потреб національної безпеки. Громадянське суспільство є провідником тих ідей та потреб, які формуються безпосередньо в суспільстві, в соціумі, тобто в середовищі на яке формально і спрямовується основний вплив держави при забезпеченні національної безпеки. Саме соціум і населення є об'єктом захисту від загроз, які продукує зовнішнє та внутрішнє середовище. Але ніхто крім нього і не може знати, які саме безпечні потреби необхідно задовольняти в першу чергу. Тому основна мета діяльності громадянського суспільства полягає у налагодженні діалогу із інститутами державної влади з метою формування у держави такого сприйняття проблем і потреб системи забезпечення національної безпеки, яке не створить негативних наслідків та додаткових ризикогенних факторів.

Держава реалізує безпекову політику в якості реакції на суспільні запити, а також з огляду на зовнішні загрози, які також екстраполюються в суспільстві створюючи необхідну платформу для їх реалізації. Така ситуація притаманна прихованому впливу або відвертим актам гібридної, інформаційної війни, коли зовнішні загрози, впливаючи на соціальний інтерес через суспільну свідомість формують необхідні передумови для соціальної напруги в середині країни. Така дестабілізація спрощує вирішенню завдань наступного порядку – тиску економічного, військового інформаційного на країну з боку країни-агресора. Тому завданнями інститутів громадянського суспільства є своєчасне виявлення подібних проблемних проявів, а точніше наслідків їх поширення в соціумі, і відповідна реакція.

Реакція може проявлятися не лише в безпосередній взаємодії інститутів громадянського суспільства із проблемним верствами заселення, соціальним прошарками чи окремими індивідами, але і шляхом передачі необхідної інформації державі, органам на які покладені прямі обов'язки забезпечення національної безпеки.

Але для такої взаємодії інститути громадського суспільства повинні мати необхідні канали комунікації із інститутами держави, які будують на засадах транспарентності державної політики, відкритості та взаємності. «За даними соціологічних опитувань, з 2017 р. у безпековому секторі лише ЗСУ, Національна гвардія та Державна служба України з надзвичайних ситуацій мали позитивний баланс суспільної довіри. Показово, що організація сектору безпеки, що має найбільшу довіру суспільства – ЗСУ – не тільки має найбільше навантаження щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності України, а й є найбільш відкритою для участі добровольців і громадських активістів [5, с. 12-17]. Це демонструє те, що інститути громадянського обов'язково повинні залучатися до формування та реалізації політики національної безпеки. Вони не є тими утвореннями, які апіорі здатні та готові долучатися до державно-управлінських процесів. Слід чутко усвідомлювати, що інститути громадянського суспільства це в першу чергу провідники саме суспільної думки, національних інтересів та тієї системи принципів, яка приймається соціумом, пропагується та реалізується ним.

Таким чином, громадянське суспільство в сучасних умовах розвитку без пекового середовища,

соціальних технологій, інформаційних технологій, а також враховуючи ті загрози української державності на які наголошує політичне керівництво країни, є дійсно одним із найбільш потужних та невикористаних на сьогодні потенціалів і джерел реалізації ефективних без пекових заходів, пошуку нових інструментів забезпечення національної безпеки, підвищення ефективності інституційної взаємодії в означеній сфері.

Висновки. Підводячи підсумки слід зауважити на тому, що потенціал громадянського суспільства в контексті забезпечення національної безпеки проявляється в наступних аспектах:

По-перше, громадянське суспільство є інституціоналізованою мережею соціальних, публічно-політичних взаємозв'язків, в яких розкриваються соціальні потреби в безпековій сфері. Тому інститути громадянського суспільства для держави, а особливо для органів державної влади, на які покладено обов'язок у забезпеченні національної безпеки виступають джерелом необхідної інформації стосовно реальності суспільних потреб та запитів на забезпечення національної безпеки.

По-друге, громадянське суспільство через свою мережеву будову та стійкість комунікативних каналів генерує соціальний капітал, необхідний для трансформування підходів та інструментів забезпечення національної безпеки. За допомогою публічного обговорення, формування суспільної думки, інструментів петицій та звернень відбувається уточнення стратегічно важливих нормативно-правових актів в сфері забезпечення національної безпеки. В такий спосіб держава отримує релевантний, достовірний зворотній зв'язок від суспільства стосовно дієвості та раціональності існуючих інструментів забезпечення національної безпеки та пошуку шляхів підвищення їх ефективності.

По-третє, громадянське суспільство через інструмент он-лайн комунікацій, соціальні мережі здійснює моніторинг існуючих ризикогенних факторів в соціумі, виявляє їх та мінімізує, або залучає до цих процесів державні органи.

Загалом, нам видається що максимізація ефективності реалізації потенціалу громадянського суспільства в процесах забезпечення національної безпеки розкривається через більш плідну співпрацю держави та громадянського суспільства на засадах цілковитої незалежності останнього.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Корнієвський О. А. Громадські об'єднання у системі національної безпеки України : дис. ... д. політ. наук : спеціальність 23.00.02. Київ, 2011. 415 с.
2. Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 184-192.
3. Опалько Ю.В. Використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії: аналітична записка. – Київ: Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1565>.
4. Смолянук В. Ф. Системні засади національної безпеки України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. №2 (37). С. 107-127.
5. Стейка Україна: держава, громадянське суспільство та національна безпека: за заг. ред. Теперік Д. – Таллінн: Міжнародний центр оборони та безпеки. 2018. 40 с.

6. Стучинська Н. П. Громадянське суспільство як суб'єкт забезпечення економічної безпеки. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=912>.

7. Стучинська Н. П. Безпекові можливості громадянського суспільства: економічний аспект. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 21. С. 142-146.

8. World Economic Forum (2013): The future role of civil society, Geneva: World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivil#Society_Report_2013.pdf.

9. World Bank (2009): World Bank — Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2007—2009, Washington DC: World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/CivilSociety#Book2009final.pdf>.

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 340.1

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. Плaxотін, Л.В. Котова, Є.А. Третьяков, 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 платників

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 вибірко-вих 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 сплати податків він карається тюремним ув'язненням до 4 років і штрафом у 50 тисяч доларів. У випадках систематичного ухилення від сплати 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 Гріффіна 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, підприємствами й субпідприємствами, 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 фінансової 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 реалізації

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, проведенням 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 ототожненні 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. М., 2005. 728 с.
2. Андрушко В.Л. Податкові системи зарубіжних країн: навчальний посібник. 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. *Право і безпека*. 2005. № 4'3. С. 57-60.
6. Мельник К. Ю., Бабенко А. О. Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору : монографія. 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. Вип. 10. С. 54–60.
8. Беззуб Б.С., Голяк Л.В., Кісілевич О.М. Порівняльне трудове право: навчальний посібник. К.: МАУП. 2005. 176 с.
9. Світовий досвід оподаткування: Канада: стаття. *Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України*. URL: <http://sfs.gov.ua/arhiv/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. *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.: Кондор Видавництво, 2012. 222 с.
12. Венедіктов С. Правове регулювання праці у Великобританії: прогресивний досвід і перспективи для України. Київ : Ніка-Центр, 2017. 174 с.

Тангіян О. О.

*здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ*

УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ГАРАНТІЙ ПРАЦІВНИКІВ У РАЗІ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ РОБОТОДАВЦЯ

IMPROVEMENT OF DOMESTIC LEGISLATION ON THE BASIS OF INTERNATIONAL STANDARDS ON EMPLOYEE GUARANTEES IN CASE OF EMPLOYER INSOLVENCY

Стаття присвячена дослідженню проблем реалізації юридичних гарантій працівників у разі банкрутства роботодавця. Дослідження проведено шляхом порівняльного аналізу вітчизняного законодавства та міжнародних стандартів у цьому питанні. Запропоновано удосконалення законодавства України з метою забезпечення захисту прав працівників у разі неплатоспроможності роботодавця. Зроблено висновок, що міжнародний досвід гарантування працівникам права на заробітну плату у разі неплатоспроможності роботодавця свідчить про ефективність страхових механізмів захисту вимог працівників. Проте, такий механізм не реалізується у вітчизняному законодавстві, адже при ратифікації Міжнародної організації праці № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця від 1992 року України заявила, що ратифікує тільки окремі її положення. Водночас, міжнародна практика застосування страхових механізмів щодо задоволення майнових вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця переконує у ефективності таких підходів. Основні складові цього механізму є такими: 1) формування фондів коштів на покриття ризику неплатоспроможності роботодавця для виконання його зобов'язань перед працівниками по виплаті заробітної плати; 2) нормативне визначення грошової межі відповідальності гарантійної установи, що розраховується розмірами заробітної плати у місяцях; 3) формування фондів коштів гарантійних установ за рахунок внесків: (а) роботодавців; (б) держави; (в) і роботодавцями і державою (змішана система). Обґрунтовано необхідність внести відповідні зміни до статті 40 Кодексу законів про працю України, доповнивши п. 1 словосполученням «неплатоспроможності».

Ключові слова: банкрутство роботодавця, неплатоспроможність роботодавця, гарантування права на заробітну плату, міжнародні стандарти, юридичні гарантії.

The article is devoted to the study of the problems of realization of legal guarantees of employees in case of bankruptcy of the employer. The study was conducted through a comparative analysis of domestic legislation and international standards in this matter. It is proposed to improve the legislation of Ukraine in order to ensure the protection of employees' rights in case of insolvency of the employer. It is concluded that the international experience of guaranteeing employees the right to wages in case of insolvency of the employer indicates the effectiveness of insurance mechanisms to protect employees' claims. However, such a mechanism is not implemented in domestic law, as in the ratification of the International Labor Organization № 173 on the protection of workers' claims in the event of insolvency of the employer since 1992, Ukraine stated that it ratified only some of its provisions. At the same time, the international practice of applying insurance mechanisms to meet the property claims of employees in the event of insolvency of the employer proves the effectiveness of such approaches. The main components of this mechanism are as follows: 1) the formation of funds to cover the risk of insolvency of the employer to fulfill its obligations to employees to pay wages; 2) normative determination of the monetary limit of liability of the guarantee institution, which is calculated by the amount of salary in months; 3) formation of funds of guarantee institutions at the expense of contributions of: (a) employers; (b) States; (c) both employers and the state (mixed system). The necessity to make appropriate amendments to Article 40 of the Labor Code of Ukraine is substantiated, adding paragraph 1 with the phrase "insolvency".

Key words: bankruptcy of the employer, insolvency of the employer, guarantee of the right to wages, international standards, legal guarantees.

Постановка проблеми. Банкрутство роботодавця в сучасних умовах є однією з найбільш несприятливих ситуацій, що неминуче призводить до масового вивільнення працівників. Вивільнення працівників супроводжується неплатоспроможністю роботодавця, що певною мірою унеможливорює реалізацію юридичних гарантій працівників передбачених для працівників, які вивільняються на підставі п. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України (далі КЗпП). Фактично у разі визнання неплатоспроможності підприємства, установи, організації працівники такого роботодавця не можуть розраховувати на переведення на іншу роботу, вони також не користуються переважним правом на залишення на роботі, відсутнє право на поворотне прийняття на роботу, і навіть виплата вихідної допомоги реалізується в осо-

бливому порядку, передбаченому законодавством щодо черговості задоволення вимог кредиторів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що проблеми реалізації юридичних гарантій працівників при розірванні трудового договору у зв'язку з неплатоспроможністю чи банкрутства роботодавця переважно пов'язані з економічним становищем роботодавця, що вимагає додаткової уваги з боку законодавця. Вирішення означеної проблеми у даній роботі базується на аналізі міжнародних стандартів у сфері праці та наукових працях Н.Г. Блушвілі, О.Л. Войно-Данчишиної, О.М. Глушук, І.М. Острівного, М.В. Фесюри, О.М. Ярошенка.

Метою статті є обґрунтування впровадження страхових механізмів захисту прав працівника на заробітну плату у разі неплатоспроможності роботодавця.

Виклад основного матеріалу. Визнання в установленому державним законодавством підприємства, установи, організації, фізичної особи – підприємця банкрутом – це офіційний юридичний факт, котрий є підставою для звільнення працівників боржника, котрі мають право вимоги виплати заборгованості заробітної плати. А банкрутство як економіко-правове явище є умовою для розірвання трудового договору між працівником та роботодавцем [1, с. 540]. Отже, визнання роботодавця банкрутом призводить не лише до втрати роботи, а й породжує інші негативні наслідки для працівника, у частині задоволення його вимог по заробітній платі та прирівняних до неї виплат. Так, згідно Кодексу України з процедур банкрутства кредитори за вимогами щодо виплати заробітної плати, а також за вимогами щодо відшкодування шкоди, заподіяної життю та здоров'ю громадян, сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне та інше соціальне страхування мають право протягом 30 днів з дня офіційного оприлюднення оголошення про відкриття провадження у справі про банкрутство подати до господарського суду письмові заяви з вимогами до боржника, а також документи, що їх підтверджують. Заяви працівників за вимогами щодо виплати заробітної плати розглядаються відповідно до названого кодексу, а розпорядник майна – арбітражний керуючий призначений господарським судом для здійснення процедури розпорядження майном, зобов'язаний окремо повідомити господарський суд про вимоги щодо виплати заробітної плати, а також за вимогами щодо відшкодування шкоди, заподіяної життю та здоров'ю, згідно із заявами кредиторів та/або даними обліку боржника (ст. 45) [2].

Разом з тим провадження у справах про банкрутство передбачає, що Господарський суд постановляє ухвалу про введення процедури санації (ст. 50), де у плану санації обов'язково повинен передбачати забезпечення погашення заборгованості боржника з виплати заробітної плати (ст. 51). Якщо план санації не дав результатів щодо відновлення платоспроможності підприємства, установи, організації, і як результат цього Господарським судом ухвалена постанова про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури, що допускає продаж майна банкрута (ст. 59), то кошти, одержані від продажу майна банкрута, у першу чергу спрямовуються на задоволення вимог щодо виплати заборгованості із заробітної плати працюючим та звільненим працівникам банкрута, грошові компенсації за всі невикористані дні щорічної відпустки та додаткової відпустки працівникам, які мають дітей, інші кошти, належні працівникам у зв'язку з оплачуваною відсутністю на роботі (оплата часу простою не з вини працівника, гарантії на час виконання державних або громадських обов'язків, гарантії і компенсації при службових відрядженнях, гарантії для працівників, які направляються для підвищення кваліфікації, гарантії для донорів, гарантії для працівників, які направляються на обстеження до медичного закладу, соціальні виплати у зв'язку з тимчасовою

втратою працездатності за рахунок коштів підприємства тощо), а також вихідна допомога, належна працівникам у зв'язку з припиненням трудових відносин, та нараховані на ці суми страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та інше соціальне страхування, у тому числі відшкодування кредиту, отриманого на ці цілі (ст. 64) [2].

Вище наведене свідчить, що задоволення вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця є поетапною процедурою, яка триває у часі, і відповідно отримання працівниками своїх зароблених коштів не відбувається миттєво та відбувається на тлі втрати можливостей заробляти собі на життя працюю. Фактично, процедура банкрутства підприємства, установи, організації має на меті задоволення вимог працівників щодо виплати належних їм від роботодавця сум заборгованості, але отримання працівником відповідних коштів триває у часі і у цей період ставить його у несприятливе економічне становище.

Науковці відмічають, що «при здійсненні процедури банкрутства, через яку пройшли вже багато вітчизняних підприємств, часто проводяться масові звільнення працівників, що породжує інші соціальну проблему – безробіття. Організація-банкрут не може запропонувати співробітникам, які звільняються інші посади, так як вакансії просто відсутні. Навіть думка профспілкового органу підприємства з приводу розірвання трудового договору не має в цьому випадку значення. Практично повсюди при цих звільненнях порушуються норми трудового законодавства, зокрема процедура розрахунків зі звільненими працівниками» [3, с. 140-141]. На наше переконання, ризики підприємницької діяльності, що покладаються законодавством на підприємця, у разі його неплатоспроможності створюють небезпеку для працівників, що призводить до погіршення стану захищеності права працівника на справедливий винагороду, а у окремих випадках навіть призводить до невиплати заробітної плати, що належить працівнику за виконану ним роботу.

«Як показує практика, не всі працівники у повному розмірі отримують належні їм суми. У разі несвоєчасного розрахунку при звільненні працівника до провадження процедури про банкрутство ліквідатор зобов'язаний компенсувати працівнику середній заробіток за весь час вимушеного прогулу до прийняття постанови про визнання боржника банкрутом. З дня визнання боржника банкрутом припиняється нарахування компенсаційних виплат працівникам, що звільняються до початку провадження процедури про банкрутство, за час вимушеного прогулу» [4, с. 75]. Тобто неплатоспроможність роботодавця призводить до масових вивільнень працівників і створює потенційно небезпеку в якій захист трудових прав працівників може бути реалізований тільки у тій мірі в якій дозволяє це зробити економічне становище роботодавця, якого визнають банкрутом.

Міжнародні стандарти у сфері праці загалом та міжнародні стандарти що захисту трудових прав працівників у разі неплатоспроможності роботодавця вже тривалий час впроваджено у життя, так Кон-

венція МОП № 17 про відшкодування працівникам шкоди у разі нещасних випадків на виробництві прийнята у 1925 р. вже у той час передбачала вимогу щодо вжиття конкретних заходів щодо захисту прав працівників у разі настання нещасних випадків на виробництві. У ст. 11 цієї Конвенції закріплено, що національне законодавство має передбачати заходи, які з урахуванням особливих умов кожної країни будуть у кожному випадку найкращим чином забезпечувати за неплатоспроможності роботодавця або страхувальника виплату відшкодування потерпілим внаслідок нещасних випадків або їхнім утриманням у разі їхньої смерті [5]. Тобто неплатоспроможність роботодавця та негативні наслідки цього повинні бути забезпечені з боку держави заходами щодо захисту трудових прав працівників або їхніх утриманців. Відмітимо, що задоволення вимог осіб, які є потерпілими в результаті нещасного випадку на виробництві за законодавством України здійснюється у такому ж порядку як і задоволення вимог працівників щодо виплати боржником їхньої заробітної плати, у разі провадження процедур передбачених Кодексом України з процедур банкрутства.

У Конвенції МОП 1949 р. № 95 про охорону заробітної плати, також приділено увагу проблемі банкрутства роботодавця. Зокрема у ст. 1 цієї конвенції закріплено, що «термін «заробітна плата» означає, незалежно від назви й методу обчислення, будь-яку винагороду або заробіток, які можуть бути обчислені в грошах, і встановлені угодою або національним законодавством, що їх роботодавець повинен заплатити, на підставі письмового або усного договору про наймання послуг, працівникові за працю, яку виконано, чи має бути виконано, або за послуги, котрі надано, чи має бути надано» [6]. «Визначення заробітної плати важливе в цьому контексті, оскільки воно охоплює більшість форм компенсації. Це особливо важливо в випадках неплатоспроможності підприємства, коли може існувати список кредиторів, і всі вони прагнуть того, щоб їм виплатили борги, включаючи працівників» [7, с. 1]. У ст. 11 Конвенції МОП № 95 про охорону заробітної плати закріплено, що «у разі банкрутства підприємства або ліквідації його в судовому порядку працівники, зайняті на цьому підприємстві, матимуть становище привілейованих кредиторів щодо заробітної плати, яку вони мають одержати за послуги, надані в період, що передував банкрутству чи ліквідації, котрий буде визначено національним законодавством, або щодо заробітної плати, сума якої не перевищує суми, продикуваної національним законодавством. Заробітну плату, яка становить цей привілейований кредит, буде повністю виплачено до того, як звичайні кредитори зможуть зажадати власну частку. Порядок черговості погашення привілейованого кредиту, що являє собою заробітну плату, по відношенню до інших видів привілейованого кредиту, має визначатися національним законодавством» [6].

Вище наведений порядок задоволення вимог щодо виплати заробітної плати працівників у разі неплатоспроможності роботодавця за законодав-

ством України переконує у тому, що в Україні заробітна плата належить до «привілейованого кредиту», що доводить нормативне закріплення юридичних гарантій працівників на заробітну плату у разі неплатоспроможності роботодавця. Можна констатувати, що закріплення такою юридичною гарантією для працівників повною мірою відповідає міжнародним стандартам у сфері праці щодо захисту прав працівників на заробітну плату навіть у таких несприятливих умовах як неплатоспроможність роботодавця.

Підвищена вага МОП до захисту прав працівників у разі неплатоспроможності роботодавця також була реалізована у Конвенції № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця, прийнята у 1992 р., і яка набула чинності 08.06.1995 р. Преамбула цієї Конвенції містить відсилання до Конвенції МОП № 17 про відшкодування працівникам у разі нещасних випадків на виробництві 1925 р. та № 95 про охорону заробітної плати 1949 р. У ст. 1 цього нормативного акту зазначено, що «неплатоспроможність» стосується ситуацій, в яких відповідно до національних законів та практики відкривається провадження щодо активів роботодавця для повернення грошових сум його кредиторам на колективній основі. Далі у ст. 2 зазначено, що положення цієї Конвенції застосовуються за допомогою законів або підзаконних актів чи будь-яких інших засобів, що відповідають національній практиці [8].

В контексті приведеного погоджуємося з твердженням І.М. Острівного у тому, що «мета міжнародно-правових стандартів спрямована не на створення єдиного правового регламентування, а на досягнення певного результату, визначеного у відповідних міжнародних документах, що, у свою чергу, передбачає можливість застосування механізм імплементації, найбільш прийнятний для тієї чи іншої національної правової системи» [9, с. 67].

Стосовно реалізації юридичних гарантій працівників щодо задоволення їхніх вимог у разі неплатоспроможності роботодавця в Україні застосовуються тільки правові засоби захисту вимог працівників за допомогою привілею, інші правові інструменти щодо захисту вимог трудящих за допомогою гарантій реалізованих гарантійними установами в Україні не застосовуються. Пояснюється це тим, що при ратифікації Конвенції МОП № 173 Верховна Рада України у відповідному законі зробила таку заяву: «Україна бере на себе зобов'язання, які випливають із частини II цієї Конвенції, що передбачає захист вимог працівників за допомогою надання привілею» [10]. Як наголошує О.М. Ярошенко, за допомогою визнання договору або його окремих положень держава вирішує проблему диференціації своїх міжнародних зобов'язань [11, с. 71]. Тобто ратифікація окремої частини Конвенції МОП має правовим наслідком зобов'язання тільки у тій частині яка ратифікована, і така практика є звичайною у міжнародному трудовому праві, адже не завжди держави мають реальну можливість прийняти на себе усі зобов'язання визначені у міжнародних стандартах у сфері праці.

Водночас науковці наголошують, що «в законодавчій діяльності потрібно врахувати міжнародні стандарти в царині трудового права. Слід ратифікувати Конвенцію МОП № 173 «Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця» (1992 р.) без застережень, що Україні бере на себе тільки зобов'язання, які випливають із частини II цієї Конвенції» [9, с. 67]. Підтримуючи таку думку зазначмо, що захист вимог працівників за допомогою установ-гарантів відповідно до ст. 12 Конвенцію МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця поширюється на: «а) вимоги працівників щодо виплати їм заробітної плати за встановлений період, який не може бути меншим, ніж вісім тижнів, і який передуює неплатоспроможності чи припиненню трудових відносин; б) вимоги працівників щодо виплати їм заробітної плати за роботу у вихідні дні та заробітної плати за час відпустки, яка є належною до виплати у зв'язку з роботою, що виконувалась упродовж встановленого періоду, який не може бути меншим, ніж шість місяців, і який передуює неплатоспроможності чи припиненню трудових відносин; с) вимоги працівників щодо виплати їм грошових сум, належних до виплати у зв'язку з іншими видами оплачуваної відсутності на роботі за встановлений період, який не може бути меншим, ніж вісім тижнів, і який передуює неплатоспроможності чи припиненню трудових відносин; d) вимоги працівників щодо виплати їм вихідної допомоги, належної до виплати у зв'язку з припиненням трудових відносин» [8].

Разом з тим, у п. 10 Рекомендацій МОП №180 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця стосовно захисту вимог працівників гарантійними установами зазначено, «якщо сума вимоги, захищеної з допомогою гарантійної установи, обмежена, то для того щоб її розмір не опускався нижче соціально прийнятного рівня, в ній повинні враховуватися такі елементи, як мінімальна заробітна плата, частина заробітної плати, яка звільнена від відрахувань та стягнень, заробітна плата, на основі якої розраховуються внески у фонди соціального забезпечення, чи середня заробітна плата у галузі» [12]. Фактично МОП пропонуючи захист вимог працівників за допомогою установ-гарантів пропонує застосовувати страхові інструменти задля мінімізації негативних наслідків для працівника спричинених неплатоспроможністю роботодавця. Такий підхід для України на сьогодні може бути застосований, але як показує практика нерозвиненість страхового ринку гальмує такі нововведення в нашій державі. Очевидно, що таке страхування як обов'язковий вид зустріне сильній супротив бізнес структур, а запровадження такого виду гарантій для працівників через добровільність страхування ризику неплатоспроможності роботодавця скоріше за всі не отримає належної реалізації. До прикладу, добровільне медичне страхування в Україні до сьогодні не розвинене належним чином, і фактично не має істотного впливу на систему охорони здоров'я та доступу до медичних послуг. З цього ми робимо висновок,

що добровільне страхування неплатоспроможності, в сучасних умовах, не може бути реалізовано в Україні як реальна юридична гарантія захисту вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця.

Водночас, механізм захисту вимог трудящих, визначений у Конвенції МОП № 173, положення про який не ратифіковано Україною, повинен розглядатись як перспектива розвитку трудового законодавства у частині захисту трудових прав працівників, адже «процедура банкрутства підприємства та пов'язані з нею соціальні проблеми звільнення та працевлаштування працівників у цілому досить регламентовані законодавством. Водночас у правозастосовній практиці нерідко виникають ситуації, які вимагають додаткового осмислення і регламентації, які стосуються, в першу чергу, проблем соціального захисту працівників, що звільняються» [3, с. 143]. Тобто з часу ратифікації окремих положень Конвенції МОП № 173 пройшло більше 15 років, і можливо необхідно переосмислити увесь зміст цього документу, зокрема розглянути потенційні можливості впровадження страхових інструментів у гарантуванні вимог працівників у разі банкрутства роботодавця.

Окремо необхідно наголосити на тому, що і міжнародне законодавство приділяє увагу захисту прав працівників на стадії неплатоспроможності роботодавця, а не після визнання його банкрутом. Тобто заходи починають вживатися у разі виявлення неплатоспроможності, а не після того, як роботодавець стає банкрутом. Принципова відмінність неплатоспроможності та банкрутства полягає саме у стадії на якій працівникам надається право вимоги, і як визначено міжнародними стандартами та вітчизняним законодавством заробітна палата та привілейований кредит. Водночас чинне трудове законодавство не зазнало змін у зв'язку із прийняттям Кодексу України з процедур банкрутства, що на наше переконання є не вірним. Тобто право вимоги працівникам надано, але вивільнення працівників на підставі п. 1 ст. 40 КЗпП здійснюється після визнання роботодавця банкрутом. Тільки у такому разі вітчизняні працівники мають право на вихідну допомогу. Тобто весь період часу коли триває санація підприємства працівники не можуть бути звільнені за п. 1 ст. 40 КЗпП, і якщо виходити з того, що роботодавець вже перебуває у стані неплатоспроможності, то відповідно борги перед працівниками зростають, як у мовах нормальної роботи підприємства, установи, організації так і за умов простою не з вини працівників. Фактично весь період санації підприємства супроводжується нарощенням боргів по заробітній платі, хоча цього можна уникнути якщо внести відповідні зміни до Кодексу законів про працю України.

Пропонуємо, п. 1 ст. 40 КЗпП викласти у такій редакції: «змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, неплатоспроможності, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників». Доповнення слова «неплатоспроможності» надає можливість

працівникам отримати право на вихідну допомогу на етапі санації підприємства не чикаючи визнання роботодавця банкрутом.

Для вирішення питання про запровадження в Україні страхового фонду для мінімізації ризиків неплатоспроможності роботодавця, який повинен буде забезпечити вимоги працівників у несприятливих умовах розвитку бізнесу роботодавця необхідно розглянути і досвід розвинених держав світу. Науковці зазначають, що «в останні десятиліття в економічно розвинених країнах простежується тенденція до посилення гарантій працівників, створюються державні й комерційні організації, що здійснюють їхнє страхування у випадку банкрутства роботодавця. Ці структури фінансуються або винятково за рахунок внесків роботодавців (в Австрії, Данії, Норвегії, Польщі), або разом з державою й за рахунок внесків роботодавців (у Греції, Словенії). В Україні не існує установ і компаній, що страхують ризики працівників, пов'язані з банкрутством роботодавця. Виходячи з того, що працівник, який втратив робоче місце через банкрутство роботодавця, стає безробітним, то тільки тоді він має захищеність, гарантовану державою шляхом отримання допомоги по безробіттю та у працевлаштуванні (але такий вид допомоги не є матеріальним)» [13, с. 175].

Висновки. По-перше, у разі неплатоспроможності роботодавця з подальшим визнанням його банкрутом особливого захисту потребує право працівника на заробітну плату. Тому, ключовою юридичною гарантією працівників є гарантія виплати заробленої заробітної плати. Механізм реалізації цієї юридичної гарантії полягає наданні невикраденої заробітної плати та вихідній допомозі статусу «привілейованого кредиту», що вказує на пріоритетність задоволення вимог працівників у черзі задоволення вимог кредиторів. Статус «привілейованого кредиту» надає можливість здійснювати задоволення вимог працівників ще на стадії санації, а не після визнання роботодавця банкрутом. Такий механізм захисту прав працівників на заробітну плату відображений у вітчизняному законодавстві.

По-друге, міжнародний досвід гарантування працівникам права на заробітну плату у разі неплатоспроможності роботодавця свідчить про ефек-

тивність страхових механізмів захисту вимог працівників. Проте, такий механізм не реалізується у вітчизняному законодавстві, адже при ратифікації Міжнародної організації праці № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця від 1992 року України заявила, що ратифікує тільки окремі її положення. Водночас, міжнародна практика застосування страхових механізмів щодо задоволення майнових вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця переконує у ефективності таких підходів. Основні складові цього механізму є такими: 1) формування фондів коштів на покриття ризику неплатоспроможності роботодавця для виконання його зобов'язань перед працівниками по виплаті заробітної плати; 2) нормативне визначення грошової межі відповідальності гарантійної установи, що розраховується розмірами заробітної плати у місяцях; 3) формування фондів коштів гарантійних установ за рахунок внесків: (а) роботодавців; (б) держави; (в) і роботодавцями і державою (змішана система).

По-третє, вітчизняне трудове законодавство однією з підстав розірвання трудового договору з працівником визначає банкрутство роботодавця. Такий підхід певною мірою створює додаткові фінансові проблеми як для працівників так і для роботодавця, адже до часу визнання останнього банкрутом він вже є неплатоспроможним, а звільнити працівників за п. 1 ст. 40 КЗпП він не може, і фактично за весь час проведення процедур санації підприємства роботодавець накопичує борги перед працівниками по виплаті заробітної плати та прирівняних до неї виплат. Тому, пропонуємо внести зміни до статті 40 КЗпП, доповнивши п. 1 словосполученням «неплатоспроможності». Важливо відмітити, що факт неплатоспроможності підприємства, установи, організації настає з дати прийняття рішення про вжиття заходів щодо запобігання банкрутству боржника. В контексті цього нами підтримуються пропозиції науковців щодо надання працівникам права «повноцінного голосу» у комітеті кредиторів. Для цього необхідно внести відповідні зміни до ст. 48 Кодексу України з процедур банкрутства. За таких умов захист трудових прав працівників стане більш ефективним на етапі коли роботодавець є неплатоспроможним і вживаються санаційні заходи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фесюра М.В. Визначення та характеристика підстав розірвання трудового договору при ліквідації, реорганізації та банкрутстві підприємства, установи, організації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 538-547.
2. Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 р. Офіц. вісн. України. 2019. № 34. Ст. 1197.
3. Войно-Данчишина О.Л. Банкрутство підприємства та звільнення працівників: теорія і практика. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. № 1137. Серія «Право». 2014. Вип. 18. С. 140-143.
4. Глушук О. М. Виплати при звільненні працівників підприємства-банкрута: обліковий аспект. *Міжнародний збірник наукових праць*. 2010. Вип. 3 (18). С. 73-86.
5. Конвенція МОП № 17 про відшкодування працівникам шкоди у разі нещасних випадків на виробництві. *Конвенції та Рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1919–1964 рр.* Т. I. 2-ге вид. Женева : Міжнар. бюро праці, 2001. С. 73-76.
6. Конвенції МОП 1949 р. № 95 про охорону заробітної плати. *Конвенції та Рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1919–1964 рр.* Т. I. 2-ге вид. Женева : Міжнар. бюро праці, 2001. С. 486-492.
7. Захист вимог працівників щодо заробітної плати в випадках неплатоспроможності підприємства: *Інформаційний бюлетень МОП* від 18.05.2020 р. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_749770.pdf.

8. Конвенцію МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця. *Конвенції та Рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1965–1999 рр.* Т. II. 2-ге вид. Женева : Міжнар. бюро праці, 2001. С. 1426-1431.
9. Острівний І.М. Захист прав працівників у разі банкрутства підприємства: міжнародно-правові стандарти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 28. Т. 2. С. 65-68.
10. Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 173 1992 року про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 44. Ст. 2759.
11. Ярошенко О.М. Теоретичні та практичні проблеми джерел трудового права України: монографія. Харків: Видавець СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. 456 с.
12. Рекомендацій МОП №180 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця. *Конвенції та Рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1965–1999 рр.* Т. II. 2-ге вид. Женева : Міжнар. бюро праці, 2001. С. 1432-1436.
13. Блуашвілі Н. Захист трудових прав працівників при банкрутстві підприємства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 8. С. 174-177.

Шкарупа К. В.
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

MAIN FORMS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION

Стаття присвячена дослідженню етимології терміну «державний контроль», а також вивченню основних форм його здійснення у сфері зовнішньої трудової міграції. Акцентується увага на тому, що такий контроль представляє собою певний цикл послідовних та узгоджених дій уповноважених суб'єктів, які сприяють унормуванню цієї сфери суспільних відносин та дають можливість їй працювати як єдиний злагоджений механізм. З'ясовано, що контрольна діяльність проявляється у різних формах – у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, витребування звітів та в інших формах, визначених законом. Форма контролю обов'язково має нормативно регламентуватися. Суб'єкт контрольних повноважень не може самостійно обирати собі поведінку впливу на об'єкт контролю та кваліфікувати її як контрольні заходи. Якщо ж буде доведено, що суб'єкт здійснення контролю здійснював свої повноваження із порушенням норм чинного законодавства, такі дії можуть бути оскаржені до суду або до вищестоящего керівництва. Зроблено висновок, що державний контроль у сфері зовнішньої трудової міграції є гарантом правомірної поведінки усіх учасників міграційних правовідносин. Але до самих контрольних заходів ставиться ціла низка вимог з тим, щоб забезпечити кінцеву мету контролю. Зокрема: 1) підзаконний характер контрольної діяльності, тобто вона має здійснюватися тільки в рамках конкретно-визначених нормативних приписів; 2) систематичність контрольних заходів, тобто контроль повинен мати регулярний характер, оскільки поодинокі випадки контрольної діяльності не матимуть позитивного результату; 3) актуальність контрольних заходів, тобто вони мають проводитися своєчасно, що значно підвищує їх ефективність; 4) всебічність контрольних заходів, тобто вони повинні охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) об'єктивність та неупередженість контрольних заходів, до їх проведення мають залучатися незацікавлені у результатах контролю суб'єкти; 6) гласність контрольних заходів, тобто їх результати повинні бути оприлюднені та доведені до підконтрольних об'єктів; 7) дієвість контрольних заходів, тобто вони мають стати передумовою удосконалення та оптимізації роботи підконтрольних об'єктів.

Ключові слова: зовнішня трудова міграція, державний контроль, перевірка, аудит, ревізія.

The article is devoted to the study of the etymology of the term "state control", as well as to the study of the main forms of its implementation in the field of external labor migration. Emphasis is placed on the fact that such control is a certain cycle of consistent and coordinated actions of authorized entities, which contribute to the normalization of this area of public relations and enable it to work as a single coordinated mechanism. It was found that control activities are manifested in various forms – in the form of inspections, audits, inspections, surveys, reporting and other forms prescribed by law. The form of control must be regulated. The subject of control powers cannot independently choose the behavior of influencing the object of control and qualify it as control measures. If it is proved that the subject of control exercised its powers in violation of applicable law, such actions may be appealed to the court or to senior management. It is concluded that state control in the field of external labor migration is a guarantor of lawful behavior of all participants in migration relations. But the control measures themselves are subject to a number of requirements in order to ensure the ultimate goal of control. In particular: 1) the by-law nature of control activities, ie it should be carried out only within the framework of specific regulations; 2) systematic control measures, ie control should be regular, as individual cases of control activities will not have a positive result; 3) the relevance of control measures, ie they must be carried out in a timely manner, which significantly increases their effectiveness; 4) comprehensiveness of control measures, ie they should cover the most important issues, apply to all services and structures of controlled bodies; 5) objectivity and impartiality of control measures, entities not interested in the results of control should be involved in their implementation; 6) publicity of control measures, ie their results must be made public and communicated to the controlled objects; 7) the effectiveness of control measures, ie they should be a prerequisite for improving and optimizing the operation of controlled objects.

Key words: external labor migration, state control, inspection, audit, audit.

Постановка проблеми. Будь-яка сфера суспільних відносин потребує свого унормування та урегулювання з боку органів державної влади. Сфера зовнішньої трудової міграції не є виключенням. В Законі України «Про зовнішню трудову міграцію» зазначено про те, що центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства щодо трудової міграції. Тобто контроль здійснюється не однією, чітко визначеною інституцією, а комплексно, із залученням різних органів влади з тим, щоб забезпечити його неупередженість, різноплановість та об'єктивність.

З цієї метою існують різні форми державного контролю, які ми й пропонуємо розглянути в рамках даного статті.

Стан дослідження проблеми. В основу даного дослідження покладені праці таких провідних вчених-адміністративістів як: В.М. Гарашука, О.М. Бандурки, С.М. Гусарова, А.Т. Комзюка, О.А. Малиновської, В.К. Колпакова, Д.М. Бахраха, Т.О. Коломосьця, О.Ю. Дрозда, В.В. Галунька, Ю.П. Битяка, В.В. Богущького, В.В. Зуя та ряду інших. Тим не менше, державний контроль у сфері зовнішньої трудової міграції є мало досліджуваною правовою категорією, а тому вона потребує додаткового вивчення.

Мета і завдання дослідження полягають у тому, щоб на основі доктринальних досліджень, аналізу нормотворчої практики та правореалізаційної сфери дослідити основні форми здійснення державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції.

Виклад основного матеріалу. За своїм змістом термін «державний контроль» означає систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів (чого не можна робити при наглядовій діяльності), у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб [4, с. 115]. Основне призначення державного контролю полягає у виявленні невідповідності підконтрольного об'єкта тим чи іншим встановленим правомірним оціночним критеріям, що призводить до подальшого застосування адекватних заходів реагування [3, с. 151].

В.М. Гаращук, свого часу, провів ґрунтовне та дуже цікаве дослідження щодо змісту та суті контролю в управлінні. Зокрема, словник іноземних слів визначає контроль (франц. – «*contrôle*») як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке «*contrôle*», у свою чергу, утворилося від латинського «*contra*» – префікса, що означає «проти», «протилежність» тому, що виражено в другій частині, наприклад, «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» – «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». Саме тому одне з тлумачень слова «роль» як «ступінь участі у чомусь, слід розглядати як здійснення будь-якої дії – «*действия*» (рос.). У цьому випадку слово «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», означає і «протидію». Протидію чомусь небажаному. Тому на думку В.М. Гаращука більш правильно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [5, с. 202–203].

На законодавчому рівні визначення терміну «державний контроль» можемо знайти у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V, де зазначено, що державний нагляд (контроль) це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [9]. З визначення можемо побачити, що законодавець ототожнює контроль і нагляд, а цього не можна

робити, оскільки за своїм змістом та призначенням ці процесуальні дії суттєво відрізняються одна від одної. Головна відмінність контролю від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності, що не можна сказати про органи, які здійснюють нагляд [5, с. 205].

Контроль як і будь-яка інша процесуальна діяльність передбачає певну кількість стадій його здійснення. Більшість вчених-адміністративістів, зокрема О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий, В.В. Зуй, виокремлюють три стадії контрольної діяльності: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю (кого перевіряти-муть); 2) визначається предмет контролю (що саме слід перевірити); 3) встановлюються засоби (форми) здійснення контролю (ревізія, аудит, витребування звітів та ін.); 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення. На центральній (аналітичній) стадії збирається та оброблюється інформація стосовно підконтрольного об'єкта. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається. До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [2, с. 464; 1, с. 254–255]. З наведеного можемо зробити висновок про те, що державний контроль представляє собою певний цикл послідовних та узгоджених дій уповноважених суб'єктів, які сприяють унормуванню конкретної сфери суспільних відносин та дають можливість їй працювати як єдиний злагоджений механізм.

Державний контроль, як і будь-яка публічна діяльність, має здійснюватися із дотриманням певних принципів, а саме: 1) пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; 2) підконтрольності і підзвітності органу державного контролю відповідним органам державної влади; 3) рівності прав і законних інтересів усіх об'єктів контролю; 4) гарантування прав та законних інтересів кожного об'єкта контролю; 5) об'єктивності та неупередженості здійснення державного контролю, неприпустимості проведення перевірок об'єктів контролю за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких

заяв; 6) здійснення державного контролю лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; 7) відкритості, прозорості, плановості й системності державного контролю; 8) неприпустимості дублювання повноважень органів державного контролю та неприпустимості здійснення заходів державного контролю різними органами державного контролю з одного й того самого питання; 9) невтручання органу державного контролю у діяльність об'єкта контролю, якщо вона здійснюється в межах закону; 10) відповідальності органу державного контролю та його посадових осіб за шкоду, заподіяну об'єкту контролю внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів об'єкта контролю; 11) дотримання умов міжнародних договорів України; 12) незалежності органів державного контролю від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; 13) наявності одного органу державного контролю у складі центрального органу виконавчої влади; 14) презумпції правомірності діяльності об'єкта контролю у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків об'єкта контролю та/або повноважень органу державного контролю; 15) орієнтованості державного контролю на запобігання правопорушенням; 16) недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення об'єктів контролю до відповідальності та застосування до них санкцій; 17) здійснення державного контролю на основі принципу оцінки ризиків та доцільності [9].

Систему державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції становлять такі його складові елементи:

1) суб'єкти здійснення державного контролю – уповноважені особи органів державної влади, як представники зовнішнього державного контролю та уповноважені підрозділи органу (установи, організації), як представники внутрішнього контролю;

2) об'єкти контролю – міграційні правовідносини до складу яких залучені як фізичні особи, тобто безпосередньо трудящі-мігранти, так і юридичні особи, тобто уповноважені суб'єкти реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції (це можуть бути органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності (включаючи їх відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами);

3) безпосередньо сама контрольна діяльність, тобто процес моніторингу своєчасності та повноти виконання управлінських рішень, ухвалених державними органами з метою підвищення ефективності державного управління сферою зовнішньої трудової міграції.

Сама контрольна діяльність проявляється у різних формах – у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень, витребування звітів та в інших формах, визначених законом. Форма контролю обов'язково має нормативно регламентуватися. Суб'єкт контр-

ольних повноважень не може самостійно обирати собі поведінку впливу на об'єкт контролю та кваліфікувати її як контрольні заходи. Якщо ж буде доведено, що суб'єкт здійснення контролю здійснював свої повноваження із порушенням норм чинного законодавства, такі дії можуть бути оскаржені до суду або до вищестоящего керівництва.

Найпоширенішою формою державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції є, певна річ, перевірка. Перевірки щодо трудящих-мігрантів проводяться відповідно до вимог норм чинного законодавства, обов'язково враховуючи положення законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Уповноваженими посадовими особами, які мають право безпосередньо проводити перевірки, тобто здійснювати державний контроль, є працівники апарату Державної міграційної служби України (далі – ДМС), територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС України, які є державними службовцями. Але при цьому варто зробити примітку, що ДМС структурно входить до складу МВС, тому воно також може виступати суб'єктом контролю.

Наступним видом державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції є аудит. Вперше в нормах вітчизняного законодавства термін аудит згадується в законі України від 22 квітня 1993 р. № 3125-XII «Про аудиторську діяльність», який на сьогоднішній день втратив свою чинність у зв'язку із прийняттям Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII. Під аудитом було прийнято розуміти перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів [7]. На сьогоднішній день в нормах чинного законодавства термін «аудит» відсутній, натомість ми можемо знайти «аудит фінансової звітності» під яким розуміють аудиторську послугу з перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності та/або консолідованої фінансової звітності юридичної особи або представництва іноземного суб'єкта господарювання, або іншого суб'єкта, який подає фінансову звітність та консолідовану фінансову звітність групи, з метою висловлення незалежної думки аудитора про її відповідність в усіх суттєвих аспектах вимогам національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, міжнародних стандартів фінансової звітності або іншим вимогам [6].

Актуальність аудиту обумовлена необхідністю визначення ефективності використання бюджетних коштів, виділених уповноваженим суб'єктам, наприклад, Державній міграційній службі України

на виконання завдань у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Наступним видом державного контролю у сфері зовнішньої трудової міграції є ревізія. За своїм змістом це, по-перше, перевірка правильності й законності діяльності підприємства, установи, організації або службової особи; по-друге, документальний контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням чинного законодавства з фінансових питань, достовірності обліку та звітності, викриття недостач, розтрат і підробок, попередження фінансових зловживань; по-третє; метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотримання законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності; по-четверте, обстеження фінансово-господарської діяльності підприємства (установи, посадової особи) з метою перевірки правильності і законності дій [10, с. 443].

Ревізія може проводитися шляхом документальної та фактичної перевірки, може бути плановою та позаплановою, здійснюватися за зверненням правоохоронного органу тощо.

Ревізія, яка проводиться шляхом документальної перевірки передбачає контроль за установчими, фінансовими, бухгалтерськими (первинними і зведеними) документами, статистичною, фінансовою та бюджетною звітністю, господарськими договорами, розпорядчими та іншими документами об'єкта контролю, пов'язаними з плануванням і провадженням фінансово-господарської діяльності, веденням бухгалтерського обліку, складенням фінансової звітності. Фактична ж перевірка передбачає контроль за наявністю грошових сум, цінних паперів, бланків суворої звітності, оборотних і необоротних активів, інших матеріальних і нематеріальних цінностей шляхом проведення інвентаризації, обстеження

та контрольного обміру виконаних робіт, правильністю застосування норм витрат сировини і матеріалів, виходу готової продукції і природних втрат шляхом організації контрольних запусків у виробництво, контрольних аналізів готової продукції та інших аналогічних дій за участю відповідних спеціалістів органу державного фінансового контролю або інших органів, підприємств, установ та організацій [8].

Висновки. Узагальнюючи викладене, варто зазначити, що державний контроль у сфері зовнішньої трудової міграції є гарантом правомірної поведінки усіх учасників міграційних правовідносин. Але до самих контрольних заходів ставиться ціла низка вимог з тим, щоб забезпечити кінцеву мету контролю. Зокрема: 1) підзаконний характер контрольної діяльності, тобто вона має здійснюватися тільки в рамках конкретно-визначених нормативних приписів; 2) систематичність контрольних заходів, тобто контроль повинен мати регулярний характер, оскільки поодинокі випадки контрольної діяльності не матимуть позитивного результату; 3) актуальність контрольних заходів, тобто вони мають проводитися своєчасно, що значно підвищує їх ефективність; 4) всебічність контрольних заходів, тобто вони повинні охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) об'єктивність та неупередженість контрольних заходів, до їх проведення мають залучатися незацікавлені у результатах контролю суб'єкти; 6) гласність контрольних заходів, тобто їх результати повинні бути оприлюднені та доведені до підконтрольних об'єктів; 7) дієвість контрольних заходів, тобто вони мають стати передумовою удосконалення та оптимізації роботи підконтрольних об'єктів.

Лише за дотримання наведених вище вимог та принципів здійснення державного контролю, можна говорити про дієвість та злагодженість роботи усього адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підруч. / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.
3. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванишук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
4. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
5. Гарашук В.М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 201–207.
6. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: закон України від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII, ред. від 20.03.2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>.
7. Про аудиторську діяльність: закон України від 22 квітня 1993 р. № 3125-XII (втратив чинність) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>.
8. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: постановою Кабінету міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550, ред. від 17.12.2016 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V, ред. від 26.03.2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
10. Словник фінансово-правових термінів / [за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової]. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Алерта, 2011. 558 с.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Білоус О. В.

аспірант

*Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України*

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: КРИТЕРІЙ ВИЗНАЧЕННЯ, СТРУКТУРА, ЗАВДАННЯ

LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITY: DEFINITION CRITERIA, STRUCTURE, TASKS

У статті надається аналіз системи правоохоронної діяльності з позиції визначення її цілей і завдань, характеристики її структури, а також її співвідношення з іншими видами діяльності органів державної влади. Автор наголошує на потребі розробки комплексної моделі правоохоронної діяльності, яка б визначила органи державної влади, для яких реалізація цієї діяльності є пріоритетним завданням. Зроблено висновок, що застосовуючи наукову термінологію, доцільно мати як критерії верифікації правоохоронної діяльності, так і критерії фальсифікації тієї діяльності, яка хоча і наближається до правоохоронної, але насправді нею не є. Найбільш спорідненою з правоохоронною діяльністю є контрольна діяльність. Більше того, цілий ряд правоохоронних органів, реалізуючи завдання охорони та захисту прав людини і громадянина, так чи інакше виконують контрольні функції. Але суттєва відмінність між цими двома групами органів полягає у тому, що для правоохоронних органів контрольна діяльність вступає лише засобом охорони та захисту прав людини, тоді як для контрольних органів пріоритетною є функція контролю, а не охорони права. До таких органів відносяться: а) контрольно-координуючі органи; б) органи парламентського контролю; в) розвідувальні органи; г) органи з контрольною функцією (Рахункова палата України, органи державного контролю за цінами, інспекції державно-будівельного контролю, органи виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації, органи державного контролю якості лікарських засобів, органи Пенсійного фонду України, органи державного пробірної контролю, органи державної статистики, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, органи державного пожежного нагляду, органи залізничного транспорту, органи морського та річкового транспорту, органи повітряного транспорту, адміністративні комісії при виконавчих органах влади, військові комісаріати, органи Міністерства праці та соціальної політики України, органи рибохорони, органи мисливського господарства, органи державного ветеринарного контролю та ін.). Тому, говорячи про правоохоронну діяльність та про правоохоронні органи, важливо відрізнити їх від різноманітних контрольних органів державної влади, або таких органів, для яких виконання контрольної функції є одним з основних напрямів їх функціонування.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, права людини і громадянина, правова держава, національне законодавство, правосуддя.

The article provides an analysis of law enforcement in order to determine the specifics of its goals and objectives, the characteristics of its structure and its relation to other activities of public authorities. The author stresses the need to develop an integrated model of law enforcement, which would define the state authorities, for which the implementation of these activities is a priority. It is concluded that using scientific terminology, it is advisable to have both criteria for verification of law enforcement activities and criteria for falsification of activities that, although close to law enforcement, but in fact it is not. The most related to law enforcement activities is control activities. Moreover, a number of law enforcement agencies, implementing the tasks of protection and defense of human and civil rights, in one way or another perform control functions. But the essential difference between these two groups of bodies is that for law enforcement agencies control activities are only a means of protection and defense of human rights, while for control bodies the priority is the function of control, rather than protection of rights. Such bodies include: a) control and coordinating bodies; b) parliamentary control bodies; c) intelligence agencies; d) bodies with control function (Accounting Chamber of Ukraine, bodies of state control over prices, inspections of state-building control, bodies of executive power in the field of standardization, metrology and certification, bodies of state control of quality of medicines, bodies of the Pension Fund of Ukraine, bodies of state test control, state statistics bodies, executive committees of village, settlement, city councils, state fire supervision bodies, railway transport bodies, sea and river transport bodies, air transport bodies, administrative commissions at executive bodies, military commissariats, bodies of the Ministry of Labor and Social Policy of Ukraine, fish protection bodies, hunting economy bodies, state veterinary control bodies, etc.). Therefore, speaking about law enforcement activities and law enforcement agencies, it is important to distinguish them from various control bodies of state power, or those bodies for which the performance of the control function is one of the main areas of their operation.

Key words: law enforcement, law enforcement authorities, human rights, state of law, national law, justice.

Проблематика правоохоронної діяльності, специфіки її реалізації та нормативних, організаційних, інституціональних основ її забезпечення становить один з найважливіших напрямів досліджень сучасної юридичної науки. Особливої ваги це положення набуває в контексті процесів переосмислення правової дійсності та ролі держави у регулюванні суспільних відносин, про які пише академік О. Петри-

шин [1]. Причому, ці дослідження реалізуються не лише з позицій загальної теорії правоохоронних органів, але й у галузі адміністративного права, конституційного права, теорії держави і права тощо. У цьому сенсі можна стверджувати, що питання визначення поняття та системи правоохоронної діяльності мають науково-теоретичну і практичну значимість для сучасної юридичної науки.

Разом з тим, необхідно наголосити на тому, що звернення до аналізу системи правоохоронної діяльності має ознаки наукової актуальності. По-перше, необхідно наголосити на тому, що сам факт конституційного визначення України як правової, соціальної і демократичної держави (мається на увазі стаття 1 Конституція України), який, за словами академіка О. Скрипнюка, визначив на багато років наперед весь подальший державно-правових розвиток України [2], змушує науковців звертатись до дослідження тих базових функцій держави та основних напрямів її діяльності, які власне і дозволяють їй реалізовувати ті функції, що притаманні даному типу держави. Одним з таких напрямів діяльності, без яких неможна уявити собі демократичну і правову державу, є правоохоронна діяльність, яка покликана не тільки гарантувати законність і правопорядок в державі, але й сприяти забезпеченню, охороні та захисту прав і свобод людини і громадянина. По-друге, не можна не відзначити того, що наразі саме з реформуванням системи правоохоронної діяльності пов'язана подальша інтеграція України до спільноти сучасних демократичних держав. Справді, саме від ефективності даного виду діяльності, від створення належних та науково обґрунтованих основ її реалізації і забезпечення в Україні, залежить успішність як внутрішнього державно-правового розвитку України, так і її подальшої міжнародної (зокрема – європейської) співпраці. Таким чином, дослідження системи правоохоронної діяльності має наукову актуальність і істотну значущість для процесів розвитку Української держави та становлення громадянського суспільства.

Таким чином, ставлячи на меті дослідження системи правоохоронної діяльності, як вона тлумачиться у сучасній юридичній науці на у чинному національному законодавстві, необхідно розв'язати такі конкретні завдання: а) охарактеризувати основні цілі та завдання правоохоронної діяльності в системі функцій сучасної правової держави; б) визначити поняття структури правоохоронної діяльності; в) виявити специфіку правоохоронної діяльності по відношенню до споріднених видів діяльності органів державної влади.

Реалізація правоохоронної діяльності, маючи своєю метою охорону конституційно визнаних і проголошених прав людини і громадянина, передбачає виконання ряду завдань. Доволі часто серед завдань, що стоять перед правоохоронною діяльністю виділяють основне, навколо якого формується своєрідне «дерево цілей» правоохоронної діяльності. Так, на думку І. Лавринчук, таким основним завданням є охорона кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [3]. Хоча, подібне формулювання може викликати певні запитання. Насамперед стосовно того, чи слід розглядати у якості правоохоронної діяльності, яка спрямована на захист особи від неправомірних дій органів державної влади? Дійсно, виходячи з наведеного визначення, суб'єктом посягання на те чи інше право виступають виключно інші фізичні особи. Існу-

ють дещо інші підходи згідно з якими основним завданням правоохоронної діяльності слід вважати не захист конкретних осіб, а загальне гарантування функціонування суспільних відносин, а отже і всіх їх учасників, що регулюються правом [4]. Схожу позицію аргументує І. Солов'євич, яка вважає, що головним завданням правоохоронної діяльності є забезпечення функціонування системи правовідносин та її захист від будь-яких посягань [5].

Не сперечаючись з доцільністю виділення при аналізі сутності та специфіки правоохоронної діяльності певного «основного завдання», варто зауважити, що дещо більш продуктивним видається інший спосіб. Справді, серйозною вадою щойно описаних моделей є можливість критики правомірності тих підстав, на яких одне з завдань окреслюється більш важливим ніж інше. У цьому сенсі, можна поставити запитання яке з завдань, – наприклад, здійснення оперативно-розшукової діяльності чи розслідування злочинів, – є більш важливим? Очевидно, що не лише відповідь на це запитання є доволі складною, але й саме запитання виглядає майже неправомірним.

У ході своєї діяльності одні й ті самі правоохоронні органи можуть виконувати одразу ж декілька функцій, що віднесено до групи головних правоохоронних функцій.

Як приклад можна навести Закон України «Про національну поліцію», у статті 23 якого зазначається, що поліція, відповідно до покладених на неї завдань: 1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; 2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 3) вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень, припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; 4) вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; 5) здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; 6) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; 7) розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; 8) у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; 9) доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; 10) вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеро-

портах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; 11) регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; 12) здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом; 13) видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; 14) вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я; 15) вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом; 16) забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом; 17) у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі; 18) вживає заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі; 19) здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони; 20) здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності; 21) здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ; 22) здійснює у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин; 23) здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення; 24) сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; 25) виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав

або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України; 26) здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону; 27) вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), здійснює привід осіб за рішенням тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, а також вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснює привід у виконавчому провадженні, здійснює розшук боржника чи дитини у виконавчому провадженні у випадках, передбачених законом або рішенням суду. Залучення для проведення виконавчих дій працівників поліції здійснюється за вмотивованою постановою виконавця, яка надсилається керівнику територіального органу поліції за місцем проведення відповідної виконавчої дії. Відмова у залученні поліції для проведення виконавчих дій допускається лише з підстав залучення особового складу даного територіального органу поліції до припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень, а також для подолання наслідків масштабних аварій чи інших масштабних надзвичайних ситуацій; 28) забезпечує інформування Комісії з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, про хід досудового розслідування, вжиття заходів для розшуку осіб, зниклих безвісти, у тому числі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, для внесення даних до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; 29) виявляє транспортні засоби особистого користування, тимчасово ввезені на митну територію України громадянами більш як на 30 діб та не зареєстровані в Україні у встановлені законодавством строки; 30) вживає заходів для виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено обмеження, встановлені Митним кодексом України, а саме: порушено строки їх тимчасового ввезення та/або переміщення в митному режимі транзиту; транспортні засоби використовуються для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні; транспортні засоби передано у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили їх на митну територію України або не поміщували в митний режим транзиту, а також заходів для виявлення неправомірного розкомплектування таких транспортних засобів [6].

На відміну від головних правоохоронних функцій, до групи допоміжних можна віднести: контроль-наглядову, дозвільну, правороз'яснювальну, аналітично-методичну, інформаційну, координаційну, нормотворчу. При цьому чи не найбільше суперечок виникає стосовно контроль-наглядової функції, що була віднесена до допоміжних. На перший погляд, це може здатися дещо суперечливим, оскільки у діяльності деяких правоохоронних органів державної влади (наприклад, для органів прокуратури) вона відіграє одну з центральних ролей. Зовсім неви-

падково в окремих країнах прокуратуру часто відносять до окремої гілки державної влади, яку визначають як контрольно-наглядову. Утім, причина, за якої контрольно-наглядова функція була включена до групи допоміжних правоохоронних функцій полягає у тому, що наслідками контролю та нагляду далеко не обов'язково є застосування засобів примусу до правопорушників. У цьому сенсі, діяльність прокуратури суттєво відрізняється від функціонування деяких інших правоохоронних органів, для яких реалізація контрольно-наглядової функції передбачає лише збір інформації з метою її узагальнення, розробки тих чи інших соціальних програм тощо. Виходячи з запропонованої моделі, можна стверджувати, що поняттям правоохоронна діяльність охоплюється функціонування тих органів, які мають у сфері своєї компетенції реалізацію однієї (або більше) з основних правоохоронних функцій. Отже, окреслюючи структуру правоохоронної діяльності на основі узагальнення групи основних завдань, що ставляться в процесі цієї діяльності, можна зробити висновок, що вона складається з чотирьох основних видів діяльності, якими є: а) діяльність державних органів з реалізації та забезпечення правосуддя; б) діяльність органів прокуратури; в) діяльність з виявлення, запобігання та розслідування злочинів; г) діяльність із захисту державної безпеки, державного кордону та охорони правопорядку. Але висловлена позиція потребує на певні уточнення.

Перше з них стосується віднесення до правоохоронної діяльності процесу реалізації правосуддя. Справді, це питання виявляється надзвичайно дискусійним у сучасній юридичній науці. Хоча, за ради наукової справедливості, слід зазначити, що ця проблема неодноразово дискутувалась й у радянській юридичній науці. Зокрема, одним з найбільш активних учасників цієї дискусії був Л. Явич, який стояв на позиціях, що правосуддя є одним з напрямів правоохоронної діяльності [7]. В одних випадках йдеться про правомірність жорсткого розмежування між реалізацією правосуддя та реалізацією діяльності з охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина, в інших – про належність чи неналежність органів судової влади до правоохоронних органів. Але у будь-якому випадку, суть проблеми залишається незмінною. Так, В. Корж доводить, що суди відносяться до правоохоронних органів, а здійснення правосуддя є невід'ємним елементом системної діяльності з охорони та захисту прав людини [8]. Цю ж думку аргументує Г. Омеляненко [9]. Для інших дослідників правосуддя є специфічним видом діяльності, який слід розглядати окремо від правоохоронної діяльності, що обґрунтовується специфічною роллю суду як у системі державної влади, так і в процесі захисту прав людини і громадянина. Тому судові органи не включаються до правоохоронних органів такими авторами як А. Гель, Г. Семаков [10] та В. Капіцин [11]. Подібні аргументи та контраргументи поважних фахівців у галузі юридичної науки стосовно цієї проблеми можна наводити у великій кількості.

Водночас, подібна невизначеність щодо поняття правосуддя зумовлена перш за все відсутністю чіткого та уніфікованого законодавчого підходу до розв'язання цієї проблеми. Справді, вже з самої назви закону «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» випливає, що ці дві групи органів державної влади відрізняються. Не намагаючись з'ясувати, який саме логічний знак застосував вітчизняний законодавець у цьому випадку, зауважимо, що у тому ж законі ми зустрічаємо й такі формулювання як: «працівники суду та інших правоохоронних органів», «працівники суду або іншого правоохоронного органу», що робить положення про «жорстке» розмежування між цими двома видами діяльності вже не таким юридично аргументованим. З іншого боку, звертаючись до Кримінального кодексу України, впадає в око, що у ньому кримінально карні посягання на працівників правоохоронних органів та працівників суду викладаються у окремих статтях. Отже, не лише у науково-юридичній літературі, але й на рівні чинного законодавства доволі часто вкрай важко дати однозначну відповідь чи є правосуддя одним з напрямів реалізації правоохоронної діяльності і чи правильно відносити суди до системи правоохоронних органів. На думку автора, в основі виділення судів з системи правоохоронних органів лежить те, що вони відносяться до окремої гілки державної влади, а саме – судової влади. Але, насправді, цей аргумент стосується лише самих органів державної влади, а не правоохоронної діяльності як такої. Якщо суд здійснює охорону прав людини і громадянина, – а це прямо випливає зі змісту Закону України «Про судоустрій України» де зазначається, що суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави, – то тоді необхідно погодитись з тим, що він реалізує і правоохоронну діяльність. До того ж про спорідненість функції правосуддя з процесом правоохоронної діяльності свідчить і те, що такі поняття як охорона та захист прав людини і громадянина часто вводяться до самої дефініції правосуддя. Наприклад, згідно визначення А. Туманянц «правосуддя – це діяльність суду щодо захисту прав і законних інтересів громадян, яка здійснюється шляхом розгляду й вирішення конкретних справ, а також застосування у разі необхідності передбачених законом заходів примусу» [12]. Ще більш рельєфно мета охорони прав громадян як обов'язковий елемент у визначенні сутності правосуддя відображена у дефініції відомого російського правознавця М. Тихомирова, який пише, що правосуддя є здійснюваною в процесуальному порядку правозастосовною діяльністю суду з метою охорони прав і інтересів громадян, організацій, держави [13].

Таким чином, процес правосуддя, який хоча і здійснюється спеціально уповноваженими органами державної влади, які у своїй сукупності утворюють систему судової влади, що є окремою та незалеж-

ною гілкою державної влади, тим не менш, за своїм характером діяльність судових органів з відправлення правосуддя може розглядатись як один з напрямів більш загального виду діяльності, якою є правоохоронна діяльність. У цьому сенсі, застосовуючи поняття правоохоронна діяльність ставиться за мету не виділення органів тієї або іншої гілки державної влади (якби питання стояло саме таким чином, то тоді аргумент щодо належності різних правоохоронних органів до різних гілок державної влади насправді мав би вирішальну силу), а саме визначення специфічного виду діяльності органів державної влади, що на практиці реалізується в процесі функціонування одразу ж декількох гілок державної влади.

Інше питання, пов'язане з аналізом структури правоохоронної діяльності стосується того, які органи не слід відносити до системи правоохоронних органів. Розв'язання цієї проблеми є важливим з огляду на те, що у разі відсутності чіткого законодавчого визначення переліку правоохоронних органів, слід мати достатньо надійні критерії не лише для того, щоб визначити той або інший орган державної влади як правоохоронний, чи такий, що здійснює правоохоронну діяльність, але й для того, щоб бути здатними відрізнити правоохоронну діяльність від інших схожих на неї напрямів діяльності органів державної влади. Тобто, застосовуючи наукову термінологію, доцільно мати як критерії верифікації правоохоронної діяльності, так і критерії фальсифікації тієї діяльності, яка хоча і наближається до правоохоронної, але насправді нею не є. Найбільш спорідненою з правоохоронною діяльністю є контрольна діяльність. Більше того, цілий ряд право-

охоронних органів, реалізуючи завдання охорони та захисту прав людини і громадянина, так чи інакше виконують контрольні функції. Але суттєва відмінність між цими двома групами органів полягає у тому, що для правоохоронних органів контрольна діяльність вступає лише засобом охорони та захисту прав людини, тоді як для контрольних органів пріоритетною є функція контролю, а не охорони права. До таких органів відносяться: а) контрольно-координуючі органи; б) органи парламентського контролю; в) розвідувальні органи; г) органи з контрольною функцією (Рахункова палата України, органи державного контролю за цінами, інспекції державно-будівельного контролю, органи виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації, органи державного контролю якості лікарських засобів, органи Пенсійного фонду України, органи державного пробірного контролю, органи державної статистики, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, органи державного пожежного нагляду, органи залізничного транспорту, органи морського та річкового транспорту, органи повітряного транспорту, адміністративні комісії при виконавчих органах влади, військові комісаріати, органи Міністерства праці та соціальної політики України, органи рибохорони, органи мисливсько-го господарства, органи державного ветеринарного контролю та ін.). Тому, говорячи про правоохоронну діяльність та про правоохоронні органи, важливо відрізнити їх від різноманітних контрольних органів державної влади, або таких органів, для яких виконання контрольної функції є одним з основних напрямів їх функціонування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Петришин О. Проблеми соціалізації правової науки. *Право України*. 2010. № 4. С. 136-137.
2. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: Академічне видання. Х.: Право, 2009. С. 157-159.
3. Лаврінчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця. *Право України*. 1999. № 9. С. 99.
4. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71.
5. Солов'євич І. В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. канд. юридичних наук 12.00.02 – конституційне право / Національна академія внутрішніх справ України. К., 1997. С. 14.
6. Закон України «Про національну поліцію» від 02. 07. 2015. Ст. 23.
7. Явич Л. С. Государство, право, общественный порядок в период строительства коммунизма. М.: Высшая школа МООН СССР, 1967. С. 32-42.
8. Корж В. Актуальні питання реформування органів прокуратури. *Право України*. 1998. № 5. С. 37.
9. Омеляненко Г. Нова Конституція України і питання судової влади та судочинства. *Право України*. 1996. № 10. С. 11-12.
10. Гель А. П., Семаков Г. С., Цвігну Д. П. Правоохоронні органи України : Курс лекцій. К.: МАУП, 2000.
11. Капицын В. М. Права человека и механизмы их защиты. М.: ИКФ «Экмос», 2003. С. 200.
12. Туманянц А. Р. Контрольні функції суду у сфері кримінального судочинства. Х.: Основа, 2000. С. 9.
13. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М.: «Наука», 2000. С. 347.

Босий В. П.
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

**ДО ОБҐРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГАРАНТІЙ
РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ,
ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ**

**TO SUBSTANTIATE THE EXPEDIENCY OF IMPROVING GUARANTEES
FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE
AND LEGAL STATUS OF REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF ADDITIONAL
OR TEMPORARY PROTECTION**

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, обґрунтована необхідність та важливість подальшого визначення та наукового обґрунтування можливих кроків і заходів у напрямку вдосконалення гарантій реалізації адміністративно-правового статусу зазначених категорій осіб. Відмічена фрагментарність наукових пошуків у відповідному напрямку, а також недостатність законодавчих розробок у цьому контексті.

Ключові слова: вдосконалення, гарантій, реалізація, адміністративно-правовий статус, біженці, додатковий захист, тимчасовий захист.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, substantiates the need and importance of further identification and scientific justification of possible steps and measures to improve guarantees of implementation of the administrative and legal status of these categories of persons. The fragmentation of scientific research in the relevant direction, as well as the lack of legislative development in this context.

Key words: improvement, guarantees, implementation, administrative and legal status, refugees, additional protection, temporary protection.

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу, проблематика забезпечення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту не втрачає своєї актуальності, зокрема в силу численних збройних конфліктів, що відбулися та, нажалдь, відбуваються у світі сьогодні. Початок ХХІ століття, зазначає О. Я. Лещенко, характеризується глибинною кризою системи міжнародної безпеки, серед інших чинників спричиненою активізацією воєнно-політичних конфліктів нового типу, для позначення яких використовують термін «гібридна війна». Особливістю цих конфліктів є пріоритет використання супротивниками широкого спектру невійськових способів впливу – економічних, інформаційних, екологічних, соціальних, політичних та інших [1, с.16].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо гарантій реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту у своїх наукових працях розглядали: Ф.В. Веніславський, О.М. Гончаренко, І.О. Ієрусалімова, Г.С. Тимчик, В.М. Кравчук, М.І. Матузов, О.В. Малько, А.С. Мордовець та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість здобутків, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, які потребують негайного вирішення.

Саме тому метою статті є: обґрунтувати доцільність вдосконалення гарантій реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Виклад основного матеріалу. Глобалізаційні процеси у сучасному світі призводять до стиран-

ня кордонів і лібералізації міграційних правил, що дозволяють практично вільно переміщуватися робочій силі в межах добровільної міграції. Сьогодні кілька сотень мільйонів осіб проживає за межами країн свого народження. Різні причини змусили їх покинути країну постійного проживання, проте всі вони пов'язані з пошуком стану захищеності і нових можливостей. Сьогодні в світі немає такого регіону, який не був би охоплений міграцією, причому якщо раніше країни можна було чітко поділити на країни еміграції та імміграції, то в сучасному світі багато держав одночасно є країнами походження, перебування і транзиту мігрантів. Примітно, що близько 40 відсотків від загальної кількості мігрантів у світі мігрують саме в сусідні країни свого регіону. Проблема вимушеного переселення людей, наголошує автор, набувають характеру найгостріших проблем сучасності. Вимушена міграція як наслідок видозмінених у ХХІ столітті конфліктів породжує, за визначенням ООН, найбільш вразливі групи населення планети – біженців, вимушених переселенців, осіб без громадянства [2, с.144-145]. Г. Луцишин, аналізуючи проблематику особливостей сучасних збройних конфліктів в умовах глобалізації, стверджує, що збройні конфлікти створюють значну загрозу людству внаслідок можливого розширення кількості учасників в умовах глобалізації, розвитку екологічних катастроф, негативних гуманітарних наслідків, пов'язаних із зростанням кількості біженців. Проблема збройних конфліктів є актуальною і займає важливе місце в системі сучасних міжнародних відносин. Сьогодні на зміну міждержавним прийшли

внутрішні конфлікти, однак зміна характеру конфліктів не означає зниження їхнього міжнародного впливу. Унаслідок процесів глобалізації й тих проблем, які приховують у собі конфлікти кінця XX – початку XXI ст., появи великої кількості біженців в інших країнах, а також залучення до їхнього врегулювання багатьох держав і міжнародних організацій, внутрішньодержавні конфлікти набувають міжнародного характеру [3]. В.Ф. Загурська-Антонюк у своїх дослідженнях акцентує увагу на тому, що глобальні проблеми набули планетарного характеру та стосуються інтересів усіх народів світу, загрожують деградацією й загибеллю усього людства, потребують невідкладних рішень та вимагають колективних зусиль, спільних дій усіх народів. Одними із найскладніших глобальних загроз у XXI столітті стали локальні військові конфлікти та війни гібридного характеру на геополітичному та територіальному ґрунті. Наслідком такої ситуації, підкреслює авторка, окрім іншого, є мільйонні потоки біженців [4]. Яскравим підтвердженням цього є й офіційна статистика ООН. За даними даної міжнародної організації вимушеними переселенцями наразі є більш ніж 1% відсоток людства – 1 з 97 жителів планети – і все менше з тих, хто з об'єктивних причин залишив свої оселі, зможуть повернутися назад. Станом на кінець 2019 року було переміщено безпрецедентні 79,5 мільйонів осіб. У звіті також акцентовано увагу на погіршенні перспектив для біженців щодо швидкого закінчення їхньої біди і повернення у залишені домівки. У 1990-х в середньому щороку 1,5 мільйони біженців поверталися додому. За останнє десятиліття ця цифра впала приблизно до 385 000. Крім того у звіті звернено увагу на те, що із 79,5 мільйонів, які були вимушено переміщені в кінці минулого року, 45,7 мільйона були людьми, які втекли в інші райони своїх країн. Решта – це люди, переміщені в інші місця, з них 4,2 мільйона – люди, які чекають результатів прохань про надання притулку, тоді як 29,6 мільйона – біженці та інші, примусово переміщені за межі своєї країни [5;6].

Такий стан справ у світі обумовив те, що вступаючи у XXI століття, світова спільнота своїм головним завданням вважала створення кращого для всіх людей світу, такого, в якому не буде місця конфліктам, війнам, агресії, нетерпимості, адже в межах міжнародних структур (ООН, ЄС, ПАРЄ, НАТО та ін.) у II пол. XX ст. – на поч. XXI ст. були розроблені та апробовані, як очікувалося, досконалі механізми щодо підтримання міжнародного балансу та спокою [4]. Однак на практиці виявилось не все так добре і український досвід, нажаль, є цьому підтвердженням. Україна, як активний учасник міжнародної співпраці і спілкування, проводить відповідну державну політику у напрямку забезпечення прав осіб, які з тих чи інших причин стали вимушеними мігрантами, переселенцями. Істотні зміни у зовнішньополітичному становищі нашої країни, зазначає П. М. Синявський, а саме: набуття членства в Раді Європи, ратифікація відповідних конвенцій у сфері прав людини, успішна лібералізація

ЄС візового режиму та вступ до інших впливових міжнародних структур, вимагають від України, як від демократичної, правової держави, подальшого запровадження відповідних міжнародних стандартів та гармонізації законодавства до європейських стандартів [7, с. 31]. Дослідник відмічає, що систематизацію законодавства та його гармонізацію до стандартів ЄС необхідно розглядати як один із засобів поліпшення міграційно-правового регулювання, що у свою чергу допоможе впорядкуванню відповідних юридичних інститутів, усуненню протиріч у змісті правових норм, вилученню застарілих та створенню нових норм права, які відповідатимуть потребам суспільного розвитку України. Таким чином, підкреслює П. М. Синявський, систематизацію законодавства в Україні та його гармонізацію до стандартів ЄС необхідно розглядати як черговий крок для входження нашої держави в європейський простір, який у свою чергу викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя та адаптації як національного законодавства, так і діяльності відповідних державних інституцій до найкращих європейських практик [7, с. 31-32].

Підтримуючи позицію даного автора, слід відмітити, що в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, прямо закріплюється, що сторони зобов'язуються посилювати діалог, який ґрунтується на основних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності й партнерства, та співробітництво з питань міграції, надання притулку та управління кордонами, використовуючи системний підхід та приділяючи увагу законній міграції і співробітництву в боротьбі з незаконною імміграцією, торгівлею людьми, а також ефективному виконанню положень Угоди про реадмісію [8]. Крім того стаття 16 Угоди присвячена безпосередньо питанням співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами. У ній записано, що Сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такий діалог ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. Згідно з відповідним законодавством ЄС та чинним національним законодавством, співробітництво буде, зокрема, зосереджуватись на:

- а) подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами та в рамках міжнародних форумів;
- б) спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми, у тому числі щодо методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійсню-

ють незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також захисту жертв таких злочинів; с) запроваджені всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»; d) правила щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженню та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах; e) подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами: i) Співробітництво у сфері управління кордонами може включати, *inter alia*, навчання, обмін найкращими практиками, зокрема технологічні аспекти, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв'язку. ii) Зусилля Сторін у цій сфері будуть спрямовані на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами. f) посиленні рівня безпеки документів; g) розвитку ефективної політики повернення, зокрема у її регіональному вимірі; h) обміні поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів [8].

Однак, окрім міжнародних зобов'язань України, проблематика забезпечення прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту для нашої держави обумовлена ще й тим, що вона сама стала учасником збройного конфлікту. З цього приводу слушною є думка А. Л. Свящука, який акцентує увагу на тому що іноземна інтервенція, окупація, тероризм, АТО. – вони мають соціальні наслідки, які призвели до великої кількості внутрішньо переміщених осіб та порушень прав людини. Таких громадян України зараз називають вимушеними переселенцями, що підкреслює мотиви їх переміщення – вони вимушені залишати свої домівки, щоб зберегти власне життя та життя близьких, щоб уникнути насилля та політично мотивованого переслідування за свої переконання [9, с. 9]. В. Смаль та О. Позняк звертають увагу не те, що внаслідок анексії Росією АР Крим та втрати Україною контролю над частиною території Донецької та Луганської областей в Україні з'явилися великі потоки людей, які були змушені залишити місця свого постійного проживання і переселитись до інших регіонів України. У вітчизняній науковій літературі, засобах масової інформації їх визначають як «внутрішні мігранти», «вимушені переселенці», в офіційних документах – як «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) [10, с. 7].

За підрахунками Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), у результаті анексії Криму та антитерористичної операції на Сході України на червень 2014 р. вимушено залишили місця свого проживання і шукали притулку в інших регіонах країни понад 54 тис. громадян. Серед них діти, інваліди, особи похилого віку, тобто особливо вразливі категорії людей. Хоча в державі функціонує система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, діє відповідне законодавство, до розв'язання

проблеми вимушених внутрішніх переміщень країна була не готовою. Необхідно створювати законодавчу базу, формувати механізми її реалізації, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребують негайної допомоги [11]. За даними Міністерства соціальної політики станом на кінець лютого 2016 року в Україні нараховувалося 1 735 000 внутрішньо переміщених осіб. З них, за приблизними оцінками, 22 000 з Криму та понад 1 700 000 – зі Сходу України. Близько 60% ВПО – це пенсіонер(к)и, 23.1% – працездатні особи, 12.8% – діти та 4.1% – неповносправні особи. Частка зареєстрованих ВПО складає 4% від загальної кількості населення країни [10, с. 9]. Натомість станом на кінець листопада 2020 р., за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, взято на облік 1 458 737 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим, що становить 3,5 % від загальної кількості населення на підконтрольній території України [12]. Н сьогодні Україна, зазначає М. Возарьова, має найбільшу кількість ВПО серед усіх європейських країн. За короткий час вони втратили свої домівки, засоби для існування та зв'язки з суспільством. Вони поїхали у пошуках безпеки, та їх не можна примушувати повертатися, доки існує небезпека для їх життя, здоров'я, спокою та свободи. Вони потребують притулку, їжі, медичної допомоги, доступу до освіти та інших основних послуг, сприяння у відновленні втрачених документів, а також захисту від дискримінації у зв'язку із переїздом на нове місце. Їх власність повинна бути захищена та врешті-решт повернута їм, інакше вони мають отримати компенсацію за її втрату після закінчення кризи. З часом потреби ВПО можуть змінюватися, та гуманітарна підтримка зазвичай зменшується. ВПО можуть опинитися в навіть у гіршій ситуації через шість місяців або рік після переїзду на нове місце. Більшість з них змушені шукати ефективне рішення для виходу зі скрутною ситуації, в якій вони опинилися [13, с. 9].

Прагнучи забезпечити належне виконання своїх міжнародних зобов'язань в частині забезпечення прав і свобод людини в цілому, а також щодо біженців і осіб, які потребують додаткового захисту або тимчасового захисту, намагаючись створити максимально ефективний механізм захисту і підтримки представників українського народу, які стали вимушеними переселенцями в наслідок зовнішньої військової агресії, українська влада запровадила ряд заходів з удосконалення відповідного адміністративно-правового механізму. Однак, незважаючи на покращення стану законодавчого врегулювання відносин у досліджуваній сфері (тобто у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні [14]), у ній й досі залишаються проблемні момен-

ти як матеріально-правового, так і процедурно-процесуального характеру, які, звичайно ж, не сприяють зміцненню гарантій статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Про наявності того роду проблем і перепоп, зокрема наголошується в Тематичному огляді УВКБ ООН, 2019 р. за даними якого біженці та шукачі захисту в Україні походять із більш ніж 60-ти різних країн. Дехто з них зміг вивчити українську мову, знайти роботу, почати бізнес та інтегруватися, інші ж зіткнулися із труднощами в інтеграції та самозабезпеченні, часто через своє вразливе становище і особливі потреби. Це стосується, зокрема, одиноких багатодітних матерів, дітей розлучених із родиною, людей із обмеженими можливостями, чи тих, хто пережив травматичний досвід. На шляху інтеграції біженців також постають такі перешкоди, як дискримінація, законодавчі невідповідності, корупція та здебільшого погана економічна ситуація в Україні, які так само є перешкодами і для українців. В Україні є розвинуте законодавство у сфері притулку і відповідальні державні установи, але і досі існують прогалини в імплементації та наданні ефективного захисту. Саме тому, дехто із шукачів захисту та біженців вирішує їхати до третьої країни у пошуках ефективного між-

народного захисту та кращих перспектив інтеграції. У більшості біженців в Україні немає перспектив безпечного та гідного добровільного повернення. Низький рівень позитивних рішень за заявами про надання захисту створює особливі труднощі для шукачів захисту на шляху їх інтеграції. Водночас, держава не надає їм соціальної допомоги, не забезпечує курсами вивчення мови чи індивідуальною допомогою у доступі до працевлаштування [15]. Але, навіть незважаючи на ці труднощі під час спільної оцінки потреб, організованої УВКБ ООН весною 2019 року, біженці та шукачі захисту підкреслили, що вони дуже зацікавлені вчити українську мову, знайти роботу чи розпочати бізнес, бо хочуть залишатися тут і називати Україну своїм домом [15].

Висновок. Отже, наведені вище наукові позиції, а також аналіз норм чинного законодавства, свідчить про необхідність та важливість подальшого визначення та наукового обґрунтування можливих кроків із заходів у напрямку вдосконалення гарантій реалізації адміністративно-правового статусу зазначених категорій осіб. Зазначена необхідність обумовлюється: по-перше, недостатнім законодавчим забезпеченням даного питання; по-друге, відсутністю практичних організаційних механізмів реалізації даних гарантій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу: дис. ... канд. юрид. наук. НІСД, Київ, 2020. 293 с.
2. Сірий С. Особливості локальних війн воєнних конфліктів в умовах глобалізації. *Політичний менеджмент*. 2007. № 2. С. 144-154
3. Луцишин Г. Особливості сучасних збройних конфліктів в умовах глобалізації. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2014. Вип. 26. С. 128-133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unir_2014_26_23
4. Загурська-Антонюк В. Ф. Геополітичні трансформації та мілітарні виклики у сучасному глобалізованому світі. *Грані*. 2015. № 3. С. 35-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_3_8.
5. 1 per cent of humanity displaced: UNHCR Global Trends report. *UNHCR*. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/6/5ee9db2e4/1-cent-humanity-displaced-unhcr-global-trends-report.html>.
6. Global Trends forced displacement in 2019. *Report UNHCR*. URL: <https://www.unhcr.org/globaltrends2019>.
7. Синявський П.М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип. 3. С. 30-55.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони {Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014}. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
9. Свящук А. Л. Проблеми прав біженців та виклики сучасності : навч. посіб. Харків : Вид-во, 2018. 324 с.
10. Смалъ В., Позняк О. Дослідження «Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах» підготовлено в рамках діяльності проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf.
11. Малиновська О. А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду. *НІСД, Аналітична записка № 9. Серія «Соціальна політика»*. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/migrac_probl-a598d.pdf.
12. Закірова С. Кризовий 2020 р. для переселенців: нові питання до старих проблем. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 20 (205). С. 4-14. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2020/20.pdf>.
13. Возарьова М. Права біженців та внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації. *Науково-практичні рекомендації*. Братислав, 2018. С. 95. URL: http://www.apnu.kharkiv.org/doc/20_09_2018.pdf.
14. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8.07. 2011 р. № 3671-VI. (*BBP*). 2012. № 16. Ст. 146.
15. Біженці та шукачі захисту в Україні : Тематичний огляд УВКБ ООН, 2019 р. URL: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/06/2019-06-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL_UKR.pdf.

Володіна Д. А.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ РІВНІВ ТА НАПРЯМКІВ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

TO THE PROBLEM OF DETERMINING THE LEVELS AND DIRECTIONS OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених з'ясовано, що рівень у загальному визначенні – це норма фізичного показника висоти, або абстрактний індикатор горизонтального розташування об'єктів, де один об'єкт умовно вище іншого. Акцентовано увагу на існуванні чотирьох ключових рівнів менеджменту органів державної влади. Визначено особливості напрямів менеджменту в загально управлінському сенсі. Окреслено ключові напрями менеджменту органів державної влади.

Ключові слова: напрями менеджменту, рівні менеджменту, органи державної влади.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, found that the level in the general definition is the norm of the physical indicator of height, or an abstract indicator of the horizontal location of objects, where one object is conditionally higher than another. Emphasis is placed on the existence of four key levels of management of public authorities. Peculiarities of management directions in the general managerial sense are determined. The key directions of management of public authorities are outlined.

Key words: directions of management, levels of management, public authorities.

Постановка проблеми. Робота величезного кола органів влади нашої держави, відбувається у відповідності до визначених законодавством стандартів та норм. Тобто, державний апарат працює не циклічно, з перспективою вирішення окремих завдань, а системою, на постійній основі, та, що найголовніше, ієрархічно та за визначними законодавством функціональними цілями. Відповідно до цього регулювання роботи органів державної влади також має свою структуру. Саме цей момент є одним з ключових в контексті проблематики реалізації менеджменту органів державної влади, яка відбувається за визначеним колом напрямів та на різних рівнях.

Стан дослідження проблеми. В основі наукової статті лежать напрацювання вчених, які досліджували напрями та рівні менеджменту в різних сферах суспільних відносин. Так, було використано досвід О.Б. Моргулець, О.В. Баєва, Г.В. Пшинка, М.П. Мальської, Н.В. Антонюка, Н.М. Ганича та інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені з'ясуванню рівнів та напрямків менеджменту органів державної влади.

Мета і завдання дослідження. Мета наукового дослідження полягає в аналізі змісту та детального визначення рівнів та напрямків менеджменту органів державної влади України.

Виклад основного матеріалу. Питання рівнів менеджменту всіх без виключення об'єктів, а не тільки органів державної влади, є важливою складовою наукової концепції про зміст та структуру категорії «менеджмент» в управлінській науці. Так, слово «рівень» у словниковій літературі має таке визначення: умовна горизонтальна лінія або площина, що служить межею висоту, яку має або на якій міститься хто-, що небудь; ступінь якості, величина і таке інше, досягнуті у чому-небудь [1]. Тобто, рівень у загальному визначенні – це норма фізичного

показника висоти, або абстрактний індикатор горизонтального розташування об'єктів, де один об'єкт умовно вище іншого.

Рівні в менеджменті частково відповідають заданому формулюванню, що можна побачити, дослідивши трактування окремих науковців. На думку О.Б. Моргулець, який розглядає особливості менеджменту у сфері діяльності підприємств які надають послуги, на підприємстві будь-якої сфери повинен бути чіткий розподіл функцій у роботі менеджерів різних рівнів. Одна з форм поділу управлінської роботи має горизонтальний характер розміщення конкретних керівників на чолі окремих підрозділів. Така робота проводиться з метою забезпечення успішної діяльності організації. Деяким керівникам доводиться витрачати час на координування роботи інших керівників, які, у свою чергу, також здійснюють координацію. Це відбувається до рівня того керівника, який координує роботу неуправлінського персоналу – людей, що фізично виробляють продукцію або надають послуги. В результаті такого вертикального поділу праці утворюються рівні управління. Зазвичай в організації, щоб визначити, на якому рівні перебуває один керівник стосовно іншого, слід з'ясувати його посаду. Незалежно від того, скільки є рівнів управління, менеджерів традиційно поділяють на три категорії: вищого, середнього та нижчого рівнів [2].

Наведену точку зору, але у дещо іншій інтерпретації поділяє О.В. Баєва. На її думку, менеджмент у галузі охорони здоров'я включає в себе три взаємопов'язані рівні, а саме: перший (найнижчий), середній та вищий. Вчена наголошує, що відповідно до указаних рівнів, менеджери першої категорії не керують роботою інших менеджерів, в основному здійснюють контроль за виконанням виробничих завдань (надання медичних послуг), відповідають за безпосереднє використання матеріальних ресурсів

(лікарські засоби, товари медичного призначення). Менеджери середнього рівня спрямовують роботу молодших менеджерів і мають широкий діапазон влади. Менеджери вищого рівня (топ-менеджери) відповідають за довгострокове планування, визначення широких цілей і стратегій, безпосередньо управляють роботою середніх менеджерів. Вищий організаційний рівень – найменша за чисельністю ланка керівництва [3].

Консолідуючи наведену інформацію та проектуючи її зміст у площину нашого дослідження відмітимо, що в межах питання менеджменту органів державної влади слід говорити про розгалужену систему рівнів. Так, державні органи мають різну діяльну направленість, структуру, правовий статус, а також цілий ряд інших особливостей. У зв'язку із цим менеджмент даної громіздкої структури реалізується одразу в декількох взаємопов'язаних площинах. В той же час, владний характер державних органів говорить про домінування в аспекті реалізації управлінських процесів вертикальної побудови менеджменту.

Так, говорячи про горизонтальні рівні менеджменту органів державної влади, варто наголосити, що до його складу входять: загальнодержавний рівень, міжорганізаційний, відомчий та низовий рівень.

Наголосимо, що загальнодержавний рівень – це сектор роботи вищих органів державної влади, а саме: Президента України, Кабінету міністрів України та Верховної Ради. Кожен з зазначених органів має велике коло завдань та повноважень, які формують його компетенцію в аспекті управління всією державою. Так, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Крім того, він виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [4]. Своєї черги, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологіч-

ної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [5].

Не менш важливим органом також є Верховна Рада України, яка виступає єдиним органом законодавчої влади в Україні. В своїй роботі зазначений орган приймає закони – нормативні акти вищої юридичної сили. Так, виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи тощо [4].

Отже, загальнодержавний рівень менеджменту органів влади виражено у роботі центральних і вищих органів державної влади, які, по-перше, відповідають за роботу державного апарату в цілому, по-друге, мають виключне право формувати правовий базис управління в державному секторі, по-третє, визначають державну політику у всіх кластерах суспільного життя. Фактично, на даному рівні, існує головний, найбільш впливовий «менеджер» виражений у триумвіраті основних органів влади – Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Наступний, міжорганізаційний рівень менеджменту являє собою особливий пласт суб'єктів управління державою, які забезпечують реалізацію державної політики. Так, основу зазначеного рівня формують міністерства. Відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 №3166-VI міністерство є цен-

тральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики тощо [6].

Тобто, в своїй діяльності міністерства є своєрідним «управлінським мостом» між центральними органами державної влади та іншими відомствами. Адже саме на міністерства покладаються завдання із реалізації визначеної на центральному рівні державної політики за відповідними напрямами. Крім того, міністерства в своїй роботі координують інші державні організації за напрямами діяльності, визначають пріоритети їх роботи, адміністративні аспекти функціонування і таке інше.

Наступний рівень менеджменту органів державної влади є відомчий. Тобто, це рівень роботи конкретних державних організацій, кожна з яких являє собою складну управлінську структуру, що об'єднує в собі великі обсяги людського персоналу, які, в свою чергу, формують підрозділи різної величини. На даному рівні менеджмент більш внормований та системний, адже він здійснюється на основі юридичного базису та стандартів, які вже створено і «запущено» в роботу на вищих рівнях. Окрім того, в межах відомчого управління мова вже не йде про реалізацію безпосередньо політики. Управлінські рішення, які приймаються на даному рівні носять адміністративно-розпорядчий характер та стосуються переважно структурних, кадрових та функціональних питань роботи відомства. Основу даного рівня складає керівник відповідного органу державної влади.

Останній, низовий рівень менеджменту органів влади пов'язаний із територіальними органами державних відомств. Фактично, у даній площині функції держави доходять до адресата – населення країни, за рахунок діяльності найменших складових державного апарату. Однак, управління на даному рівні суттєво відрізняється від відомчого, адже «низове» розташування передбачає урахування не тільки нормативних вимог при реалізації влади, але й особливостей відповідної локації, відповідно до чого керівник територіального органу формує управлінську стратегію, аналізує роботу підконтрольної організації та визначає критерії перевірки її ефективності, формулює шляхи удосконалення роботи підконтрольної організації за рахунок наявного інструментарію адміністративного та лідерсько-психологічного впливу.

Наступний момент, який потребує детальної уваги є проблематика напрямів менеджменту органів державної влади. Варто зауважити, що термін «напрямок» тлумачиться, як шлях діяльності, розвитку кого, чого-небудь, спрямованість якоїсь дії чи явища [7].

Разом з тим, напрям менеджменту органів державної влади не можна одностайно визначити відповідно до загальнонаукових тлумачень, адже ця категорія має більш глибоку суть. Так, в науковій площині вчені, які досліджували особливості менеджменту у сфері діяльності органів влади, а також інших галузях, неодноразово звертали у вагу на зміст та приклади напрямів досліджуваної категорії. Наприклад, Г.В. Пшинка визначила декілька напрямків менеджменту, цитуємо: «Інновації в методології менеджменту полягають у появі нових напрямів та відгалужень в теорії управління. Впливу різних культур та національних особливостей, а також різноспрямованих позитивних дій процесів глобалізації та інтеграції у середовищі функціонування методології менеджменту сприяють появі нових, змінених напрямків розвитку теорії управління, до яких можна віднести наступні: синергетичний; гендерний; мережевий; креативний; командний; комунікативний та комунікаційний менеджмент» [8].

М.П. Мальської, Н.В. Антонюка, Н.М. Ганича, аналізують сутність менеджменту у галузі туризму. На їх думку зазначена категорія в цих умовах реалізується за наступними напрямами: кадровий менеджмент, адміністративний, фінансовий менеджмент (менеджмент фінансових ресурсів), маркетинг-менеджмент [9].

Висновки. Отже, узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок, що напрями менеджменту являють собою окремі сектори його реалізації. Іншими словами, напрями є різними сторонами управління у відповідній організації чи в державному відомстві, які в сукупності формують собою загальну форму менеджменту. Проте, напрями менеджменту не є сталими. На сьогоднішній день в теорії менеджменту, як окремої наукової галузі, відсутня єдина позиція з приводу цього питання. Суттєво варіюється воно і в контексті роботи конкретних організацій. Як правило, напрями менеджменту виділяються з поправкою на складність відповідної організації, зміст та галузь її діяльності, а також інші особливі аспекти. Враховуючи викладене та підсумовуючи дослідження представимо сформовану доктринальну позицію з приводу напрямів менеджменту органів державної влади.

1. Фінансово-економічний напрямок – даний напрямок управлінської діяльності в органах державної влади включає в себе набір спеціальних адміністративних форм та методів направлених на фінансове забезпечення роботи органу.

2. Кадровий напрямок – робота безпосередньо з персоналом органу, яка включає в себе психологічне забезпечення колективу та окремих службовців; відстеження рівня їх професійної підготовки; забезпечення службової дисципліни.

3. Аналітичний напрямок – об'єднує в собі управлінські дії, що застосовуються з метою поточного аналізу діяльності органу державної влади відповідно до показників його ефективності, а також визначення перспективних управлінських рішень, які можуть покращити роботу державного відомства.

4. Адміністративна-структурний напрям – в межах даного вектору відбувається адміністративно-владне забезпечення роботи органу влади, яке полягає в побудові та удосконаленні структури органу влади відповідно до викликів сучасності, зміни орієнтирів роботи та законодавчого регламенту тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. 547 с.
2. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг. К.: Центр учб. л-ри, 2012. Бібліогр. 383 с.
3. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2008. 640 с.
4. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
5. Про Кабінет Міністрів України: закон від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03. 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
7. Булкат М. Ознаки та поняття зовнішніх функцій. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. Вип. 88. С. 113-116.
8. Пшинка Г.В. Інноваційні напрями розвитку сучасного менеджменту. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. № 7 (47), 2 т., 2018.
9. Мальська М.П., Антонюк Н.В., Ганич Н.М. *Міжнародний туризм і сфера послуг*. К., 2008. 661 с.

Ковальчук І. М.

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF AGRICULTURAL LAND CIRCULATION IN UKRAINE

В статті виявлені і узагальнені принципи публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення. Вони базуються на загальних, земельних та належного врядування засадах. Первинним серед перших є принцип верховенства права, згідно з яким право власників земельних ділянок має визнаватися, шануватися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації.

Ключові слова: власник земельної ділянки, земельні принципи, обіг земель сільськогосподарського призначення, принцип верховенства права, принципи належного врядування засадах, принципи публічного адміністрування, публічна адміністрація.

The article reveals and generalizes the principles of public administration of agricultural land. They are based on general, land and good governance principles. Primary among the former is the rule of law, according to which the right of landowners should be recognized, respected and protected by public administration.

Key words: circulation of agricultural lands, land owner, land principles, principle of rule of law, principles of proper governance, principles of public administration, public administration.

Актуальність статті. Принципи є основоположною категорією в усіх державах, які відносяться до Романо-Германської правової сім'ї. В умовах сьогодення в Україні країні склалася досить цікава ситуація з земельним фондом і це вимагає підвищення якості забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб, а саме прав та законних інтересів власників загалом, і власників земель сільськогосподарського призначення зокрема.

Україна є велика світова аграрна держава і держава із найбільшою площею земель сільськогосподарського призначення в Європі, водночас наша країна є правова, демократична та соціальна держава. Більшість земель сільськогосподарського призначення належить на праві приватної власності громадянам України. У більш широкому форматі необхідно підкреслити, що, в цілому, Земля – це найбільший скарб Українського народу, що вимагає правового і організаційного її захисту, в тому числі за допомогою адміністративно-правових норм. Однак, такий захист не має бути обмежувальний для самих власників земельних ділянок. Адже в такому випадку земля перестає бути товаром і перетворюється в тягар, або об'єкт що приносить мізерний прибуток.

Проте, адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту власників земельних ділянок, забезпечення публічного інтересу має здійснюватися на основі певних незаперечних цінностей, які знають і добровільно дотримуються суб'єкти права у сфері земельних відносин земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Деяким теоретичним та практичним проблемам щодо основних принципів публічного адміністрування земель сільськогосподарського призначення у своїх працях приділяли увагу такі вчені як С. Гоштина, М. Ейдельберг, П. Кулинич,

О. Проніна, В. Пітателев, А. Семеряк, В. Семчик, М. Шульга, А. Юрченко, В. Юрчишин та ін. Проте, ці вчені розкрили лише окремі аспекти і як правило вони досліджували інші, більш суміжні суспільні відносини чи правові відносини пов'язані з суміжною проблематикою тощо. Уже більш вузької проблематики торкалися Г. Беженар, О. Дрозд, М. Ейдельберг, О. Тронько, В. Носік, В. Пітателев, М. Шульга, проте й зараз продовжує тривати наукова дискусія з цього приводу.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії природного права, європейських стандартів у цій сфері, та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права виявити і описати загальні принципи публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу. Специфіка землі полягає в тому, що вона посідає особливе місце в життєдіяльності людини і є єдиним місцем для проживання людей, тварин і всіх живих організмів. Слід наголосити, що крім цього, земля є найважливішим компонентом навколишнього природного середовища, виступає як просторовий операційний базис, як територія держави, регіону, населеного пункту, є найголовнішим засобом виробництва у сільському господарстві й об'єктом товарного обороту, специфічним об'єктом майнових відносин [1, с. 12].

Ще в далекому минулому Гельвецій говорив: «Знання деяких принципів легко компенсує незнання деяких фактів». Дійсно, нині багато подій у нашому світі підкоряються певним загальним схемам, які регулюють явища природи, етапи розвитку людини й суспільства в цілому. Такий об'єктивний взаємозв'язок подій, повторюваний за певних обставин, називають закономірністю – на протигагу випадковим, хаотичним подіям. Утім межа між випадковістю і закономірністю часом досить розмита [2; 3; 4, с. 62].

Їх інтерпретація залежить від філософських, релігійних і наукових концепцій. Багато в чому розуміння закономірного й випадкового пов'язане з уявленнями про сутність причинно-наслідкової взаємодії. На основі механіки Ньютона, філософських ідей Нового часу сформувалося стійке переконання, що у світі все закономірно, і тому випадковостей як протилежностей причинно зумовлених явищ бути не може [5, с. 101].

Принципи права стали одними з первинних об'єктивних проявів права від часів його виникнення. Початково вони втілювали морально-етичні та релігійні ідеали людства від часів трансформації додержавного суспільства в державу. Із часом принципи права стали концентровано втілювати уявлення суспільства та його окремих індивідуумів про «право» і «неправо», чинне і бажане право, а з розмежуванням права на приватне і публічне, національне і міжнародне, матеріальне і процесуальне принципи права стали ідеологічним уособленням сутності суспільних відносин, що виступали предметом зазначених складників права. Так, іще у класичному римському праві була поширеною формула «*principium est porissima pars coniugae rei*» – «принцип є найважливішою часткою всього» [6, с. 146].

Тобто категорія «принципи» є загальнотеоретичною та універсальною для багатьох наук, не є виключеною і юридична, що дісталася нам у спадок. У ній існує багато різних дефініцій принципів права. Безумовно, це зумовлюється тим, що принципи права – не одноманітне і не однозначне явище, до дослідження якого можна і треба підходити з різних боків [7, с. 42].

Майже в кожній науковій праці, присвяченій вивченню основних, керівних начал певної діяльності, зазначається, що сам термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає «начало, основа». Водночас принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [8].

Слід вказати, що за В. Далем, слово «принцип» означає наукове чи моральне начало, основу, правило, від якого не відступають [9; 10, с. 40].

Значні теоретичні напрацювання науковців дають нам змогу дійти висновку, що будь-яке правове явище має своїм підґрунтям якусь вихідну конструкцію, покладену в його основу, його фундамент.

Дійсно варіації значення терміна «принципи» дуже і дуже багато, в межах нашого дослідження доцільно розглядати його з позиції як об'єктивного, так і суб'єктивного вираження, тобто в поєднанні основоположних характеристик цього явища.

Зрозуміло, що публічне адміністрування земель сільськогосподарського здійснюється не в якості безособовій формі я конкретними суб'єктами публічної адміністрації – посадовими особами та органами центральних та місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства.

З метою розкриття публічного інтересу в аналізованій сфері візьмемо для прикладу компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері публічно-

го адміністрування земель сільськогосподарського призначення. Згідно із Земельним кодексом України повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин полягають у наступному: розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності; участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель сільськогосподарського призначення; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок сільськогосподарського призначення; викуп земельних ділянок сільськогосподарського призначення для суспільних потреб; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин сільськогосподарського призначення [11].

В свою чергу згідно із спеціальним нормативним законодавчим актом що визначає правовий статус і повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері публічного адміністрування земель сільськогосподарського призначення, то вони полягають у наступному: ці органи розробляють та забезпечують виконання програм раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності; розпоряджаються землями сільськогосподарського призначення державної власності; погоджують документацію із землеустрою, щодо відповідності зазначеної документації законодавству в сфері охорони навколишнього природного середовища [12].

В цілому слід зазначити, що суб'єкти публічної адміністрації використовують наступні інструменти публічного адміністрування: 1) форми публічного адміністрування: видання нормативних актів; видання індивідуальних актів; укладення адміністративних договорів; учиненні інших юридично значимих дій; здійснення матеріально-технічних операцій; 2) планів, як інструментів публічного адміністрування; 3) фактичних дій, як інструментів публічного адміністрування: інформування населення; проведення перевірки; здійснення моніторингу; надання довідок; виплата грошових коштів; адміністрування реєстрів; 4) методів публічного адміністрування: заохочення, переконання і примусу; 5) встановлення і використання адміністративно-правових режимів; 6) контролю (нагляду); 7) електронного врядування [13, с. 145-146].

Отже, публічне адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення – це форма реалізації публічної виконавчої влади суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення прав та інтересів власників земельних ділянок, ефективного використання і охорони земель сільсько-

господарського призначення (публічного інтересу) та інтересів користувачів (орендаторів) землі, що здійснюється законодавчо прописаними інструментами публічного адміністрування.

Змістом адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення є адміністративна діяльність суб'єктів публічного адміністрування направлена на: видання нормативних та індивідуальних актів; планування раціонального використання і охороною земель; надання адміністративних послуг; координація діяльності публічних органів; безпосереднє розпорядження землями сільськогосподарського призначення публічної власності; погодження документації; здійснення контролю; забезпечення пріоритетності земель сільськогосподарського призначення; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; адміністрування земельних ресурсів; застосування заходів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності.

Висновки. Отже, публічне адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення базуються на таких вихідних положеннях: 1) загальних принципах адміністративного права, які є основою для адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, а провідним є принцип

верховенства права, згідно з яким право власників володіти, користуватися й розпоряджатися своїми земельними ділянками має визнаватися, шануватися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації; 2) принципах земельного законодавства (санкціоновані державою чи усталені часом межі допустимої поведінки всіх імовірних учасників земельних відносин, які характеризуються комплексністю та гармонійністю), адже вони утворюють вихідні засади захисту земель, з метою забезпечення населення продуктами харчування та прав власників земельних ділянок щодо отримання прибутку (ренти); пріоритету екологічної безпеки тощо; 3) принципах належного врядування публічної адміністрації, які є нічим іншим як спеціальногалузевими принципами в аналізованій сфері, тобто такими, що встановлюють виключні правила здійснення конкретної аналізованої діяльності.

Висновки. Отже, публічне адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення базуються на загальних, земельних та належного врядування публічної адміністрації засадах. Первинним серед перших є принцип верховенства права, згідно з яким право власників земельних ділянок має визнаватися, шануватися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Семчик В., Кулинич П., Шульга М. Земельне право України: Академічний курс, Київ, Вид. дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
2. Мартусенко І.В. Регіональна економіка : підручник. Тернопіль: Крок, 2015. 626 с.
3. Що таке закономірність. Відомості із сайту YAK-PROSTO. 2015. URL: <http://yak-prosto.com/scho-take-zakonomirnist>.
4. Рудниченко С. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України: ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2017. 226 с.
5. Юрій М.Ф. Людина і світ. К.: Дакор, 2006. 460 с.
6. Онищук М. В. Конституційні принципи референтної демократії в Україні. *Конституція і конституціоналізм: вибіркові проблеми*. 2007. Випуск № 1. С. 141-167.
7. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. С. 42-46.
8. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів. К., 1974. С. 547.
9. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, Т. 3, 1955. С. 431.
10. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40-42.
11. Земельний Кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. База даних Законодавство України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page2>
12. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. ст. 190.
13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ_ПЛУОС. 2019. 320 с.

Комірчий П. О.

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

PECULIARITIES OF PROMOTION IN SERVICE IN 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. Окрема 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, служба 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.Є. Зубова, Т.П. Кальни-Дубінюк, Ю.Ю. Кізілова, В.Я. Малиновського, А.А. Стародубцева, Л.Р. Тиунової, 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 отожднюється 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 службову 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 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») уможливило 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 характеристикою 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 ґрунтується на можливості зміни публічно-правового стану в межах публічних правовідносин за участю публічного службовця за об'єктивної наявності в практич-

ній 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 доброчесності. Тобто, держслужбовець може бути переведений на вищу посаду тоді, коли він має належний рівень професійної підготовки та професійної компетентності, а його недоброчесності не була доведена належним чином.

Висновки. Просування по службі в правоохоронних органах України є складною процедурою, 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 законодав-

чому та підзаконному рівні компетентній діяльності та процесі здійснення означеної діяльності, в межах якої відбуваються виражені 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. Васильева 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 продвижения 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 CONCEPT AND HISTORICAL ASPECT OF THE ORIGIN OF PHILOSOPHY
OF COMMUNITY-ORIENTED POLICE ACTIVITY**

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 в 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

зможє 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 англomовним 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 правопо-

рядку. 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 в 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 протигагу 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].

ОБСЄ (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:

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 теоретич-

них 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 (ОБСЄ), 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) викоринення 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 небезпечне, 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 соціаль-

ний інститут, покликаний забезпечити правопорядок та безпеку громадян. У різні часи відносини між поліцією та громадянами мали різний характер, однак у кінці XX 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 стратегій 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 адекватного 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 категорій 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 систе-

ми 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 перевірений 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-diyalnistorijentovana-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 ... 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). *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. *Форум права*. 2011. № 4. С. 600–606. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/20114/11pocnlr.pdf>.
17. Funk A. Community Policing in den USA. *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-orijentovana-na-hromadu>.
19. Mainwald K. Community Policing w USA. 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. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 1(56). С. 125–133.
21. Дербичева С. А., Астапенко П. Н. Проблемы позиционирования и восприятия полиции/милиции в современном обществе. *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. *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. *Віче*. 2013. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/3714>.

Кравцова М. О.

*здобувач кафедри загально-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України***СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СВОБОДИ СОВІСТІ ТА ВІРОСПОВІДАННЯ****CURRENT STATE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENFORCEMENT
OF FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGION**

У статті проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення свободи совісті та віросповідання. Розкрито призначення адміністративно-правового регулювання у релігійній сфері, яке полягає у виробленні ефективних механізмів реалізації конституційних прав, шляхом встановлення належних способів та меж здійснення свободи совісті та віросповідання, що в кінцевому випадку сприятиме консолідації суспільства за умови дотримання розумного балансу інтересів громадян, їх об'єднань, суспільства та держави. Констатовано, що успішний розвиток української держави нерозривно пов'язаний із гарантуванням та дієвою реалізацією загальноновизнаних прав і свобод людини та громадянина, найважливішою з яких виступає свобода віросповідання. Сформульовано розуміння права на свободу совісті та віросповідання як сукупності правових норм, які закріплюють право кожного сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати жодної, вільно обирати та змінювати релігійні переконання, розповсюджувати власні релігійні або атеїстичні переконання, здійснювати релігійні обряди та церемонії, вести благодійницьку та культурно-просвітницьку діяльність.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, свобода совісті, свобода віросповідання, релігійні відносини, конституційні права, прав і свобод людини, правові норми, релігійні переконання, релігійні обряди, культурно-просвітницька діяльність, релігійні організації.

The article analyzes the current state of administrative and legal support for freedom of conscience and religion. The purpose of administrative and legal regulation in the religious sphere, which consists in the development of effective mechanisms for the realization of constitutional rights, by establishing the proper ways and limits of exercising freedom of conscience and religion, which will ultimately promote the consolidation of society, provided that a reasonable balance of interests of the public is disclosed unions, societies and states. It is stated that the successful development of the Ukrainian state is inextricably linked with the guarantee and effective realization of the universally recognized rights and freedoms of the individual and the citizen, the most important of which is freedom of religion. Formulated understanding of the right to freedom of conscience and religion as a set of legal norms, which enshrines the right of everyone to profess any religion or profess no one, to freely choose and change their religious beliefs, to spread their own religious or atheistic beliefs, to exercise and worship cultural and educational activities.

Key words: administrative and legal support, freedom of conscience, freedom of religion, religious relations, constitutional rights, human rights and freedoms, legal norms, religious beliefs, religious ceremonies, cultural and educational activities, religious organizations.

Актуальність теми дослідження. Система невідчужуваних природних прав і свобод людини і громадянина виступає органічною складовою національного законодавства. До числа основних відносяться не тільки право на життя, свободу, недоторканність приватного життя, особисту й сімейну таємницю, але також природні за своєю суттю релігійні права й свободи. Останні, поряд з іншими особистими правами і свободами людини, визнаються найвищою цінністю, та оформлені конституційними нормами прямої дії. Вони визначають зміст та механізм застосування законів, а також зміст самої діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Це принципове положення означає, що всі норми права, а також правозастосовна діяльність державних органів повинні враховувати, з-поміж інших, й інтереси віруючих громадян та релігійних організацій – така вимога Основного закону країни.

У системі релігійних прав і свобод центральне місце посідає право на свободу совісті та віросповідання, які відносяться до числа основних об'єктів забезпечення релігійної безпеки особистості. У зв'язку з цим важливо визначити сутність та співвідношення категорій «свобода», «совість», «віроспо-

відання», особливості їх взаємозв'язку, і на цій основі – межі адміністративно-правового регулювання, а також можливості їх реалізації в сучасних умовах.

Проблеми співвідношення свободи совісті та свободи віросповідання, визначення меж їхнього законодавчого врегулювання на теперішній час набувають особливого значення, у зв'язку з необхідністю побудови юридично досконалої та узгодженої системи прав і свобод людини, їх дієвого гарантування, що в кінцевому випадку слугуватиме запровадженню принципів демократичної правової держави та громадянського суспільства.

Стан дослідження. З'ясування сутності та значення релігії в контексті реалізації адміністративно-правової реформи досліджено в роботах Б.І. Андрусишина, В.В. Бедь, Р. Белла, О.М. Биков, В.Д. Бондаренка, Т.А. Борозенець, М. Вебера, Д.О. Вовка, Т.В. Гаврилюка. Разом з цим, наукові дослідження вказаних та деяких інших авторів мають фрагментарний характер, опосередковано пов'язані із запровадженням адміністративно-правової реформи у державне управління, що й обумовлює актуальність теми дослідження.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу національного та міжнародного законодав-

ства у релігійній сфері, практики його реалізації, а також наукової літератури з обраної проблематики, проаналізувати сучасний стан адміністративно-правового забезпечення свободи совісті та віросповідання та надати науково обґрунтовані пропозиції до чинного адміністративного законодавства щодо вдосконалення релігійних правовідносин.

Виклад основних положень. Уперше нормативне визнання свобода совісті отримала у США, коли на законодавчому рівні було санкціоновано загальне право людини, підставою якого слугувала її совість, яка виступала головним орієнтиром у питаннях віри [1, с. 185-186]. Слід зазначити, що й у теперішній час найбільш загальне розуміння свободи совісті проявляється через її ідентифікацію у якості морального та юридичного права громадян на вільне визначення свого відношення до релігії, що виражається у можливості вільно обирати та сповідувати будь-яку віру.

Совість в якості правової категорії доволі часто використовується у адміністративному та інших галузях законодавства. Наприклад, відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства, на адміністративні суди покладено завдання щодо добросовісного вчинення дій чи бездіяльності суб'єктами владних повноважень. У ст.ст. 44, 45 коментований Закон також зобов'язує учасників адміністративної справи добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки [2]. Стаття 3 Цивільного кодексу України визначає добросовісність, поряд із справедливістю та розумністю, засадничими положеннями цивільного законодавства [3].

Юридична доктрина традиційно відносить свободу совісті до особистих прав громадян [4]. У цілому ж, правове регулювання свободи совісті виступає в якості комплексної та міжгалузевої категорії, вона містить норми, які визначають зміст цієї свободи, а також заходи її гарантування, захисту та обмеження.

При цьому, захист моральності, прав та законних інтересів інших осіб спрямовані на гарантування права на духовну гідність та пов'язану із цим свободу совісті та віросповідання. Тут задіяні норми практично всіх галузей права: конституційного (проголошення та гарантування права на свободу совісті), адміністративного (порядок реєстрації та діяльності організацій, основи державного управління у сфері свободи совісті), цивільного (майнові відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією права на свободу совісті), трудового (трудова відносина у релігійних організаціях та захист прав усіх категорій працівників), кримінального права та законодавства про адміністративні правопорушення (встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення права на свободу совісті).

Адміністративні засади реалізації права людини на свободу віросповідання та організаційно-правові принципи діяльності релігійних організацій органічно впливають із конституційних положень щодо забезпечення вищевказаного права та спрямовані на гарантування рівних умов для представників різних конфесій щодо вираження своїх поглядів.

Територіально релігійні організації розміщені так: Волинь -3287 (8,9%) організацій, Північ (в т.ч. Київ) – 5808 (15,8%), Слобожанщина – 1636 (4,45%), Поділля – 4191 (11,4%), Закарпаття – 1977 (5,4%), Буковина – 1350 (3,67%), Галичина – 6542 (17,8%), Центр – 3416 (9,3%), Південь – 3138 (8,54%), Подніпров'я – 2677 (7,3%), Донбас – 2717 (7,4%). Окремо рахуючи, 9 західних областей України мають 13156 організацій (35,8% релігійної мережі країни). Найбільша мережа у Львівській області – 3272, найменша – у Сумській – 602.

Цифри дають підстави говорити про те, що Україна плюралізується і поляризується в релігійному сенсі, що її релігійна реальність насичена багатьма традиціями, а релігійне життя різноманітне [5].

Так, відповідно до п. 2 ст. 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, право на свободу думки, совісті та релігії підлягає лише встановленим законом обмеженням, які необхідні у демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони громадського порядку, здоров'я, моральності або для захисту прав і свобод інших осіб [6]. Аналогічна за змістом норма визначена також частиною 3 статті 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1996 року [7] та в частині 3 статті 14 Конвенції про права дитини 1989 року [8].

Відповідно до вже згадуваної статті 35 Конституції, в Україні проголошується гарантування права кожного на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність [9].

Разом з цим, слід констатувати, що конституційне розуміння релігійних правовідносин та механізми їх реалізації, визначені в Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» мають специфічні риси в змісті інших законодавчих актів. Наприклад, у Кримінально-виконавчому кодексі України [10] підстави відправлення богослужінь та релігійних обрядів визначені статтею 128, та виражаються у а) особистому проханні засудженого і б) зверненні релігійної організації. Загалом, процес відправлення богослужінь у пенітенціарних закладах обумовлений специфікою їх діяльності, яка пов'язана з обмеженням деяких прав і свобод людини у зв'язку з відбуванням покарання.

У той же час, у Кримінальному кодексі України [11] взагалі відсутня норма, яка б встановлювала відповідальність за перешкоджання діяльності релігійних організацій, зокрема, відправленню релігійних обрядів та віросповідання. У статті 161 коментованого нормативно-правового акту законодавець встановив відповідальність лише за порушення рівноправності громадян, залежно від їх релігійних переконань. Крім цього, маємо статтю 181 КК України, яка передбачає покарання за посягання на здоров'я людей під приводом проповідування релігійних віровчень чи виконання релігійних обрядів.

Однак, питання встановлення відповідальності за перешкоджання діяльності релігійних організацій та пов'язане із цим відправлення релігійних обрядів останнім часом набуває неабиякої актуальності, що передовсім пов'язано із здійсненням тиску на представників релігійних організацій, зокрема, Української Православної Церкви Московському патріархату. Так, почастишали факти силових вторгнень до будівель, які належать зазначеній релігійній організації задля здійснення тиску на єпископів, організовуються пікети біля її будівель, відбувається незаконний збір персональних даних з закритих баз даних державних органів влади тощо.

Тому, уявляється, що відкликання проекту Закону України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за перешкоджання діяльності релігійних організацій» є помилкою законодавця й не сприятиме консолідації віруючих та їх об'єднань [12].

Крім цього, у національному релігійному законодавстві спостерігається тенденція, за якої зміст більшості діючих нормативно-правових актів акцентовано на врегулюванні діяльності релігійних організацій, а не на порядку реалізації права кожного на свободу віросповідання. На теперішній час, на виконання Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» прийнято низку законів та підзаконних нормативно-правових актів [13; 14; 15], які спрямовані на врегулювання порядку реєстрації релігійних організацій, порядку проведення релігійно-єзавчої експертизи, порядку передачі державного майна релігійним організаціям тощо. У той же час, залишаються відкритими численні питання реалізації права на свободу совісті представниками різних професійних та соціальних груп, таких як військові, правоохоронці, лікарі, пацієнти, які знаходяться на стаціонарному лікуванні, учні, в процесі опанування навчальних дисциплін релігійної спрямованості.

Таким чином, можна зробити висновок щодо відсутності єдиної законодавчої позиції в процесі використання правових категорій свободи совісті та свободи віросповідання.

Змістовно розуміння свободи совісті та свободи віросповідання звісно ж, переплітаються, оскільки обидві категорії стосуються моральних імперативів людської поведінки. Це й зумовило їх законодавче отождествлення, що виглядає компромісним рішенням, з огляду на складність та багатоаспектність відповідних правовідносин. У цьому контексті, у практиці

реалізації вказаних відносин слід розмежовувати їх внутрішні (мотиви поведінки) та зовнішні (гарантування, державний захист) характеристики.

Таким чином, уявляється, що категорія свободи совісті має більш широке тлумачення, ніж свобода віросповідання. Свобода совісті являє собою право переконань (не тільки релігійних, але й моральних), в тому числі на їх зміну, свободу не сповідувати жодної релігії, змінювати релігійні погляди, належність до тієї, чи іншої конфесії тощо. Своєю чергою, свобода віросповідання представляє право сповідувати віру, здійснювати релігійні обряди, відкрито проголошувати власні релігійні переконання, належність до певної релігійної течії тощо.

Представники правової науки справедливо підкреслюють, що «неприхильність особи чи соціуму до священного та релігійних норм (що відбувається на рівні свідомості) нівелює регулятивні можливості релігії та руйнує релігійний порядок» [16, с. 49]. Соціальні концепції та врівнення провідних українських релігійних організацій дозволили науковцям зробити наступні висновки: а) свобода совісті та віросповідання, рівність релігійних об'єднань перед законом виступають пріоритетом діяльності останніх; б) особливого значення для релігійних організацій набувають державні гарантії щодо реалізації та захисту права на свободу віросповідання; в) релігійні організації, як правило, закликають своїх послідовників до толерантності та шанобливого ставлення до інших релігійних течій.

Висновки. Свобода совісті та віросповідання виступають ефективним індикатором державної адміністративно-правової політики в релігійній сфері, показником реального втілення принципів правової демократичної держави у повсякденне життя. Йому, успішний розвиток української держави нерозривно пов'язаний із гарантуванням та дієвою реалізацією загально визнаних прав і свобод людини та громадянина, найважливішою з яких виступає свобода віросповідання.

Разом з цим, призначення адміністративно-правового регулювання у релігійній сфері полягає у виробленні ефективних механізмів реалізації конституційних прав, шляхом встановлення належних способів та меж здійснення свободи совісті та віросповідання, що в кінцевому випадку сприятиме консолідації суспільства за умови дотримання розумного балансу інтересів громадян, їх об'єднань, суспільства та держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Новіков В. Розвиток свободи совісті у демократичному суспільстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 7. С. 183-187.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.
4. Ткаченко Є.В. Право на свободу віросповідання: судовий захист та деякі проблеми реалізації. *Теорія і практика правознавства*. Вип. 2 (8). 2015. С. 1-18.
5. Релігійна безпека в Україні: загрози і шляхи їх подолання. URL: <https://risu.org.ua/ua/index/exclusive/reportage/75392/>.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Голос України*. 2001. № 3.
7. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
8. Конвенція про права дитини від 20.11.1989. Зібрання чинних міжнародних договорів України. 1990. № 1. Стр. 205.

9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Кримінально-виконавчий кодекс України Закон від 11.07.2003 № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3. Ст. 21.
11. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.
12. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за перешкодження діяльності релігійних організацій». Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH78K00A.html.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи: Закон України від 17.01.2019 № 2673-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 6. Ст. 40.
14. Про затвердження Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Державній спеціальній службі транспорту: наказ Мінінфраструктури від 06.06.2017 № 201. *Офіційний вісник України*. 2017. № 58. Ст. 1754.
15. Про затвердження Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України: наказ Міністерства оборони України від 14.12.2016 № 685. *Офіційний вісник України*. 2017. № 7. Ст. 206.
16. Право і релігія: загальнотеоретичні проблеми співвідношення: монографія. Харків: Право, 2009. 224 с.

Лях І. О.

доцент кафедри управління та адміністрування
Навчально-наукового інституту «Каразінська школа бізнесу»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

ЗАКОНОДАВЧІ ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ**LEGISLATIVE PROBLEMS OF INTRODUCTION OF THE INSTITUTE OF MEDIATION**

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та проекту Закону України «Про медіацію», визначено законодавчі проблеми запровадження інституту медіації. Констатовано, що для належного врегулювання інституту медіації в трудовому праві необхідною є законодавча його регламентація, оскільки саме закони виступають основним джерелом права, зокрема трудового, вони визначають ключові матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти суспільного життя, їх інституціоналізація відбувається у законах.

Ключові слова: закон, законопроект, медіація, нормативно-правовий акт, вирішення трудового спору.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the draft Law of Ukraine "On Mediation", identifies legislative problems in the introduction of the institution of mediation. It is stated that for proper regulation of the institution of mediation in labor law it is necessary to regulate it, because the laws are the main source of law, including labor, they determine the key substantive and procedural aspects of public life, their institutionalization occurs in law.

Key words: law, bill, mediation, normative legal act, labor dispute resolution.

Постановка проблеми. Впровадження інституту медіації у трудовому праві являє собою комплексний процес, що передбачає реалізацію ряду кроків і заходів різного характеру. І одним із ключових етапів у цьому напрямку є створення якісного нормативно-правового підґрунтя, необхідного для нормально функціонування процедури медіації у зазначеній сфері. В Україні ж наразі, продовжує Н. Бондарчук, правове регулювання медіації не можна вважати належним. Зокрема, не врегульовані питання чітких вимог до кандидатів на посаду медіатора, закладів котрі б могли надавати освітні послуги з напрямку «Медіація», не встановлено конкретний перелік документів, котрі б могли посвідчувати кваліфікацію спеціаліста у сфері медіації. Також законодавець не окреслив вимог щодо процесу здійснення та юридичного оформлення медіації, не зазначив можливості існування строків позовної давності у даному виді судочинства та не встановив мінімальний розмір оплати діяльності медіатора [1]. Саме тому у даному дослідженні нами будуть розглянуті можливі напрямки розвитку правового регулювання впровадження інституту медіації у трудовому праві.

Стан дослідження. На окремі проблемні аспекти запровадження інституту медіації в трудове право у своїх наукових працях звертали увагу: І.Г. Ясинівський, Л. І. Кормич, М. А. Польовий, М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко, І. Є. Словська, Ю.А. Ведерніков, А.В. Папірна, М.В. Кравчук та багато інших. Втім, не применшуючи здобутки вказаних фахівців слід відзначити, що на сьогоднішній день особливої уваги потребують законодавчі проблеми запровадження інституту медіації.

Саме тому **метою статті** є: визначити законодавчі проблеми запровадження інституту медіації в Україні та опрацювати можливості їх подолання.

Виклад основного матеріалу. На проблемі відсутності законодавчого базису для забезпеченого належного впровадження і якісного функціонуван-

ня інституту медіації неодноразово наголошували як теоретики права, так і юристи-практики. Так, В. Ситюк з цього приводу пише, що, на жаль, на сьогоднішній час медіація в Україні, на відміну від інших Європейських країн, законодавчо не врегульована, що значно знижує ефективність її поширення в нашій країні. Так, наприклад, немає чіткого механізму підготовки і сертифікації медіаторів, що є наслідком виникнення в українському медіаційному просторі багатьох суб'єктів, які позиціонують себе як професійні медіатори, але, на жаль, не мають відповідного фаху, який дозволить провести медіацію на належному професійному рівні. Все це потребує правового врегулювання на законодавчому рівні. В. Ситюк наголошує на тому, що Верховною Радою України досі не прийнято проект Закону України «Про медіацію». Прийняття даного законопроекту, на думку правника, розширить альтернативні способи вирішення спорів, дасть можливість сторонам врегулювати спір в позасудовому порядку, що сприятиме вдосконаленню в Україні механізмів захисту прав людини і громадянина. Важливо враховувати, що на відміну від судової процедури вирішення спору, в якій завжди є сторона яку не влаштовує рішення суду, в процедурі медіації сторони самостійно приймають рішення, яке задовольняє обох сторін спору. Згадуючи законопроект, важливо відмітити, що надмірна стандартизація медіації являє собою небезпеку будь-якого нормативного регулювання процедури медіації. Звідси, підсумовує В. Ситюк, законодавство про медіацію, зокрема законопроект «Про медіацію», який буде прийнятий Верховною Радою України, повинен регулювати лише базові принципи медіації, такі як добровільна участь, нейтральність, незалежність, конфіденційність. Інші питання, наприклад, пов'язані з професійною етикою медіатора, мають регулюватись кодексом етики медіаторів, який повинен базуватись на основі типового документу, а саме Європейського кодексу поведінки меді-

аторів, який був розроблений ініціативною групою посередників за підтримкою Європейської комісії та прийнятий на конференції в Брюсселі 2 червня 2004 року [2]. Н. Бондарчук у своїй статті, присвяченій проблематиці медіації в Україні, пише, що сьогодні наша держава впевнено йде шляхом Євроінтеграції. Це рішення призвело до глобальних змін не тільки в економічній, політичній та соціальній сферах, але і в багатьох інших, включаючи і сферу права. В Україні було проведено судову реформу: зокрема, була внесена низка змін до Конституції України, процесуальних кодексів та Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Окрім цього, було створено Вищий антикорупційний суд [1]. Але, наголошує дослідниця, у сторіччя світової глобалізації цього замало. Адже у всіх провідних державах світу ставлення до судочинства різке відрізняється від нашого. Розв'язання конфліктів у таких провідних країнах-членах Євросоюзу, як Франція, Німеччина, Бельгія, Італія, у 80 % випадків проводиться не за допомогою класичної моделі судочинства, а за допомогою використання альтернативних видів судочинства, найбільш поширеним з яких є медіація [1]. О.Г. Серeda зазначає, що загальний контекст потужних державно-правових реформ в Україні зумовлює необхідність пошуку інноваційних підходів до розв'язання різноманітних питань, які є однаково значущими як для публічного, так і для приватного сектору життєдіяльності суспільства. Одним із таких питань є ефективне регулювання вирішення спорів і конфліктів у різних сферах суспільного життя. Традиційним способом розв'язання таких проблем був і залишається суд. Проте останнім часом все більше уваги вітчизняних дослідників привертають існуючі за кордоном альтернативні способи та методи вирішення спорів [3, с.38]. Однією із ключових проблем використання медіації для вирішення трудових спорів О. Г. Серeda вважає те, що чинне трудове законодавство України, на відміну від багатьох європейських країн, профільно не регулює процедуру медіації як такої [3, с.40].

І. Г. Ясиновський, аналізуючи проблеми впровадження та проведення медіації в Україні, пише, що альтернативні способи вирішення конфліктів, які знайшли своє закріплення на міжнародно-правовому рівні, викликають особливий науковий інтерес в українських правознавців, оскільки вітчизняне правосуддя поступово починає відходити від радянської позитивістської спадщини і шукати нові шляхи врегулювання правових спорів, які б змогли зняти навантаження із судових органів. Однак як новий невластивий для України правовий інститут медіація поки не набула поширення в нашому суспільстві [4, с.260]. Серед інших проблем запровадження медіації, наголошує науковець, особливе місце займає питання відсутності спеціалізованого законодавства. На даному етапі впровадження медіації в Україні відбувається процес створення спеціалізованого законодавства у сфері медіації. До цього процесу долучилися і представники громадського руху, який об'єднався у 2013 році у Національну

асоціацію медіаторів. Громадські представники займаються правотворчою діяльністю, розробляючи та просуваючи у Верховну Раду України законопроекти з питань, які здійснюють правове регулювання медіації та стандартів етики у сфері медіації. Так, у Верховній Раді України в останні роки було зареєстровано декілька проектів Закону про медіацію. І. Г. Ясиновський переконаний, що законодавство про медіацію має насамперед інформаційну функцію, є каталізатором попиту на ці послуги. Саме у законі про медіацію держава повинна визначити міру своєї присутності в альтернативних способах вирішення конфліктів – так, щоб не заважати ініціативі громадян та не допускати зловживань, зокрема при проведенні медіації [4, с.264-265]. В. Мотиль у своїх працях відмічає, що медіація є однією з найбільш поширених альтернативних форм врегулювання спорів у сучасних демократичних правових державах, і її популярність стрімко зростає. Медіація отримала особливого поширення і розвитку у країнах Західної Європи, США, Австралії та, останнім часом, набуває популярності на території країн Східної Європи та колишнього Радянського Союзу. Підтвердженням цього стало прийняття законів про альтернативні процедури вирішення спорів за участі посередника (процедуру медіації) в Республіці Молдові, Республіці Казах-стан, Республіці Білорусь та у Російській Федерації. Поширення медіації зумовлене рядом переваг порівняно як з судовим розглядом, так і з іншими альтернативними методами вирішення спорів. Набуває популярності медіація і в Україні. Особливо актуальним питання законодавчого регулювання медіації стало з огляду на ратифікацію Україною угоди про асоціацію між Україною та ЄС 16.09.2014 р. Важливим і ключовим, на думку автора, є питання про те, чи потрібно в Україні врегульовувати медіацію взагалі і чи потрібен в Україні закон про медіацію? В. Мотиль вважає, що недоліком розроблених проектів законів України про медіацію є їх надмірна формалізованість та деталізація. Необхідно прийняття рамкового закону про медіацію, який би регулював лише основоположні питання медіації. Прийняття такого закону сприяло б посиленню ролі медіації як засобу вирішення спорів, інформованості суспільства, впровадженню його у практику та зрештою інтеграції інституту медіації у правову систему України [5].

Враховуючи вище викладене, вбачається цілком доцільним та виправданим прийняття спеціального закону «Про медіацію», спроби чого здійснюються з початку 2000-х років. Так ще у 2004 р., коли при Міністерстві юстиції України було створено Міжгалузеву робочу групу з метою формування державної Концепції законодавчого врегулювання застосування програм відновного правосуддя (медіації) у кримінальному судочинстві України. У 2006–2007 р. було розпочато роботу над проектами ЗУ «Про медіацію (примирення)» та ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо процедури медіації (примирення)». Вказаними законами пропонувалось впровадити процедуру медіації (примирення) у кри-

мінальне, цивільне та господарське судочинство, а також унормувати на законодавчому рівні діяльність громадських організацій, що впроваджують програми примирення. У 2008 р. ці документи були винесені на громадське обговорення, однак далі справа не зайшла [5]. У законопроектах з питань медіації, що носилися до парламенту починаючи з 2010 року вже йшлося про медіацію і в трудових спорах.

Розміркуючи про удосконалення і розвиток правового регулювання впровадження інституту медіації у трудовому праві доцільно відповісти на питання про те, а чому, власне кажучи потрібен саме закон, чому не можна обмежитися підзаконним актом, який би визначав організаційні засади проведення медіації, а інші її аспекти врегульовувалися сторонами у договірному порядку? Як приклад можна навести наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації)» від 17.08.2016 № 892. Цей Державний стандарт застосовується для організації надання соціальної послуги особам / сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, моніторингу й контролю якості її надання, визначення тарифу платної соціальної послуги. Закріплені у вказаному наказі положення визначають зміст, обсяги, умови та порядок надання соціальної послуги посередництва (медіації), показники її якості для суб'єктів різних форм власності та господарювання, які надають таку послугу [6]. Відповідаючи на дане питання слід з'ясувати, що являє собою закон. Так, Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко та Д. О. Безносенко розуміють закон як нормативно-правовий акт органу законодавчої влади або самого народу, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається в особливому порядку і має найвищу юридичну силу. Закон є головним засобом зовнішньої публічної фіксації та нормативного закріплення права, що створює можливість чіткого визначення його конкретного змісту та подальшого захисту [7, с. 244-245]. За В.В. Лазаревим закон – це такий, що приймається в особливому порядку і володіє вищою юридичною силою нормативно-правовий акт, та який виражає державну волю по ключовим питанням суспільного життя [8, с. 145]. Закон, пише О. Ф. Скакун, – нормативно-правовий акт, ухвалений в особливому порядку вищим представницьким органом держави або безпосереднім волевиявленням народу (референдум), який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю (інтереси) більшості населення та володіє вищою юридичною силою [9, с. 366]. З позиції, яку висловлює В.О. Котюк закон слід розуміти як нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади (Верховної Ради України) або всього народу (під час проведення референдуму), який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю і інтереси більшості населення і має найвищу або вищу юридичну силу по відношенню до всіх інших нормативно-правових актів [10, с. 42]. За М. В. Цвіком закон – це нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, прийнятий в особливому

порядку парламентом або безпосередньо народом, який визначає відправні засади правового регулювання суспільних відносин [11, с. 282]. В. К. Бабаєв у своїх працях пише, що термін «закон» досить часто тлумачать як загальнообов'язкове правило, забезпечене примусовою силою держави. В такому розумінні закон ототожнюється, по суті, з правом. Однак у суто юридичному сенсі закон – це нормативний правовий акт, прийнятий в особливому порядку органами законодавчої влади, який регулює найважливіші суспільні відносини і, який володіє вищою юридичною силою [12, с. 329-330]. І. Є. Словська, аналізуючи поняття закону, зазначає, що і право, і закон є засобом регуляції суспільних відносин. Закон слід розуміти як нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини (основи конституційного ладу, основні права, свободи і обов'язки особи) шляхом встановлення загально обов'язкових правил (норм), що приймається із додержанням законодавчої процедури та прийомів законодавчої техніки, має вищу юридичну силу та відповідну структуру і реквізити. Серед головних ознак закону І. Є. Словська виділила наступні: родова категорія – «нормативно-правовий акт»; суб'єкт прийняття – вищий представницький орган державної влади або народ на референдумі; предмет правового регулювання – найбільш цінні для суспільства і держави відносини; вища юридична сила стосовно інших правових актів, які є підзаконними; наявність певної структури і реквізитів; може бути змінений тільки законом та перевірений на відповідність Основному Закону лише Конституційним Судом України [13].

На відміну від закону підзаконний нормативно-правовий акт – це документ, який видається компетентним органом або посадовою особою на підставі закону, відповідно до нього, для конкретизації та виконання законодавчих приписів та містить норми права. При цьому важливо відмітити, що підзаконність цих актів не означає їх меншу юридичну обов'язковість. Вони мають необхідну юридичну силу, але вона не має всезагальності та верховенства, притаманної законам [14]. М. В. Кравчук тлумачить підзаконні нормативно-правові акти як документи компетентних органів, які видаються на підставі закону, відповідно до нього і для його виконання. Підзаконні акти регламентують відносини, що вже регулюються за допомогою законів, тому вони не можуть суперечити законам, Конституції, повинні відповідати принципам і вимогам права. Вони повинні мати всі реквізити: назву, хто видав, дату видання, причини, підпис уповноваженої особи і печатку. Підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин, їхня дія спрямована на виконання та конкретизацію вимог законів. Адже законами регулюються найважливіші суспільні відносини. Всі інші суспільні відносини регулюються підзаконними актами. Це дає можливість оперативніше на законодавчому рівні вирішувати всі нагальні державні проблеми [15, с. 135-136].

Висновок. Отже, враховуючи вище викладене, можемо констатувати, що для належного врегулювання інституту медіації в трудовому праві необхідною є законодавча його регламентація. Оскільки саме закони виступають основним джерелом права, зокрема трудового, вони визначають ключові матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти суспільного життя, їх інституалізація відбувається у законах. Підзаконні акти, в свою чергу, розвивають та конкретизують більш загальні законодавчі положення. При цьому важливо відмітити, що цілями закону є не суворота та детальна регламентація процедури медіації, а визначення її основоположних принципів даної процедури, окреслення юридичного поля, в якому вона функціонуватиме, а також встановлення ролі держави у її забезпеченні. Закон про медіацію покликаний сприяти всебічному втіленню соціальної справедливості в основних сферах суспільного життя, зокрема у галузі трудових і тісно пов'язаних із ними відносин. Даний закон повинен привернути увагу суб'єктів до альтернативного способу врегулювання спірних ситуацій, проінформувати їх про правові засади та переваги використання медіації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондарчук Н. Проблеми правового регулювання медіації в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 209–213. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2018/10/42.pdf>.
2. Ситюк В. Медіація та правові перспективи її розвитку в Україні / НАА України. URL: <https://radako.com.ua/news/mediaciya-ta-pravovi-perspektivi-yiyi-rozvitku-v-ukrayini>.
3. Серета О. Г. Медіація (посередництво) як альтернативний спосіб вирішення трудового спору. *Право та інновації*. 2017. № 2. С. 38–45.
4. Ясинівський І. Г. Проблеми впровадження та проведення медіації в Україні. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), М. А. Польовий (відп. секр.) [та ін.] ; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса : Фенікс, 2015. Вип. 55. С. 260–267.
5. Стан та перспективи правового регулювання медіації в Україні. *Юридична Україна*. 2014. № 11. С. 46–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_11_9.
6. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації)» від 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16>.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Теория права и государства Учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: Право и Закон, 2001. 576 с.
9. Скаун О. Ф. Теория права і держави: Підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
10. Котюк В. О. Теория права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
11. Загальна теорія держави і права : [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.
12. Теория государства и права : учебник / под. ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 2002. 259 с.
13. Словська І. Є. Поняття та ознаки закону. Держава і право : зб. наук. праць. К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. 2011. Вип. 52. С. 7–16. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34074/01-Slovaska.pdf?sequence=1>.
14. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теория держави і права : навч. посіб. К. : Знання, 2008. 333 с. URL: http://pidruchniki.ws/14940511/pravo/ponyattya_vidi_pidzakonnih_normativno-pravovih_aktiv#143.
15. Кравчук М. В. Теория держави і права. Проблеми теорії держави і права : навчальний посібник. 3-тє вид., змін. й доповн. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247 с.

Мельник Ю. В.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

TO THE CHARACTERISTICS OF THE MODERN SYSTEM OF NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE SUBJECTS OF TAX LEGAL RELATIONS

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України, надано характеристику правовому регулюванню адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин. Обґрунтовано, що розглядати нормативно-правові акти у цій сфері найбільш доцільно в залежності від їх юридичної сили. Наголошено, що численні зміни та перетворення, які на сьогоднішній день тривають у податковій сфері, досить неоднозначно вплинули на якість регулювання відповідною сферою, а як результат і на правовий статус суб'єктів податкових правовідносин.

Ключові слова: податкові правовідносини, правове регулювання, система, суб'єкт правовідносин, нормативно-правовий акт.

The article, based on the analysis of the current legislation of Ukraine, provides a description of the legal regulation of the administrative and legal status of the subjects of tax relations. It is substantiated that it is most expedient to consider normative-legal acts in this sphere depending on their legal force. It is emphasized that the numerous changes and transformations that are currently underway in the tax sphere have had a rather ambiguous impact on the quality of regulation in the relevant sphere, and as a result on the legal status of the subjects of tax relations.

Key words: tax legal relations, legal regulation, system, subject of legal relations, normative legal act.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування податкових правовідносин, виходячи із змісту та сутності останніх, є неможливим без належного правового регулювання правового статусу суб'єктів таких правових відносин. Взагалі, система правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин представляє собою сукупність однорідних норм права, які знаходять своє відображення у нормативно-правових актах різної юридичної сили та регулюючих вплив яких спрямований на упорядкування податкових правовідносин взагалі, та адміністративно-правового статусу кожного суб'єкта цих правовідносин зокрема.

Стан дослідження. В останні роки проблема правового регулювання сфери податкових правовідносин неодноразово потрапляла у поле зору різних фахівців. Зокрема, їх приділяли увагу: О.Є. Деменко, С.Г. Зицик, Т.М. Заворотченко, М.І.Мельник, І.В. Лещух, С.С. Мороз, П.В. Пашка, Л.Л. Тарангул, В.А. Татенко, В. І. Теремецький, О.Є. Деменко, Н. С. Хатнюк, О.І. Харитонova, Н. П. Христинченко, Є.Ю. Шапгала та багато інших. Втім, незважаючи на чималі здобутки, в науковій сфері залишається чимала кількість невирішених проблем, зокрема що стосуються безпосередньо нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин.

Саме тому **метою статті** є: надати характеристику сучасній системі нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження слід вказати, що цілком логічним

буде розглядати нормативно-правові акти, за допомогою яких здійснюється правове регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин, буде в залежності від їх юридичної сили. У загальному розумінні юридична сила – це властивість офіційного документа, яка надається йому чинним законодавством, компетенцією органу, що його видав, та встановленим порядком оформлення. Юридична сила забезпечується встановленням для кожного виду документів комплексом реквізитів – обов'язкових елементів укладання документів [1].

Так, в першу чергу слід приділити увагу Основному Закону нашої країни – Конституції України, котра є основним регулятором податкових відносин і джерелом податкового права; містить загальні правила, що застосовуються в податкових правовідносинах, і дія її норм має податково-правову спрямованість; її норми мають установчий характер і саме встановлення обов'язку сплачувати податки і збори є підставою виникнення податкових правовідносин [2, с. 178-179]. В контексті представленої проблематики необхідно вказати, що одним із конституційних обов'язків громадян України є обов'язок кожного сплачувати податки й збори в порядку і розмірах, встановлених Законом, а також щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому Законом (ст. 67 Конституції [3; 4]. По суті, продовжує Л.В. Фокша, вважається, що податковий статус платника має зобов'язальний характер, тобто в ньому має місце пріоритет першочергового основного обов'язку щодо сплати податку 380 Такими самими підходами характеризується

правосуб'єктність юридичних і фізичних осіб, осіб, пов'язаних зі сплатою податків і зборів (банківські установи, податкові представники тощо) [4].

В контексті дослідження правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин варто вказати, що податкові органи в процесі адміністрування податків мають здійснювати свою діяльність на основі ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та 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. Важливими в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності податкових органів є положення ст. 19 Конституції України, в якій закріплено, що 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. Зазначене положення є вимогою законності, яка поширюється і на діяльність податкових органів [5, с. 154].

Наступний великий масив нормативно-правових джерел складають міжнародні нормативно-правові акти. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [3, ст. 141]. У цьому випадку вони розглядаються вже як внутрішній складовий елемент національного податкового законодавства, поряд з актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. Таким чином, коли держава з певних причин виділяє норму міжнародного договору, то вона забезпечує її гарантіями до виконання так само, як і свої національні нормативно-правові акти. Інакше кажучи, держава виступає як суб'єкт примусу, і норма міжнародного договору стає елементом національного законодавства [6, с. 520].

На сьогодні нараховується і діє велике число найрізноманітніших за формою і змістом податкових угод і конвенцій. Загальна мета укладання податкових угод, в широкому контексті, полягає в сприянні транскордонній торгівлі та інвестиціям завдяки усуненню податкових перешкод для їх транскордонних потоків [7; 8, с. 73]. Ця загальна мета доповнюється кількома більш конкретними, оперативними цілями, серед яких: усунення міжнародного подвійного оподаткування; запобігання ухиленню від оподаткування; розподіл податкових прав між договірними державами; запобігання податковій дискримінації. Всеосяжні податкові конвенції слугують всім зазначеним цілям і таким чином сприяють міжнародному інвестуванню та торгівлі. Вони сприяють ясності і стандартизації податкової ситуації в кожній країні-учасниці конвенції для платників податків, що займаються комерційною, промисловою або фінансовою діяльністю в іншій країні-учасниці конвенції,

за допомогою прийняття всіма країнами-учасницями єдиних рішень в ідентичних випадках подвійного оподаткування [9; 8, с. 73-74]. Міжнародні податкові угоди слугують нормативною базою для співробітництва між державами з питань обміну податковою інформацією. Вони таким чином створюють правовий фундамент для співробітництва між податковими органами для боротьби з ухиленням від сплати податків, офшорними зонами, розмивання податкової бази. Положення щодо співробітництва з обміну інформацією включені практично в усі дво- або багатосторонні міжнародні податкові угоди, або ж є предметом спеціальних угод [8, с. 86].

Таким чином, Конституція України та міжнародні нормативно-правові акти – це основа, базис, правового регулювання як податкової сфери взагалі так і адміністративно-правового статусу всіх суб'єктів податкових правовідносин, зокрема. Втім, слід підкреслити, що вони визначають лише загальні аспекти правового регулювання у відповідній сфері, а більш детально всі інші питання прописують на рівні інших нормативно-правових актів.

Саме тому, наступними за юридичною силою є кодифіковані нормативно-правові акти, які зокрема представлені кодексами. Так, в першу чергу, на нашу думку, слід вказати Податковий Кодекс України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження й обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [10]. В цілому вказаний кодекс визначає принципи побудови системи оподаткування в Україні, види податків, зборів та інших обов'язкових платежів, напрями їх зарахування й використання, перелік платників податків та об'єктів оподаткування [11], права та обов'язки платників податків і контролюючого органу, строки сплати податків, податковий обов'язок, відповідальність за порушення податкового законодавства та інше. Окрім того, важливо вказати, що Податковим кодексом України визначаються функції та правові основи діяльності податкових органів. У цьому акті поєднуються матеріальні й процесуальні сторони регулювання податкової системи, всі аспекти справляння податків та зборів [12, с. 8]. Таким чином, ПКУ – це основний нормативно-правовий акт у податковій галузі, який визначає основні моменти правового статусу ключових суб'єктів податкових правовідносин.

Поряд із Податковим Кодексом необхідно вказати Митний Кодекс України. Митний кодекс України [13] та інші закони з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом, податком на додану вартість та акцизним податком операцій з переміщення товарів через митний кордон України (закони з питань митної справи) [14, с. 12]. Цілий

ряд статей цього Кодексу акцентує увагу на існуванні такої межі та використанні митного законодавства до відносин оподаткування. Цьому є дві підстави: а) включення до сукупності податків та зборів мита – спеціального обов'язкового платежу, який входить до податкової системи України, справляється при перетинанні митного кордону України та регулюється митним законодавством; б) справляння податку на додану вартість та акцизного податку при перетині митного кордону України, яке регулюється, в тому числі, і митним законодавством. У цих відносинах податкове законодавство регулює справляння таких платежів на межі фінансового та адміністративного законодавств [15].

Окрему і важливу групу нормативно-правових актів складають звичайні закони України. Звичайні закони – це такі, що становлять поточне законодавство. Приймаються у звичайному порядку – простою більшістю голосів. Серед звичайних законів останнім часом виділяють базові, системоутворюючі, регуляторні. До базових законів можна віднести закони, які встановлюють певний рівень, обсяг або межі регулювання відносин, що потребують нових концептуальних засад впорядкування [16, с. 28]. Зокрема варто вказати закони які визначають порядок створення відповідних суб'єктів та появу статусу платника податків, що утворює їх обов'язків до сплати податків, прав не сплачувати податки, утворення об'єктів оподаткування тощо, серед таких законів є: Закон України «Про банки та банківську діяльність» [17]; Закон України Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань [18] (наприклад, з аналізу п. 191.1.7 п. 191.1 ст. 191 ПК України, реєстрацію платників податків віднесено до функцій контролюючих органів. Крім того, у ч. 2 ст. 13 до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» закріплюється, що технічний адміністратор Єдиного державного реєстру в день проведення реєстраційної дії забезпечує передачу до інформаційних систем: до органів статистики та фіскальних органів); Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (наприклад, щоб вищий навчальний заклад освіти міг здійснювати освітню діяльність, необхідно відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» отримати спеціальне право, тобто ліцензію, на такий вид діяльності [19] бо тільки тоді у зареєстрованій юридичній особі – вищого навчального закладу виникає право не бути платником ПДВ і не реєструватися таким платником, оскільки відповідно до ПК України надання послуг із здобуття вищої освіти звільнені від оподаткування податком на додану вартість (197.1.2. України) [20, с. 144].

І останню групу правових актів, які складають основу правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин представлена підзаконними нормативно-правовими актами.

До переліку нормативно-правових актів, які регламентують податкові відносини та безпосередньо формують правове підґрунтя податкових правових відносин, слід віднести:

1. Укази Президента України, зокрема «Про заходи щодо протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон» від 28.04.2016 р. № 180/2016;

2. Постанови Верховної Ради України, зокрема «Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів» від 28.02.2014 р. № 838–VII та ін.;

3. Постанови Кабінету Міністрів України, зокрема «Про Державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 р. № 236, «Деякі питання електронного адміністрування податку на додану вартість» від 16.10.2014 р. № 569, а також такі, що визначають механізми з реалізації прав/обов'язків суб'єктів податкових відносин, наприклад: Постанова «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних» від 11 грудня 2019 року № 1165, тощо;

4. Накази Міністерства фінансів України, зокрема «Про затвердження форми податкової декларації про майновий стан і доходи та Інструкції щодо заповнення податкової декларації про майновий стан і доходи» від 02.10.2015 року № 859, «Про затвердження форми Податкової декларації з податку на прибуток підприємств» від 20.10.2015 року № 897, «Про затвердження форм та Порядку заповнення і подання податкової звітності з податку на додану вартість» від 28.01.2016 р. № 21, «Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів» від 09.12.2011 р. № 1588, тощо.

Висновок. Отже, підбиваючи підсумки представленого дослідження слід відмітити, що на сьогодні система правового регулювання адміністративно-правового статусу суб'єктів податкових правовідносин представлена великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен із яких спрямовано на врегулювання того чи іншого аспекту правового статусу, досліджуваних у роботі суб'єктів. Разом із тим, численні зміни та перетворення, які на сьогоднішній день тривають у податковій сфері, досить неоднозначно вплинули на якість регулювання відповідною сферою, а як результат і на правовий статус суб'єктів податкових правовідносин. А тому, ми переконані, що адміністративне законодавство у відповідній сфері та у вказаному напрямку потребує комплексного доопрацювання шляхом систематизації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Діловодство і архівна справа. Терміни та визначення. М.: Держстандарт Росії, 1998, с. 2.
2. Чайка В. В. Правові форми реалізації державної податкової політики України: дис. ... д-ра юрид. наук. 12. 00. 07. Ірпінь, 2018. 495 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Фокша Л. В. Конспект лекцій з дисципліни «Податкове право». Дніпропетровський державний університету внутрішніх справ. Дніпро. 2016. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/1121/1.1.pdf>.
5. Теремецький В.І., Деменко О.Є. Правове регулювання діяльності податкових органів щодо адміністрування податків. *Європейські перспективи*. 2013. № 7. С. 153-160.
6. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права. В 6 томах. Т. II: Введение в теорию налогового права. Харків: Легас; Право, 2004. 600 с.
7. Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969. URL: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>.
8. Герасименко Н.М. Механізми управління процесами обміну податковою інформацією в умовах глобалізації. дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02: «Механізми державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ. 2018. 260 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/138/files/52b0bd30-9051-40ef-9240-bd2734c4736f.pdf>
9. Селезень П. О. Міжнародно-правові засоби усунення конкуренції податкових юрисдикцій держав. *Науковий вісник Національного університету ДФС України (економіка, право)*. 2008. № 1(40). С. 292–297.
10. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р., № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011, № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
11. Сігарьова Н. Конституційний обов'язок громадян щодо сплати податків: досвід України і зарубіжних держав. *Вісник. Офіційно про податки*. 2012. № 31. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/3014>.
12. Основи інформаційної безпеки автоматизованої інформаційної системи державної податкової служби України : навчальний посібник / В. М. Росоловський, Г. Г. Анкудович, К. О. Катарноза, М. Ю. Шевченко ; за заг. ред. М. Я. Азарова. Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. 466 с.
13. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
14. Бондаренко І. М., Головашевич О. О., Дамірчись М. І. та ін. Податкове право : посіб. для підгот. до іспитів / за ред. О. О. Головашевича. Харків: Право, 2018. 222 с.
15. Вдовічена Л. Податковий кодекс України як елемент системи правового регулювання діяльності держави у сфері уникнення подвійного оподаткування. *Вісник Вищої ради юстиції: електронне наукове видання*. 2012. № 4 (12). URL: http://www.vru.gov.ua/content/visnyk/visnyk2012_123.pdf
16. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с
17. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5-6. Ст. 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>.
18. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31-32. Ст. 263.
19. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 23. Ст. 158.
20. Барін О.Р. Правові основи податкової системи України: сучасний стан, основні елементи, принципи: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 193 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9947>.

Нікітін В. В.
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УСУНЕННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF ELIMINATING DOUBLE TAXATION IN UKRAINE

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, розкрито теоретико-правові проблеми усунення подвійного оподаткування в Україні. Доведено, що правове регулювання усунення такого явища передбачає прийняття відповідних правових норм, на підставі яких з'явиться можливість уникнути подвійне оподаткування доходів шляхом застосування відповідних методів, що при повторному оподаткуванні дозволяють урахувати раніше сплачений податок.

Ключові слова: подвійне оподаткування, податок, податкова система, усунення, правове регулювання.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, reveals the theoretical and legal problems of eliminating double taxation in Ukraine. It is proved that the legal regulation of the elimination of such a phenomenon involves the adoption of appropriate legal norms, on the basis of which it will be possible to avoid double taxation of income by using appropriate methods that allow re-taxation to take into account previously paid tax.

Key words: double taxation, tax, tax system, elimination, legal regulation.

Постановка проблеми. Дослідження проблем співвідношення національного й міжнародного режиму оподаткування, уникнення подвійного оподаткування, змісту податкового планування є неможливим без проведення ґрунтовного вивчення таких понять (механізмів), як «уникнення оподаткування» й «ухилення від оподаткування». Об'єднує їх є те, що вони виражають певне коригування податкового обов'язку, використовуються для характеристики поведінки платника податків і зборів, яка пов'язана зі зменшенням сум податків і зборів, що підлягають сплаті. Розмежування цих категорій дозволяє відокремити законні дії платників податків (податкове планування, уникнення оподаткування) від незаконних (ухилення від оподаткування, порушення податкового законодавства). На підставі цього формуються умови запровадження юридичної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування, закріплюється межа, за якою дії платників податків і зборів визначаються як порушення законодавчих норм, виникають підстави для їх юридичної відповідальності. З урахуванням цього й розробляється система засобів боротьби з протизаконними проявами податкового планування. Разом із тим на сьогодні це ще й орієнтири для подальшого розвитку законодавства й науки, бо адекватного відображення цього етапу розвитку суспільних відносин ще не відбулося ні в нормотворчості, ні у правозастосуванні.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання ухилення від подвійного оподаткування досліджувались у наукових працях: Ю.Г. Дем'янчука, В. В. Карпова, Л. Л. Лазебник, О. І. Остапенка, Н.А. Падейського, Л. А. Савченко, Є. Я. Сорокіної, Г. П. Толстоп'ятенко, А.А. Шакирянова та багатьох інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі малодослідженими є теоретико-правові проблеми усунення подвійного оподаткування в Україні.

Саме тому метою статті є: розкрити теоретико-правові проблеми усунення подвійного оподаткування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи неприйнятне уникнення оподаткування, зарубіжні фахівці формують критерії розмежування дій, що здійснюються як у режимі пошуку законних підстав для цього, так і з порушеннями [1, с. 117–148]. Прикладом визначення діянь з уникнення оподаткування є практика Нової Зеландії, де розрізняють такі, як пом'якшення оподаткування й уникнення оподаткування. У першому випадку йдеться про отримання так званої податкової вигоди не від певної схеми, а шляхом зменшення оподаткованого доходу, який визнається платником податків, або через здійснення ними певних реальних витрат. У той же час уникнення оподаткування – це завжди явна мінімізація власних податкових зобов'язань або ж їх уникнення за допомогою відповідної схеми, яка включає суто формальне здійснення тих чи інших витрат або проведення інших операцій, що дозволяють легально зменшити податкові зобов'язання або уникнути їх виконання, що звичайно ж, суперечить меті законодавця [1, с. 117–148].

Цікавим щодо такої ситуації видається уточнення лорда Темплмана, який у справі *IRC v. Challenge Corporation Ltd* (1987 р.) зазначив, що у схемі уникнення оподаткування фінансовий стан платника податків залишається незмінним, за винятком витрат на розроблення і впровадження самої схеми, за допомогою якої платник бажає отримати податкову вигоду, не зазнавши зменшення доходу, втрат чи витрат, яких зазнають інші платники, і які за задумом Парламенту він повинен зазнавати, щоб мати право на зменшення власних податкових зобов'язань [2].

Основною ознакою віднесення дій до уникнення оподаткування є реалізація законодавчої норми, що суперечить інтересу законодавця, який втілює

його в податковій нормі. Є сенс дослідити ще деякі напрямки. Перш за все – це чітке з'ясування мети відповідного законодавчого акта з оподаткування, щопов'язується не з вузько текстуальним аналізом його змісту, а з співставленням його з економікою держави та її податковою політикою. У деяких випадках застосовується тлумачення за аналогією.

Дія податково-правових норм диференціюється під впливом на поведінку учасників податкових відносин, що зумовлює появу певних проблем у їх застосуванні й породжує аналогії й колізії у праві. Досить детально ці проблеми дослідив М. П. Кучерявенко. На його думку, в деяких випадках механізм податково-правового регулювання наштовхується на неповноту правової норми, на брак у ній приписів щодо поведінки, з якою зіткнулися особи в конкретній ситуації. Такий стан пов'язується з поняттям «прогалини у праві», яка виступає як певна вада у змісті чинного права щодо фактів громадського життя [3, с. 212–214].

Прогалини у праві при регламентації податкових відносин пояснюються насамперед недостатньою погодженістю податкових правовідносин і відповідаючих їм відносин суспільних, що виникають у сфері податково-правового регулювання. Цілком зрозуміло, що повний збіг суспільних відносин цього виду й відповідаючих їм правових форм у реальності зустрічається досить рідко. Це, скоріше, теоретична, ідеальна модель, оскільки врахувати всі можливі життєві обставини неможливо. Ось чому в силу дії різних чинників об'єктивного й суб'єктивного характеру нормативно-правове регулювання або відстає, або трохи випереджає розвиток суспільних відносин. Як підкреслює М. П. Кучерявенко, життєві обставини можуть породжувати у праві фактичні склади, які не знайшли адекватного правового відбиття, що призводить до браку в ньому відповідної норми, під яку потрапляє оцінка тієї чи іншої обставини або ситуації [3, с. 211].

Слід мати на увазі, що прогалини у правовому регулюванні оподаткування можуть існувати у 2-х формах – вони можуть бути уявними й дійсними. Так, зустрічаються випадки, коли конкретний вид податкових відносин перебуває за межами правового регулювання. У силу того, що вони складаються в умовах випередження розвитку суспільних відносин тих правових форм, які спрямовані на їх упорядкування, вони не врегульовані нормами права. Але в таких ситуаціях, відносини, що вже склалися, вимагають нормативної регламентації. Подібні прогалини і зветься уявними. У той же час законодавець не завжди вважає потрібним упорядковувати суспільні відносини податково-правовими засобами, що теж є вагомою причиною утворення прогалин у їх правовому регулюванні [4, с. 137–139].

Розглянемо далі дійсні прогалини в податково-правовому регулюванні. Вони виникають, коли певне питання у сфері оподаткування має бути вирішено у правовій формі, але таке завдання не може бути реалізовано за допомогою застосування чинного податкового законодавства. Специфіка дійсних

прогалин у досліджуваній царині полягає в тому, що виявляються вони на стадії правозастосування, як правило, при регулюванні відповідних податкових відносин. Більше того, часто їх наявність пов'язана з нормотворчою діяльністю органів, які видають документи для внутрішнього користування; при цьому не завжди вони відповідають нормам чинного законодавства. Приміром, інструкції й роз'яснення податкових органів для платників податків мають рекомендаційний, а не обов'язковий характер. У той же час працівники цих органів повинні дотримуватися викладених у їх інструкціях положень. У результаті створюється конфлікт інтересів 2-х сторін, що не дозволяє в низці випадків правильно реалізувати податковий обов'язок.

Досліджуючи проблеми прогалин у праві, ми повинні детально проаналізувати шляхи (методи) їх усунення. Одним з них є застосування аналогії права або аналогії закону. Дійсно, цей метод застосовується в більшості правових галузей, у тому числі й у праві України. Виникнення аналогії в податково-правовому регулюванні пов'язане із ситуаціями, коли зобов'язаний розв'язати конкретну проблему орган, не в змозі цього зробити у зв'язку з браком відповідної правової форми її вирішення. Подібні ситуації породжують дійсну прогалину вихід із яких у таких випадках передбачає не відмову від останньої, а пошуки норми, що регулює схоже аналогічне відношення – як за змістом, так і за формою.

Податкове право, будучи складним інститутом фінансового права, має свою специфіку щодо цього методу. За своєю правовою природою податкове право є публічною галуззю права, заснованою на імперативному впорядкуванні суспільних відносин. Саме тому метод аналогії права не завжди є припустимим при регулюванні податкових правовідносин, тому що з метою забезпечення законності не завжди її можна застосовувати. Так, при класифікації якого-небудь діяння особи як податкового злочину слід керуватися нормами відповідного закону буквально, адже в ньому чітко окреслено коло діянь, що вважаються злочинами у сфері оподаткування. А ось вихід за його рамки й застосування аналогії означатиме порушення безпосередніх приписів відповідних норм, що спричинить неправильну класифікацію останнього й неправомірне накладення відповідальності.

З огляду на наведені аргументи вважаємо за необхідне приєднатися до позиції М. П. Кучерявенка в частині неможливості поширення аналогії на правоохоронну діяльність держави в царині оподаткування при накладенні фінансових санкцій за правопорушення. Учений справедливо стверджує, що аналогії можливі лише при застосуванні права для організації позитивних дій і вирішення питань, не пов'язаних із правопорушеннями і юридичною відповідальністю. При цьому використання аналогії не тільки є виправданим, а й необхідним, оскільки інший підхід до розв'язання цієї проблеми залишить без правового оформлення чимало важливих сторін суспільних відносин [3, с. 308].

Положення податкового права у своїй сукупності досить складні й мають високий рівень деталізації в окремих питаннях. Ураховуючи цей фактор, не просто однозначно відповісти на запитання, чи можливо активне застосування аналогії у податково-правовому регулюванні? З нашого погляду, коли норма, що стосується розв'язуваного питання є очевидною, використання аналогії неможливо, адже це пов'язано з вирішенням конкретного питання, яке має індивідуальний характер і якому не притаманна обов'язковість для розв'язання інших схожих проблем. Об'єктивна ж можливість її застосування виникає, тільки коли ми зустрічаємось із прогалиною в податково-правовому регулюванні. При цьому важливо пам'ятати, що рішення, прийняте за аналогією, не може претендувати на загальнообов'язковість, а може бути лише орієнтиром і використовуватися як приклад. Як зауважує О. Є. Кутафін, застосування аналогії не є сприйняттям прогалини права, адже її заповнення – це є прерогатива не органу, що застосовує це право, а законодавця. Хоча застосування аналогії, звичайно ж, певним чином розширює рамки дії останнього [4, с. 146].

О. А. Шахматєв доводить, що система врегулювання зовнішнього подвійного оподаткування (далі-ЗПО) включає в себе певні елементи, а саме: (а) рівні правової регламентації, (б) принципи, що покладаються в основу такого регулювання, (в) методи усунення ЗПО, (г) критерії встановлення зв'язку особи з податковою юрисдикцією країни, через що на неї покладаються обов'язки зі сплати податків на території зазначеної податкової юрисдикції [5, с. 26]. О. А. Шахматєв переконує, що ця система складається з 3-х елементів, охоплюючи: (а) метод усунення подвійного оподаткування, (б) механізм боротьби з ухиленням від оподаткування й (в) організаційно-

правові основи діяльності національних фіскальних органів з протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом [6, с. 82]. Як вважає, А. П. Чечко, до елементів системи впорядкування ЗПО треба віднести принципи й методи його усунення, а також механізм, що поєднує організаційні процедури, якими забезпечується втілення відповідних принципів і методів [7, с. 71]. З точки зору Л. І. Ілляна, Н. І. Попової, розглядувана система охоплює принципи й методи усунення оподаткування й ухилення від нього [8].

Незважаючи на суттєві розбіжності у поглядах названих науковців із цього питання, варто зазначити, що основними елементами в системі врегулювання ЗПО, які визначаються вченими, є усунення ЗПО, його уникнення й ухилення від сплати податків.

Висновок. Таким чином, конструкція «усунення подвійного оподаткування» має 2 значення – вузьке й широке. У вузькому сенсі усунення подвійного оподаткування – це застосування спеціальних методів, що дозволяють ураховувати раніше сплачений податок з однієї й тієї ж податкової бази за один і той же податковий період при повторному оподаткуванні. Правове регулювання усунення такого явища передбачає прийняття відповідних правових норм, на підставі яких з'явиться можливість уникнути подвійне оподаткування доходів шляхом застосування відповідних методів, що при повторному оподаткуванні дозволяють ураховувати раніше сплачений податок. Правова регламентація усунення подвійного цього виду оподаткування здійснюється в рамках національного й міжнародного права. У широкому розумінні поняття «усунення подвійного оподаткування» включає в себе як заходи з усунення подвійного оподаткування, яке вже виникло так і заходи із запобігання такого оподаткування (з метою його уникнення).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Tax Mitigation, Avoidance and Evasion. *Tax Compliance. Report to the Treasurer and Minister of Revenue by a Committee of Experts on Tax Compliance* : December 1998. Ch. 6. P. 117–148. URL: <https://taxpolicy.ird.govt.nz/sites/default/files/1998-other-tax-compliance.pdf> (Last accessed: 27.10.2020).
2. Saunders R., Kithsiri De S. *Anti-Avoidance Regimes : Proposed Course Syllabus*, Spring Semester. Fredericton, New Brunswick : St. Thomas University, 2001.
3. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. Харьков : Легас, 2004. Т. 2 : Общая часть. Введение в теорию налогового права. 600 с.
4. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. Москва : Юрист, 2001. 444 с.
5. Шахматєв А. А. Правовой механизм устранения многократного (двойного) налогообложения. *Финансовое право*. 2008. № 2. С. 25–30.
6. Шакирьянов А. А. Становление и развитие института международного двойного налогообложения. *Законодательство и экономика*. 2006. № 3. С. 82–88.
7. Чечко А. П. Устранение международного двойного налогообложения в Республике Беларусь: современные подходы и рекомендации по совершенствованию. *Проблемы управления*. 2005. № 4. С. 69–74.
8. Ильина Л. И., Попова Н. И. Проблемы налогообложения прибыли участников внешнеэкономической деятельности. *Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета*. 2012. № 2. С. 92–113.

Пінкевич Н. С.

здобувач

Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

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 витком 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 відносять до адміністративного матеріаль-

ного 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 «адміністративна процедура» науковці визначають сутність адміністративних процедур та її видів.

Нам імпонує «широкий» підхід до визначення адміністративного процесу, представники якого визнача-

ють, 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 визначенні 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. Галушко 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. Тихомирова, 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 законом 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. 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. 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. 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. 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.

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, Держекоінспекція, 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 нагля-

ду (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. 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. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р.
2. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України від 14.05.2020 № 3475.
3. Тарасова, В. А. Процессуальная форма деятельности органов социального обеспечения. *Советское государство и право*. 1973. № 11. С. 111–115.
4. Колпаков В. К. Административно-деликтный правовой феномен: Монография. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
5. Агафонов С.И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. диссер. к.ю.н. специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право. Москва, 2008. 18 с.
6. Матузова Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М. Юрист. 1999. 404 с.
7. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114.
8. Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н., Административное право: учебник. М.: Норма, 2007. 576 с.
9. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.
10. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. *Государство и право*. 1999. № 3. С. 6.

11. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. № 5. К.: 2018. С. 151-156.
12. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_28
13. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит. 1964. 158 с.
14. Лошицкий М.В., Короед С.О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 236-242.
15. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К.: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
16. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
17. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України: навчальний посібник. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 276 с.
18. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 11(1). С. 121-123.
19. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. 280 с.
20. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 113-124.
21. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 99-103.
22. Талапина Э. П. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право. *Журнал российского права*. Москва: Норма. 2002. № 4. С. 3-13.

Приварський Ю. Ю.*здобувач кафедри державно-правових дисциплін
Національного університету «Острозька академія»***АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТНОГО ВІДШКОДУВАННЯ ПОДАТКУ
НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В УКРАЇНІ****CURRENT LEGAL ISSUES OF BUDGET REFUNDATION
OF VALUE ADDED TAX IN UKRAINE**

У статті досліджено особливості правозастосовної практики у питаннях бюджетного відшкодування податку на додану вартість в Україні. Зокрема автором проаналізовано низку судових спорів стосовно адміністрування та стягнення бюджетного відшкодування ПДВ. Виходячи із проведеного аналізу судової практики у сфері бюджетного відшкодування ПДВ наведено окремі узагальнення судової практики із досліджуваного питання. По-перше, контролюючий орган повинен на наступний день після узгодження бюджетного відшкодування ПДВ чи набранням законної сили відповідного рішення суду внести відповідні відомості у Реєстр. Податкові органи повинні здійснити всі необхідні заходи для повернення платнику податків відшкодування ПДВ. У випадку наявності відповідних підстав податковий орган повинен діяти в рамках законодавства та у випадку узгодження бюджетного відшкодування ПДВ розпочати процедуру його повернення. Це також стосується і виконання судових рішень про призначення бюджетного відшкодування ПДВ для платника податків. По-друге, виявлення податковим органом завищення розміру бюджетного відшкодування ПДВ не має автоматичного наслідку у вигляді відмови у бюджетному відшкодуванні ПДВ. Податкові органи повинні чітко керуватися положеннями Податкового кодексу України при вирішенні питання про відмову у бюджетному відшкодуванні ПДВ. По-третє, ефективним засобом захисту порушеного права є не тільки скасування податкового повідомлення-рішення, але й також зобов'язання контролюючого органу внести відомості до Реєстру. Платникам ПДВ не потрібно звертатися з вимогами про включення заяв про бюджетне відшкодування ПДВ до Реєстру, а можна одразу стягнути кошти на свій рахунок через суд.

Ключові слова: податок на додану вартість, бюджетне відшкодування ПДВ, податковий кредит з ПДВ.

The article examines the features of law enforcement practice in matters of budgetary reimbursement of value added tax in Ukraine. In particular, the author analyzed a number of litigations concerning the administration and collection of budget VAT refunds. Based on the analysis of case law in the field of budget VAT refunds, some generalizations of case law on the research issue are given. First, the controlling body must enter the relevant information in the Register on the day following the approval of the budget VAT refund or the entry into force of the relevant court decision. The tax authorities must take all necessary measures to refund the VAT refund to the taxpayer. If there are appropriate grounds, the tax authority must act within the law and in case of approval of the budget VAT refund to initiate the procedure of its refund. This also applies to the execution of court decisions on the appointment of budget VAT refunds for the taxpayer. Secondly, the detection by the tax authority of overstatement of the amount of budget VAT refund does not have an automatic consequence in the form of refusal of budget VAT refund. Tax authorities must be clearly guided by the provisions of the Tax Code of Ukraine when deciding on the refusal of budget VAT refunds. Third, an effective means of protecting the infringed right is not only the cancellation of the tax notice-decision, but also the obligation of the controlling body to enter information into the Register. VAT payers do not need to apply for the inclusion of applications for budget VAT refunds in the Register, and can immediately collect funds in their account through the court.

Key words: value added tax, budget VAT refund, VAT tax credit.

Актуальність теми. У загальній системі оподаткування податок на додану вартість займає істотне місце. Значимість цього податку пов'язана із тим, що ним охоплено більшість суб'єктів господарювання, а також завдяки ПДВ здійснюється забезпечення значної частки податкових надходжень до державного бюджету. Особливістю ПДВ є можливість використання бюджетного відшкодування. Сутністю бюджетного відшкодування ПДВ є можливість отримати повернення платником ПДВ частини суми сплаченого податку у зв'язку із його надмірною сплатою до бюджету. Судова практика у сфері відносин щодо бюджетного відшкодування ПДВ є об'ємною, що пояснюється великою кількістю спорів платників податків та податковим органом, які стосуються формування податкового кредиту, адміністрування бюджетного відшкодування та стягнення сум бюджетного відшкодування. У цьому дослідженні нами здійснюється

спроба виділити деякі істотні аспекти, які стосуються практики бюджетного відшкодування ПДВ, що були сформовані судами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням правового аналізу особливостей адміністрування податку на додану вартість в Україні присвячували свої роботи широке коло науковців, серед яких: Е. С. Братушка, С.С. Васильчук, С.В. Візіренко, О.В. Войтків, С.С. Гринкевич, В. І. Довгалюк, М. В. Карасева, Б. Карпінський, А. Г. Коваленко, М.П. Кучерявенко, І.О. Луніна, В.М. Мельник, О.М. Паньків, Л.Ю. Сисоєва, Г. О. Сухих, О. Ю. Тімарцев, О.М. Чередниченко, Ю. Федчишина, С. О. Шевченко та ін. Однак, особливості вказаного інституту податкового права в контексті актуальної судової практики потребують подальших наукових досліджень.

Формулювання цілі статті. Метою статті є дослідження актуальних питань бюджетного відшкодування податку на додану вартість в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до підпункту 14.1.18. Податкового кодексу України бюджетне відшкодування – це відшкодування від’ємного значення податку на додану вартість на підставі підтвердження правомірності сум бюджетного відшкодування податку на додану вартість за результатами перевірки платника.

На думку фахівців, порядок відшкодування сум податку, що входять до ціни товарів, робіт та послуг, є предметом наукових дискусій не лише в Україні, а й у країнах, що його застосовують. Бюджетне відшкодування не є специфічним елементом, притаманним правовому механізму ПДВ. Відшкодування передбачає повернення платникові ПДВ тієї частини сплачених коштів, яка утворилася у зв’язку із надмірною сплатою податку. Цей надлишок формується як різниця суми ПДВ, отриманої при реалізації товарів (робіт, послуг), і суми ПДВ, сплаченої платником за придбані ним товари (роботи, послуги), що використані у виробництві реалізованої партії продукції [1].

Дослідники також вважають, що бюджетне відшкодування ПДВ – основний і єдиний недолік цього податку. Передбачена законом можливість відшкодування в поєднанні зі звільненням від ПДВ операцій експорту і прирівняних до нього робить цей податок вразливим до застосування шахрайських схем, які дозволяють одночасно уникати сплати податкових зобов’язань та отримувати відшкодування несплаченого податку з бюджету. Відшкодування бюджетної заборгованості з ПДВ перетворилося в Україні на досить прибутковий кримінальний бізнес і водночас на підґрунтя для корупційних зловживань чиновників [2, с. 168].

Можна було б говорити про те, що зазначені тези застарілі, з огляду на час, коли їх було висловлено. Проте, про проблеми бюджетних відшкодувань ПДВ можна дізнатися також із сучасних наукових досліджень. Досить часто можливо зустріти ідею про те, що сама процедура відшкодування ПДВ в теорії уявляється доволі простою та швидкою. Втім у практичній діяльності є два величезних камені спотикання: підтвердження сум контролюючими органами до відшкодування та перерахунок казначейством коштів на рахунок платника податків [2, с. 190].

Статтею 200 Податкового кодексу України визначено порядок визначення суми податку, що підлягає сплаті (перерахуванню) до Державного бюджету України або відшкодуванню з Державного бюджету України (бюджетному відшкодуванню), та строки проведення розрахунків.

Заявити про бюджетне відшкодування ПДВ вправі всі платники ПДВ, які відобразили у 19 рядку податкової декларації з ПДВ від’ємне значення суми податку. Потрібно розуміти, що заявляти про відшкодування від’ємного значення ПДВ – це право, а не обов’язок платника податків.

Тому у цьому випадку платник податків може діяти на власний розсуд, враховуючи свої інтереси, оскільки він може заявити від’ємний ПДВ до відшкодування або ж здійснити погашення ним податкових зобов’язань у майбутніх звітних періодах.

Слід звернути увагу на те, що якщо в якомусь періоді в декларації виникло від’ємне значення ПДВ, але одразу його суму не було заявлено до відшкодування, то відповідно до п. 102.5 Податкового кодексу України це можна зробити в наступних періодах, але тільки протягом 1 095 днів після виникнення права на бюджетне відшкодування ПДВ.

Попри чіткий законодавчий механізм бюджетного відшкодування ПДВ, автор вважає за доцільне виділити низку категорій судових спорів у справах стосовно бюджетного відшкодування податку на додану вартість.

Судові спори з приводу адміністрування бюджетного відшкодування

У справі, яка була предметом розгляду Верховного суду (Постанова Верховного Суду 04 квітня 2019 року у справі №822/2333/17), платник податків звернувся до суду з позовом, в якому просив визнати протиправною бездіяльність ГУ ДФС стосовно невнесення до Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування даних щодо узгодженої суми бюджетного відшкодування Товариства по податковим деклараціям з ПДВ, а також зобов’язати ГУ ДФС внести електронним повідомленням до Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування ПДВ інформацію про узгоджені суми бюджетного відшкодування по деклараціям з одночасним внесенням інформації щодо платіжних реквізитів, необхідних для перерахування сум бюджетного відшкодування на поточний банківський рахунок Товариства в обслуговуючому банку.

Позиція відповідача, ГУ ДФС у цій справі обґрунтовувалася тим, що заявлений до відшкодування ПДВ є неузгодженим податковим зобов’язанням, і, як наслідок, відсутні підстави для внесення до Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування даних щодо узгодженої суми бюджетного відшкодування Товариства. Також у цій справі відповідач посилався на проведення повторної позапланової перевірки позивача за результатами якої встановлено завищення вказаних сум бюджетного відшкодування, у зв’язку з чим в подальшому будуть прийняті відповідні податкові повідомлення-рішення про зменшення таких сум.

Верховний Суд також підтримав вимоги позивача і вказав у Постанові від 04 квітня 2019 року у справі №822/2333/17 [5], що обставини ж відкриття касаційного провадження за скаргою на згадані судові рішення, а також проведення повторної позапланової перевірки позивача не зумовлюють втрату останніми законної сили й не є підставою для зупинення (припинення) процедури відшкодування ПДВ.

Верховний Суд вказав у своєму рішенні на те, що контролюючий орган повинен на наступний день після узгодження бюджетного відшкодування ПДВ чи набранням законної сили відповідного рішення суду внести відповідні відомості у Реєстр. Обставини позапланової перевірки платника податків не зумовлюють втрату останніми законної сили й не є підставою для зупинення (припинення) процедури відшкодування ПДВ.

Відповідно до іншого спору, обставини якого встановлено у рішенні Луганського окружного адміністративного суду від 10 грудня 2018 року № 1240/2378/18 [6] платник податків звернувся із позовом до ДФС із вимогою визнати протиправним та скасувати податкове повідомлення-рішення та визнати протиправним та скасувати рішення ДФС про результати розгляду скарги. У процесі перевірки платника податків з питань достовірності нарахування сум бюджетного відшкодування ПДВ кудл встановлено, що позивач порушив норму п.п. (б) п. 200.4. ст. 200 Податкового Кодексу України, задекларувавши суму від'ємного значення, яка підлягає бюджетному відшкодуванню. Також було встановлено декларування суми від'ємного значення, що підлягає бюджетному відшкодуванню, яка фактично сплачена у попередніх та звітному (податкових) періодах постачальникам товарів/послуг, а саме постачальнику з індивідуальним податковим номером (далі – іпн.) 300000000000. Не було встановлено постачальника із іпн. 300000000000. Таким чином, податковим органом, встановлені порушення вимог п. 200.4 ст. 200 ПК України в частині завищення заявленої суми бюджетного відшкодування ПДВ.

Позивач оскаржував результати перевірки і зазначив, що допустив технічну помилку і замість власного індивідуального податкового номеру (ІПН) позивача – 241837412149, вказано ІПН «300000000000» – що має відповідати коду покупця-нерезидента при експорті товарів, а не при їх імпорті. Допущення вказаної технічної помилки не дає право першому відповідачу приймати податкове повідомлення-рішення форми «В1», оскільки у такому випадку позивач взагалі позбавляється права бюджетного відшкодування податку на додану вартість. Відповідач повинен був прийняти податкове повідомлення-рішення форми «В3» та відмови позивачу у наданні бюджетного відшкодування ПДВ, що дало б можливість позивачу заявити вказану суму у майбутніх періодах.

Суд прийшов до висновку, що під час камеральної перевірки декларації з ПДВ ДФС фактично не встановлено порушень пункту 200.4 статті 200 ПК України, а відтак у відповідача були відсутні підстави для винесення оскаржуваного податкового повідомлення-рішення. Посилання представника відповідача на те, що винесенням податкового повідомлення-рішення форми «В1» не позбавляє позивача права на бюджетне відшкодування за податковою декларацією суд вважає безпідставним.

Під час судового розгляду встановлено протиправність податкового повідомлення-рішення за формою «В1», суд дійшов висновку про помилковість висновків ДФС щодо правомірності спірного податкового повідомлення – рішення, а тому, беручи до уваги викладену позицію у постанові Верховного Суду від 29.03.2018 у справі № 818/1695/16 [7] щодо можливості оскарження рішень ДФС України за результатами розгляду скарги платника податків, вважає за необхідне скасувати рішення як таке, що не узгоджується з вимогами чинного законодавства.

Таким чином, Суд зазначив, що у випадку відсутності порушень вимог пункту 200.4 статті 200 Податкового кодексу України, податковий орган не може приймати податкове повідомлення-рішення форми «В1». У ситуації наявності помилок податковий орган має приймати податкове повідомлення-рішення форми «В3». Прийняття податкового повідомлення-рішення форми «В3» дозволяє платнику податків заявити вказану суму у майбутніх періодах. Що стосується можливості платника податку віднести зменшену суму бюджетного відшкодування (по податковому повідомленню-рішенню (форма В1)) до залишку від'ємного значення, що зараховується до складу податкового кредиту наступного звітного (податкового) періоду, то норми ст. 198 ПКУ не передбачають включення до складу податкового кредиту зазначених сум. Така сума також не може враховуватись при розрахунку сум бюджетного відшкодування наступних (податкових періодів).

Що стосується податкового повідомлення-рішення (форма «В3»), то на суму ПДВ, у відшкодуванні якої відмовлено, збільшується сума від'ємного значення, що відображається платником зі знаком «+» у рядку 20.3 податкової декларації з ПДВ звітного періоду. Тобто платник в майбутньому має право скористатися від'ємним значенням, в бюджетному відшкодуванні якого відмовлено, оскільки сума з рядка 20 приймає участь у формуванні залишку від'ємного значення у рядку 21 податкової декларації з ПДВ [8].

Судові спори у сфері стягнення сум бюджетного відшкодування.

У цій категорії судових спорів на наш погляд надзвичайно важливою є позиція Верховного Суду, яка була висловлена у Постанові від 12. 02. 2019 № 826/7380/15 [9]. Зокрема Суд зазначив, що чинне законодавство не передбачає бюджетне відшкодування ПДВ у спосіб судового стягнення безпосередньо (водночас) зі здійсненням судового контролю над рішеннями контролюючих органів, ухваленими за результатами перевірки сум податку, заявлених до відшкодування або окремо від здійснення такого контролю. Відшкодування з Державного бюджету України ПДВ є виключними повноваженнями податкових органів та органів державного казначейства, а отже, суд не може підміняти державний орган і вирішувати питання про стягнення такої заборгованості.

У зв'язку із цим, стягнення бюджетної заборгованості із ПДВ відповідно до висновків Верховного Суду визначено неналежним способом захисту прав платника податків. Правильним інструментом визначено покладення зобов'язання на контролюючий орган відповідно до законодавчих приписів виконати обов'язок та надати органу казначейства висновку про суму, яка повинна бути відшкодованою з бюджету.

Велика Палата Верховного Суду у цій справі відійшла від позицій, які були висловлені Верховним Судом України і вказала, що ефективним засобом є такий засіб, використання якого має потрібні наслідки, дає найбільший ефект.

Було зазначено, що покладення зобов'язання на контролюючий орган надати висновок про підтвердження заявленої платником податків суми бюджетного відшкодування чи внести заяву платника податків до реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування не призведуть до ефективного відновлення права платника податків, а ефективним способом захисту, який забезпечить поновлення порушеного права позивача, є стягнення з Державного бюджету України через ДКС України на користь товариства заборгованості бюджету із відшкодування ПДВ та пені, нарахованої на суму такої заборгованості.

Раніше, КАС/ВС, ВАСУ і ВС у своїх рішеннях вже неодноразово розглядали проблемне питання, і зазначали, що відшкодування з Державного бюджету України ПДВ є виключними повноваженнями податкових органів та органів державного казначейства, а відтак суд не може підміняти державний орган і вирішувати питання про стягнення такої заборгованості у спосіб, що не передбачений законом. Такий же висновок міститься у Постанові Верховного Суду від 07. 06. 2016 року по справі № 806/2256/15 [10].

Із прийняттям аналізованої Постанови Верховного Суду платникам ПДВ не потрібно буде звертатися з вимогами про включення заяв до Тимчасового реєстру або Реєстру, а можна одразу стягнути кошти на свій рахунок через суд. Таким чином, Велика Палата Верховного Суду не лише відступила від попередньої судової практики, яка склалася щодо бюджетного відшкодування, але й надала платникам податків реальну можливість реалізувати свої права на отримання відшкодування з бюджету.

У іншій справі платник податків звернувся до суду із позовом до ДФС та Державної казначейської служби України про стягнення пені за затримку бюджетного відшкодування. Позовні вимоги обґрунтовані тим, що 16. 12. 2014 та 20. 01. 2015 ОДПІ за результатами проведених перевірок підтверджено правомірність декларування позивачем бюджетного відшкодування з ПДВ за березень-червень та листопад 2014 року. З урахуванням проведених перевірок, кошти бюджетного відшкодування мали бути перераховані на рахунок у банку платника податку у строк до 30. 12. 2014 року та 03. 02. 2015 року відповідно. Проте фактично на рахунок позивача надійшли частина коштів у розмірі 52602,00 грн. 30.01.2015 року (по уточненій податковій декларації з ПДВ за червень 2014 року), решта – 30.07.2015 року, тобто несвоєчасно, з порушенням строків, визначених статтею 200 Податкового кодексу України, що

є підставою для нарахування та стягнення пені, яка складає 260 942,44 грн.

Верховний Суд у Постанові від 30 травня 2019 року у справі № 819/3144/15 вказав, що позовна вимога про стягнення пені на суму несвоєчасно відшкодованого ПДВ з Державного бюджету України може бути заявлена в межах строку, встановленого пунктом 102.5 статті 102 ПК України для подання заяви про відшкодування надміру сплачених грошових зобов'язань, тобто протягом 1095 днів [11].

Загалом, вказана позиція Суду є важливою для визначення меж позовної давності щодо стягнення пені на суму несвоєчасно відшкодованого ПДВ з Державного бюджету.

Висновки. Виходячи із проведеного аналізу судової практики у сфері бюджетного відшкодування ПДВ можливо здійснити низку узагальнень судової практики:

1. Контролюючий орган повинен на наступний день після узгодження бюджетного відшкодування ПДВ чи набранням законної сили відповідного рішення суду внести відповідні відомості у Реєстр. Податкові органи повинні здійснити всі необхідні заходи для повернення платнику податків відшкодування ПДВ. У випадку наявності відповідних підстав податковий орган повинен діяти в рамках законодавства та у випадку узгодження бюджетного відшкодування ПДВ розпочати процедуру його повернення. Це також стосується і виконання судових рішень про призначення бюджетного відшкодування ПДВ для платника податків.

2. Виявлення податковим органом завищення розміру бюджетного відшкодування ПДВ не має автоматичного наслідку у вигляді відмови у бюджетному відшкодуванні ПДВ. Податкові органи повинні чітко керуватися положеннями Податкового кодексу України при вирішенні питань про відмову у бюджетному відшкодуванні ПДВ.

3. Ефективним засобом захисту порушеного права є не тільки скасування податкового повідомлення-рішення, але й також зобов'язання контролюючого органу внести відомості до Реєстру.

4. Платникам ПДВ не потрібно звертатися з вимогами про включення заяв про бюджетне відшкодування ПДВ до Реєстру, а можна одразу стягнути кошти на свій рахунок через суд.

5. Позовна вимога про стягнення пені на суму несвоєчасно відшкодованого ПДВ з Державного бюджету України може бути заявлена в межах строку, встановленого пунктом 102.5 статті 102 ПК України для подання заяви про відшкодування надміру сплачених грошових зобов'язань, тобто протягом 1095 днів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пирого С. С. Сутність бюджетного відшкодування ПДВ. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VAPSV_pdu_2013_1_21.pdf.
2. Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету : монографія / Азаров М.Я., Ярошенко Ф.О., Єфіменко Т.І. та ін. К.: Науково-дослідний фінансовий інститут, 2004. 344 с.
3. Дудоров О.О. Кримінально-правова протидія безпідставному відшкодуванню податку на додану вартість. *Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України*. 2008. № 1(40). С. 248-256.
4. Безверхий К. О., Юрченко О. М. Механізм бюджетного відшкодування ПДВ : теорія і практика. URL: https://kneu.edu.ua/get_file/6626/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC%20%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0.
5. Постанова Верховного Суду 04 квітня 2019 року у справі №822/2333/17. URL: <https://taxlink.ua/ua/court/postanova-verhovnogo-sudu-vid-04042019-u-spravi-822233317/#hcq=sau5pQr>.
6. Рішення Луганського окружного адміністративного суду від 10 грудня 2018 року № 1240/2378/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/78417084>.
7. Постанова Верховного Суду від 29.03.2018 у справі № 818/1695/16. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/73089042>.
8. Податкові повідомлення-рішення: право на повторне відшкодування. URL: <http://tr.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-198751.html>.
9. Постанова Верховного Суду від 12.02.2019 № 826/7380/15. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/80427413?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress01&_ga=2.54650862.45699930.1581591786-1363036860.1581015275.
10. Постанові Верховного Суду від 07. 06. 2016 року по справі № 806/2256/15. URL: https://protocol.ua/ru/postanova_vsu_vid_07_06_2016_roku_u_spravi_806_2256_15.
11. Постанова Верховного Суду від 30 травня 2019 року у справі № 819/3144/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079402>.

Семенников С. В.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

PRINCIPLES OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL RELATIONS

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, запропоновано авторське визначення поняття «принципів здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин». Обґрунтовано, що до зазначених принципів найбільш доцільно віднести: верховенство права, законність, принцип дотримання прав і свобод людини, принципи системності, універсальності та раціональності контролю.

Ключові слова: принципи, принципи права, контроль, суб'єкт, адміністративні процесуальні правовідносини.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation of Ukraine, proposes the author's definition of "principles of control over the activities of the subjects of administrative procedural legal relations." It is substantiated that the most appropriate principles include: the rule of law, legality, the principle of observance of human rights and freedoms, the principles of systematization, universality and rationality of control.

Key words: principles, principles of law, control, subject, administrative procedural legal relations.

Постановка проблеми. Як влучно зазначає в своїх дослідженнях В.В. Лазарєв: «Право – це загальна воля, що є результатом узгодження приватних або специфічних інтересів, яка виражена у законі чи іншим способом визнається державою [1, с. 113]. Наведена думка вченого наглядно показує існування певного ядра, стрижня правової реальності країни, рушійним фактором якої є воля людини. Контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин також є діяльністю правовою, заснованою на нормах законодавства. Але вихідна модель цієї категорії лежить здебільшого у абстрактному, «ідейному» вимірі, представлений системою правових принципів із змістом яких варто розібратись окремо.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із здійсненням контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, у своїх наукових працях розглядали: М.С. Кельман, О.Ф. Вишневецький, М.О. Горбаток, В.О. Кучинський, А.Д. Машков, О.В. Петришин та В.С. Смородинський, В.В. Копейчиков, Г.О. Пономаренко, М.М. Рассолов, В.О. Лучин, Б.С. Ебзєєв та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, малодослідженим є питання принципів здійснення відповідної діяльності.

Саме тому метою статті є: визначити та надати характеристику принципам здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Спираючись на викладене, принципи здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин – це основоположні, базові, імперативні, розчинені у всій правовій системі норми-ідеї на яких ґрунтується правовий регламент суспільних відносин в галузі контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин.

Водночас, за обсягом свого змісту та вектору закладеної в середині принципу ідеї, останні поділяються між собою на групи, кожна з яких визначає окремий бік певного явища та категорії, в нашому випадку – контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. В правовій науці до розподілу або ж класифікації принципів вчені підходять по-різному.

Наприклад, залежно від свого характеру принципи права поділяються на соціально-економічні, політичні, ідеологічні, релігійні, естетичні і спеціально-юридичні. Особливість останніх, на думку М.С. Кельмана, полягає в тому, що вони відповідають на питання, як відображається в праві його соціальна основа, яка структура права і який характер правового регулювання суспільних відносин [2, с. 287].

Такі автори як О.Ф. Вишневецький, М.О. Горбаток, В.О. Кучинський, висловлюють точку зору, згідно якої обов'язковість принципів права визначається характером їх джерел. Як правило, ці джерела носять нормативний або доктринальний характер. Це значить, що принципи права або прямо закріплюються в законодавчих актах, тобто виступають у вигляді правових норм, або логічно виводяться із змісту чинного національного законодавства і норм міжнародного права, тобто є результатом наукових узагальнень. У першому випадку принципи права мають загальнообов'язковий характер і можуть офіційно реалізовуватися у правозастосовній практиці. В другому – вони мають науково-коментаторський характер, що передбачає їх використання саме в цій якості [3, с. 195-196].

Аналізуючи різні аспекти класифікації принципів права А.Д. Машков зауважував, що у теорії держави і права існує багато думок щодо класифікації принципів права. Ці кваліфікації, як правило, не суперечать, а доповнюють одна одну. За їх допомогою з'являється можливість більш точно

й адекватно зрозуміти їх природу, місце та значення для системи правового регулювання, створити умови для їх ефективного використання у правотворчості та правореалізації. Залежно від того, на яку сферу юридичних норм у системі права поширює свій вплив той чи інший принцип права, виділяють: загально-правові принципи права, тобто які поширюються на правову систему, всі галузі права (для сучасної української правової системи прикладом є принципи гуманності, законності тощо); галузеві принципи, тобто дія яких поширюється на правове регулювання у межах певної галузі права (наприклад, принцип свободи договору для цивільного права України чи принцип презумпції невинуватості для кримінального права України тощо); міжгалузеві принципи, тобто які є основоположними ідеями для кількох галузей права (наприклад, принцип змагальності в Україні може розглядатись як міжгалузевий, оскільки має закріплення у цивільно-процесуальному, господарсько-процесуальному та кримінально-процесуальному праві України) [4].

На наш погляд, визначаючи принципи здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин не можна виділити в їх складі якісь конкретні групи. Це пов'язано із особливістю сфери суспільних відносин які виникають в рамках здійснення указанного типу контролю. Комплексність зазначеної галузі говорить про те, що вона ґрунтується одразу на декількох групах вихідних положень, як загальноправового, так і галузевого, спеціально-правового, процесуального та іншого типу. Для того, що зрозуміти подібну специфіку ідейної сторони контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, визначимо, які конкретно принципи об'єднано в її складі.

На наш погляд, першим принципом варто визначити верховенство права. Слід відмітити, що вказане вихідне положення прямо закріплено в Конституції України. Так, в статті 8 Основного закону зазначено, що 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. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [5]. Зміст даного принципу також викладено в окремих актах суддівської практики. Наприклад, в Постанові Пленуму Верховного Суду України № 9 від 01.11.1996 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», в якій встановлено, що принцип верховенства права полягає у тому, що конституційні права і свободи людини та громадянина є безпосередньо діючими, вони визначають зміст та спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя [6]. Також варто відзначити Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо від-

повідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004, в якому зазначається, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [7]. Окремим виявом справедливості, зазначається у Рішенні КСУ, є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину. Справедливе застосування норм права – є передусім недискримінаційний підхід, неупередженість. Це означає, що покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного і особою винного. Адекватність покарання ступеню тяжкості злочину випливає з принципу правової держави, із суті конституційних прав та свобод людини і громадянина, зокрема права на свободу, які не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [7; 8, с. 154].

На думку окремих вчених, наприклад, С.П. Головатого, принцип верховенства права – це один із системи основоположних принципів, що визначають новітній конституційний лад України, і є юридично обов'язковою нормою найвищого рівня сучасного українського правопорядку. Його дія поширюється на усі органи державної влади, органи регіонального і місцевого самоврядування та їх посадових осіб в усіх сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності [9, с. 51; 10].

О.В. Петришин та В.С. Смородинський виділяють два підходи до розуміння принципу верховенства права. Відповідно до першого (широкого підходу) принципи верховенства права розуміється як модель правової організації державної влади в суспільстві, тобто як «верховенство права над державою», згідно з чим він практично охоплює всі засади правової державності. Наприклад, підтримання верховенства права в американській правовій традиції включає вирішення широкого кола питань, пов'язаних із конституціоналізмом, федералізмом, поділом влади, громадянськими правами, судовим захистом, судовою системою, кримінальним судочинством, адміністративним правом та інше. Другий підхід (вузький) передбачає розуміння верховенства права як модель співвідношення права і закону в регулюванні суспільних відносин. Саме на такий підхід зорієнтовано положення Конституції України, яка декларує визнання і дію принципу верховенства права, роз'яснюючи його зміст зокрема як:

– найвищу юридичну силу Конституції, яка уособлює найвищі правові цінності та передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй;

– пряму дію норм Конституції, яка передбачає гарантування звернення до суду для захисту конституційних прав безпосередньо на її підставі [11].

Отже, верховенство право при здійсненні контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин розкривається в тому, що право у рамках зазначеного процесу виступає ключовим, фундаментальним регулятором суспільних відносин, в зв'язку із чим усі процедури даного виду контролю повинні відбуватись виключно у правових рамках.

Наступним принципом є законність. Вказана вихідна ідея на закріплюється безпосередньо у положеннях Конституції, однак, її зміст досить повно опрацьовано у науковій теорії. Наприклад, на думку В.В. Копейчикова: «Законність – це такий режим державного і суспільного життя, за якого забезпечується повне й неухильне дотримання і виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Поняття законності охоплює дотримання і виконання всієї системи нормативних актів держави. Законність означає, що при здійсненні посадовими особами своїх владних функцій не має місця суб'єктивізму і сваволі, що ведеться рішуча боротьба із різного роду зловживаннями, фактами зневажання законів, порушенням прав і законних інтересів громадян, а також з неправомірною поведінкою громадян» [12, с. 208; 13, с. 43]. Г.О. Пономаренко вважає, що законність передбачає такий стан взаємовідносин між спеціальними суб'єктами забезпечення внутрішньої безпеки держави та фізичними (юридичними) особами, при якому їх зовнішня і внутрішньо-організаційна діяльність відповідає вимогам законів, інших законодавчих та підзаконних актів [14, с. 95]. М.М. Рассолов, В.О. Лучин, Б.С. Ебзеев визначають законність як принцип державного і суспільного життя, що є системою вимог неухильного додержання законів та їх дійсної реалізації державою, усіма її органами, громадськими організаціями, комерційними фірмами, посадовими особами і громадянами. Дослідники законність розуміють у двох вимірах: широкому і вузькому. В широкому сенсі законність розглядається як владорювання законів у суспільному житті, тобто як правовий режим (порядок), за якого норми права здійснюються усіма учасниками правових відносин. У вузькому – як принцип діяльності державних органів [15, с. 348].

Враховуючи вищевикладене, принцип законності здійснення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин полягає в тому, що учасники реалізації контрольної процедури зобов'язані провадити свою діяльність виключно в межах повноважень які на них покладено чинним законодавством України. Підтвердження зазначеного визначення можна знайти у статті 19 Конституції України в якій наголошено, що правовий порядок

в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. 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 [5].

Наступним є принцип дотримання прав і свобод людини при здійсненні контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. Так, відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [5].

В межах контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин принцип дотримання прав і свобод людини передбачає вимогу учасників контрольних процедур щодо недопущення будь-яких порушень законних інтересів людини і громадянина. Іншими словами, процес здійснення контролю не може проводитись у формі посягання на права і свободи людей, визначені у Конституції України та інших нормативно-правових актах.

Ще одним принципом, який ми вважаємо логічним виділити в рамках проведеного дослідження є вихідна ідея системності контролю. Відповідно до довідникової літератури, одним з визначень слова «система» є порядок, зумовлений планомірним розташуванням частин, стрункий ряд, зв'язане ціле [16]. В цьому аспекті системність контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин передбачає його систематичне, безперервне, послідовне здійснення, з метою забезпечення найбільшої відповідності дій суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин чинному законодавству.

Варто також виділити принцип універсальності контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. Дана вихідна ідея походить від особливості змісту контролю в розглянутій сфері, який вбирає в себе комплекс неоднорідних, регульованих різними галузями права заходів, засобів та методів аналізу, оцінки, моніторингу та координації дій суб'єктів адміністративних процесуальних відносин.

Останньою вихідною ідеєю в рамках розпочатого наукового дослідження є принцип раціональності контролю. Його зміст полягає в тому, що контроль за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин має проводитись з метою отримання найбільшої користі, тобто, для задоволення всіх цілей контрольних процедур (аналізу, оцінки, моніторингу, координації дій суб'єктів, застосування до порушників легального режиму адміністративно-процесуальних правовідносин санкцій) та подальшого удосконалення діяльності контрольованих суб'єктів.

Висновок. Отже, саме так, а наше переконання, виглядає перелік ключових принципів здійснення

контролю за діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. Безперечно, представлена у даному науковому дослідженні позиція показує лише один із багатьох наукових підходів,

однак, на наш погляд саме вона найбільш точно, повно та актуально зображує ідейний бік, фундаментальну частину предмету адміністративних процесуальних правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лазарев В.В. Теория государства и права. М.: «Статут», 1992. 440 с.
2. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави і права : підруч. Львів: «Новий Світ 2000», 2004. 584 с.
3. Вишнеvский А.Ф., Горбатов Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права: Учебное пособие. Минск: Амалфея, 2004. 688 с.
4. Машков А.Д. Теорія держави і права: підручник. Київ: Дакор. 2015. 491 с.
5. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
6. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова № 9 Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-96>.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : від 9 лип. 1998 р. : Справа № 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Стор. 59.
8. Подорожній Є.Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві України : дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 426 с.
9. Головатий С. П. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с.
10. Гетьман Є. А. Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 134. С. 61-69.
11. Петришин О.В., Погребняк С.П., Смородинський В.С. Теорія держави і права : підручник. Х. : Право, 2015. 368 с.
12. Загальна теорія держави і права / [за ред. В.В. Копейчикова]. К.: Юрінком Інтер, 1998. 320 с.
13. Козак О.С. Звільнення від кримінальної відповідальності: дисертація. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2008. 228 с.
14. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2008. 442 с.
15. Теория государства и права. Учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 640с.
16. Словник іномовних слів / уклад. : С. И. Морозова, Л. М. Шкарапута. К.: Наукова думка, 2000. 662 с.

Снитнікова М. В.

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

ІНДИВІДУАЛЬНІ АКТИ СТОСОВНО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСПЛАНТАЦІЙ В УКРАЇНІ

INDIVIDUAL ACTS REGARDING THE PUBLIC ADMINISTRATION OF TRANSPLANTATION IN UKRAINE

У статті проаналізовано індивідуальні акти стосовно публічного адміністрування трансплантації в Україні. Виконання будь-яких публічних функцій та вирішення проблем які виникають у будь-якій сферах є у першу чергу, виконання адміністративних зобов'язань здійснюється через правові акти публічного адміністрування. Саме індивідуальні акти публічного адміністрування є основним інструментом діяльності суб'єктів публічної адміністрації, не є виключенням і сфера трансплантації.

Встановлено, що індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері трансплантації, є різновидом адміністративних актів, їм притаманні всі їх ознаки, вони ухвалюються виключно компетентними суб'єктами владних повноважень – від розпоряджень Кабінету Міністрів України до індивідуальних рішень на територіальних одиницях, їх дія обмежується настанням певного юридичного акту або певним терміном дії.

Ключові слова: індивідуальні акти, життя людини, здоров'я, публічне адміністрування, трансплантація.

The article analyzes individual acts concerning the public administration of transplantation in Ukraine. The performance of any public functions and the solution of problems that arise in any area is, first of all, the performance of administrative obligations is carried out through legal acts of public administration. Individual acts of public administration are the main tool of public administration, and the field of transplantation is no exception.

It is established that individual acts of public administration entities that carry out administrative and legal regulation in the field of transplantation are a kind of administrative acts, they have all their features, they are adopted only by competent subjects of power – from orders of the Cabinet of Ministers to individual decisions in territorial units, their effect is limited to the occurrence of a certain legal act or a certain period of validity.

Key words: individual acts, human life, health, public administration, transplantation.

Актуальність дослідження. Виконання будь-яких публічних функцій та вирішення проблем які виникають у будь-якій сферах є у першу чергу, виконання адміністративних зобов'язань здійснюється через правові акти публічного адміністрування. Саме індивідуальні акти публічного адміністрування є основним інструментом діяльності суб'єктів публічної адміністрації, не є виключенням і сфера трансплантації.

Огляд останніх досліджень. В дослідження лягли роботи науковців-теоретиків з адміністративного права, а саме: А. Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Ю. П. Битяка, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, С.В. Кивалова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Р.С. Мельника тощо.

Та науковців, які зверталися до спеціалізованих питань щодо трансплантації органів і тканин людини: Г.А. Білецької, З.С. Гладун, В.А. Глушкової, І.Л. Горелик, С.В. Гринчак, А.П. Громової, Л.Г. Дунаєвської, А.А. Жалінської, Я.О. Ковальової, Г.І. Капуста, І.В. Кирилюк, О.Ю. Кашинцевої, Д.П. Кобякової, Н.В. Коробцової, Л.В. Красицької, Г.Н. Красновського, В.І. Лебідь, І. Крилова, Н.А. Маргацької, А.М. Маркіна, І.В. Мішука, О.О. Мислиивої, А.В. Мусієнко, М.М. Новицької, О.І. Панасенко, В.І. Пішта, О.Г. Пелагеш, В.І. Прозоровського, О.Е. Старовойтова, Р.О. Стефанчука, С.С. Тихонова, Г.В. Чеботарьова, В.М. Шульги, В.В. Юшкової та інші.

Однак, питання публічного адміністрування трансплантації в Україні на сьогодні найбільш спір-

не з медичної точки зору та найменш досліджене питання в аспекті адміністративного права.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити індивідуальні акти публічного адміністрування трансплантації в Україні.

Виклад основних положень. В адміністративному праві особлива роль приділяється нормативно-правовим актам України якими регулюються адміністративно-публічне врегулювання суспільних відносин у сфері трансплантації. У загальному розумінні О. Бандурка, зазначав, що акти, не обмежені терміном дії, діють до їхнього скасування або прийняття нового акта. Дія актів, обмежених терміном дії, припиняється у зв'язку з настанням якої-небудь події або факту. Та їх характеризував: за ієрархією органів, які їх видають: акти Кабінету Міністрів України (постанови та розпорядження), акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (накази інструкції вказівки), акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (рішення), акти місцевих органів виконавчої влади (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; накази керівників відділів та управлінь МДА; накази адміністрацій державних підприємств, установ, організацій); за формою – на письмові, усні, конклюдентні та знакові; за дією у просторі: на територіальні – ті, що діють в межах визначеної території (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України), галузеві – ті, що діють у визначеній сфері, галузі, підгалузі (наказ Міністерства внутрішніх справ України), а також локального характеру – діють у рамках

окремого підприємства, установи, організації; за дією в часі бувають акти обмежені і необмежені терміном дії [1]. Практично такої ж думки і укладачі підручника «Адміністративного права України» та віднесли до форм публічного управління видання нормативних актів (нормативно-правових актів); видання адміністративних актів (індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих дій; здійснення матеріально-технічних операцій [2]. На думку О.Кузьменко ненормативні (індивідуальні) акти публічного адміністрування – це індивідуальні правові акти, що розв'язують конкретну адміністративну справу, персонально визначають поведінку адресата, мають владний характер, застосовуються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку. Індивідуальні акти поширені в практиці діяльності публічної адміністрації, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її призначенню і є найважливішим засобом оперативного вирішення нагальних питань. Крім того, саме індивідуальні акти забезпечують реалізацію правоохоронної функції адміністративного права та публічної адміністрації. Вони використовуються також і для реалізації норм ряду інших галузей права (наприклад фінансового, земельного, трудового). Проте головною вимогою, що пред'являється до їх видання, є їх відповідність нормативним адміністративно-правовим актам. В іншому випадку вони не можуть бути визнані дійсними. У нормативних актах насамперед формулюються адміністративно-правові приписи, заборони і дозволи, а також умови їх використання, в той час, як в індивідуальних актах вони безпосередньо застосовуються до конкретних осіб [3]. Індивідуальні акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їх виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їхня конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [4].

Так, говорячи за сферу медицини у цілому, де залежно від форми власності суб'єкти публічного управління використовують різноманітні методи: від оперативного управління до ліцензування медичної діяльності, акредитації медичних закладів і контролю за дотриманням ліцензійних умов та чинного законодавства про охорону здоров'я.

Так як, приклад кабінет Міністрів постановою від 24 квітня 2000 р. № 695 надав право Міністерству охорони здоров'я затверджувати: порядок перевезення анатомічних матеріалів людини в межах України та вивезення за межі України за погодженням з Академією медичних наук, Державною мит-

ною службою, Міністерством транспорту; визначати порядок взяття, зберігання і використання кісткового мозку за погодженням з Академією медичних наук; та затверджувати медико-біологічні вимоги до тварин, умови їх утримання, порядок взяття у них ксенотрансплантантів за погодженням з Академією медичних наук, Міністерством аграрної політики. У подальшому ця постанова втратила чинність та Постановою Кабінету Міністрів від 18 грудня 2019 р. № 1083 затвердження переліку послуг та тарифів на послуги з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги методом трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів, які надаються учасниками пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів [5]. На підставі цього нормативного акту на територіальних місцях розроблено додаткові програми та інші індивідуальні акти сфери трансплантації. Зупинимось на індивідуальних актах, що видаються на відповідних територіальних рівнях у сфері трансплантації.

Так, наприклад, Одеською міською радою було прийнято Міську цільову програму «Здоров'я» на 2012–2014 роки від 19.04.2012р. № 1880-VI, яка передбачала фінансування найбільш вразливих верств населення на соціальний захист і здоров'я шляхом забезпечення доступності гарантованих обсягів життєво необхідних лікарських засобів для збереження їх життя і здоров'я, поліпшення демографічної ситуації, підвищення якості і ефективності медико-санітарної допомоги [6]. Так, Київською міською радою прийнято зміни та внесені доповнення до Міської цільової програми «Здоров'я киян» на 2020–2022 роки у розділі 3 «Розвиток нефрологічної допомоги» визначено фінансування на закупівлю ліків, надання медичних послуг пов'язаних з трансплантацією на 2020–2022 роки як із державного бюджету так і бюджету міста [7]. Вказана програма затверджена розпорядженням КМДА від 20.12.2019 р. № 2218 у подальшому неодноразово вносились зміни до вказаної програми. Також, з метою підвищення іміджу медичного працівника та надання якісно та своєчасного медичного лікування, особливо у сфері трансплантації при відповідному департаменті створено кваліфікаційні комісії, де медичні працівники певного профілю зобов'язані проходити підвищення кваліфікації, як наприклад, Наказом МОЗ від 12.08.2009 № 588 зобов'язано всіх працівників, що працюють у медичній сфері та мають не профільну освіту пройти медичне підвищення кваліфікації та відповідне додаткове стажування. Після здачі іспитів відповідній комісії їм буде враховано підвищення кваліфікації. Наказом МОЗ від 21.02.2019 № 446 внесено зміни до положення про проведення атестації лікарів.

Таким чином, що індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері трансплантації, є різновидом адміністративних актів, їм притаман-

ні всі їх ознаки, вони ухвалюються виключно компетентними суб'єктами владних повноважень – від розпоряджень Кабінету Міністрів України до індивідуальних рішень на територіальних одиницях, їх дія обмежуються настанням певного юридичного акту або певним терміном дії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручн. / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2012. 584 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2019. 520 с.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України підручник. Юрінком Інтер. 2018. 904 с.
4. Науково-практичний коментар до ст. 171 Кодексу про адміністративне судочинство. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KK003216>.
5. Про затвердження переліку послуг та тарифів на послуги з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги методом трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів, які надаються учасниками пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів. Постанова Кабінету Міністрів від 18 грудня 2019 р. № 1083. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1083-2019-%D0%BF#Text>.
6. Міська цільова програма «Здоров'я» на 2012-2014 роки від 19.04.2012р. № 880-VI. *Одеська міська рада* : офіційний сайт. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/41081>.
7. Міської цільової програми «Здоров'я киян» на 2020-2022 роки. *Офіційний сайт Департаменту охорони здоров'я КМДА*. URL: <https://health.kievcity.gov.ua/content/cilovi-programy.html>.

Фесенко О. М.
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ВИДИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ

TYPES AND ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF INVESTMENT PROTECTION ENTITIES IN UKRAINE

Статтю присвячено аналізу суб'єктів захисту інвестицій в Україні, оскільки питання про поняття та види суб'єктів захисту інвестицій в економічній та юридичній літературі є дискусійним. Охарактеризовано основні види суб'єктів захисту інвестицій та визначено їх адміністративно-правовий статус.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційна діяльність, захист інвестицій, суб'єкти, суб'єкти захисту інвестицій.

The article is devoted to the analysis of investment protection subjects in Ukraine, since the question of the concept and types of investment protection subjects in the economic and legal literature is debatable. The main types of investment protection subjects are described and their administrative and legal status is determined.

Key words: investments, investment activity, investment protection, the subjects, the subjects of investment protection.

Постановка проблеми. В умовах подолання інвестиційної кризи, обумовленої переходом до ринку, теоретичне осмислення цілей і завдань правового забезпечення діяльності інвесторів особливо актуально. Перетворення в ході адміністративної реформи органів виконавчої влади, що здійснюють правове регулювання інвестицій та забезпечують управління процесом захисту прав інвесторів та недопущення надмірного втручання в їх діяльність, вимагає визначення єдиних цілей, завдань захисту інвестицій, і, відповідно, таких ключових понять, як «суб'єкти адміністративно-правового захисту інвестицій», «право інвесторів на адміністративний захист», однак реформування не дозволяє задовольнити цю потребу. Адміністративно-правовою наукою не запропоновано єдиного формулювання цих інститутів [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Даной проблематики торкалися роботи таких теоретиків та практиків як: Д. А. Агапов, А. В. Майфат, Д. С. Ратнікова, О. П. Гетманець, О. Г. Хрімлі, М. М. Біліхар, В. В. Поєдинок та інші. Проте, окремі аспекти даної проблематики потребують новітніх підходів для їх вирішення.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб встановити види суб'єктів захисту інвестицій в Україні та проаналізувати їх адміністративно-правовий статус.

Виклад основного матеріалу. Комплексний характер регулювання інвестиційно-захисних відносин передбачає закріплення в законодавстві не тільки цілей, принципів, а й напрямів правового захисту діяльності органів державного та муніципального управління, спрямованої на розвиток інвестиційного ринку. Для визначення заходів адміністративно-правового та фінансово-правового впливу на суб'єкти інвестиційно-захисних відносин необхідно встановити коло суб'єктів і з'ясувати їх адміністративно-правовий статус.

Питання про поняття та види суб'єктів захисту інвестицій в економічній та юридичній літературі

є дискусійним. Дискусійність цього питання обумовлена відсутністю єдиної юридичної концепції розуміння інвестиційної діяльності, а також використанням законодавцем для позначення осіб, інвестують свої кошти в ті чи інші види діяльності, різної термінології. Тому, поняття та коло суб'єктів захисту інвестицій будуть залежати насамперед від змісту, що вкладається в поняття «інвестиційна діяльність». Інвестиційна діяльність в економічній сфері являє собою процес розміщення капіталу, що має спеціальне цільове призначення (отримання вигоди). Отже, у загальному вигляді поняття «суб'єкти захисту інвестиційної діяльності» охоплюватиме учасників процесу розміщення капіталу, що має спеціальне цільове призначення (з економічної точки зору). Однак таке визначення носить надмірно узагальнений характер, і його необхідно конкретизувати стосовно до правової сфери [9, с. 55].

Загальнотеоретичне поняття суб'єкта права, що використовується і в галузевих правових науках, було розроблено професором С. С. Алексєєвим. Вчений виділив дві основні ознаки суб'єкта права «особа, учасник суспільних відносин (індивіди, організації), яка за своїми особливостями може бути носієм суб'єктивних прав та обов'язків... особа, яка реально здатна брати участь у правовідносинах, набула властивість суб'єкта права в силу юридичних норм» [3, с. 139].

Отже, суб'єкти захисту інвестиційної діяльності повинні володіти зазначеними ознаками, тобто бути носіями певного обсягу прав та обов'язків у сфері інвестиційної діяльності. Однак необхідно мати на увазі кілька моментів: 1) інвестиційна діяльність може опосередковуватися в одних випадках приватноправовими, а в інших-публічно-правовими формами; 2) інвестиційні процеси регламентуються досить різноманітно, через що існують різні юридичні моделі поняття «інвестиції», відповідно, коло суб'єктів інвестиційної діяльності може відрізнятися. Отже, для встановлення конкретного кола

суб'єктів захисту інвестиційної діяльності необхідно насамперед виявити правову природу відносин, які виникли, а потім звернутися до нормативних актів, що їх регламентують, тобто до інвестиційного законодавства [1, с. 56].

Система інвестиційного законодавства об'єднує різні за своєю галузевою належністю правові норми, серед яких можна виділити: 1) загальні нормативні акти, орієнтовані на регулювання широкого комплексу відносин; 2) спеціальні, спрямовані на регулювання окремих видів відносин. Основа правового регулювання інвестиційної діяльності становлять саме норми, регламентують правовий статус її суб'єктів.

Останнє цілком закономірне, оскільки, по-перше, від визнання особи суб'єктом «інвестиційного права» залежить надання йому відповідних прав і пільг, які встановлені в нормах інвестиційного права; по-друге, статус суб'єкта має значення при реєстрації, допуску до здійснення господарської діяльності. По-третє, якщо особу, наприклад, визнано інвестором, на неї можуть поширюватися гарантії та інші умови, передбачені законодавством [8, с. 20; 1, с. 56].

В юридичній літературі виділяються різні ознаки суб'єктів захисту інвестиційної діяльності, але більшість з них, на наш погляд, характерно для суб'єктів права і правовідносини в цілому. Серед специфічних ознак суб'єктів захисту інвестиційної діяльності, і то досить умовно, можна назвати поєднання функції двох або декількох учасників, наприклад, виступати одночасно в якості замовника, вкладника, кредитора, покупця, акціонера тощо, така ситуація, на наш погляд, пов'язана з тим, що поняття «суб'єкти інвестиційної діяльності» саме по собі досить збірне та абстрактне, оскільки їм фактично охоплюються суб'єкти різних галузей [1, с. 56–57]. У доктрині існують різні класифікації суб'єктів інвестиційної діяльності. Наприклад, А. В. Майфат виділяє наступних суб'єктів ринку інвестицій: організаторів інвестування, інвесторів, суб'єктів інвестиційної діяльності, професійних учасників ринку інвестицій. У поняття «суб'єкти інвестиційної діяльності», на думку автора, входять колективні або інституційні інвестори, які поділяються на універсальних колективних інвесторів та спеціалізованих колективних інвесторів [10, с. 104]. Д. С. Ратнікова пропонує розводити поняття «суб'єкти інвестиційної діяльності» та «суб'єкти інвестиційного процесу» [17, с. 10]. До перших вона відносить інвестора та інших осіб, яким він передає повноваження щодо реалізації своїх функцій (замовник, оператор в угодах про розподіл продукції, керуючий на ринку цінних паперів, користувач); до других – суб'єктів інвестиційної діяльності, а також інших осіб, які сприяють інвестору в реалізації інвестиційного проекту (в тому числі підрядників, постачальників обладнання та ін.) [17, с. 11]. Таким чином, на думку Д. С. Ратнікової, поняття «суб'єкти інвестиційного процесу» більш широке за своїм змістом [1, с. 57]. З точки зору О. М. Вінника можна виділити таких учасників інвестиційної діяльності: виконавці – суб'єкти господарювання, що здійснюють практичні дії щодо

реалізації інвестицій. Наприклад, проектні, будівельні, впроваджувальні та інші організації, що виконують роботи, виготовляють продукцію, надають послуги, необхідні для реалізації інвестицій; банки та інші фінансові структури, що надають кошти для вкладення інвестицій; інвестиційні інститути, серед яких чільне місце посідають інвестиційні фонди та інвестиційні компанії, довірчі товариства (виконують роль фінансових посередників на ринку інвестицій); органи державного, регіонального, галузевого, міжгалузевого тощо господарського управління (міністерства та відомства, виконками місцевих рад народних депутатів, господарські об'єднання тощо); органи державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності [22, с. 97; 6, с. 13].

Звернемося до законодавства, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність» суб'єктами інвестиційної діяльності можуть бути інвестиційної діяльності можуть бути громадяни і юридичні особи України та іноземних держав, а також держави [15]. На основі Закону ми можемо виділити дві категорії суб'єктів інвестиційної діяльності – це інвестори та учасники, але вони можуть одночасно суміщати ці статуси. Відтак, інвестори – суб'єкти інвестиційної діяльності, які приймають рішення про вкладення власних, позичкових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти інвестування (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність»). В свою чергу, учасниками інвестиційної діяльності можуть бути громадяни та юридичні особи України, інших держав, які забезпечують реалізацію інвестицій як виконавці замовлень або на підставі доручення інвестора (ч. 3 ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність») [15].

Необхідно підкреслити, що правозахисні дії суб'єктів інвестиційної діяльності так чи інакше залежать від волі держави. Саме тому, особливим правовим статусом в інвестиційно-захисних відносинах, безумовно, володіє держава, яка, з одного боку, може виступати безпосередньо як інвестор, а з іншого боку – як носій владних повноважень. Держава як учасник інвестиційної діяльності, виступаючи в якості інвестора, рівноправного суб'єкта цивільно-правових відносин в інвестиційній діяльності, одночасно здійснює управління нею в межах державної території. У той же час держава виступає й власником майна. В свою чергу, управління державною власністю виступає адміністративною, владною діяльністю. Організація управління державною власністю являє собою складну сукупність дій органів держави: виступаючи як власник, держава повинна вирішувати завдання з ефективного управління своїм майном, що має на увазі, в свою чергу, наявність інвестиційних-захисних відносин, в яких вона виступає в якості інвестора. Ступінь участі держави в інвестиційній сфері має об'єктивні межі. Ці межі обумовлені, з одного боку, реальними фінансовими можливостями, а з іншого – тим, що присутність держави в економіці має сприяти припливу приватних інвестицій, а не їх витісненню, так як в процесі розвитку ринкових відносин доведено, що приват-

ні інвестиції використовуються ефективніше, ніж бюджетні. Перелік методів державного регулювання захисту інвестиційних проектів можна умовно розділити на прямі і непрямі. До непрямих відноситься створення сприятливих умов для захисту інвестицій, удосконалення системи оподаткування, розширення використання коштів населення та інших позабюджетних джерел фінансування інвестиційної діяльності, вжиття антімонопольних заходів, забезпечення можливості для інвесторів формувати власні інвестиційні фонди. До прямих методів державного регулювання захисту інвестицій належать безпосередня участь держави в інвестиційній діяльності, розробка, затвердження та фінансування інвестиційних проектів, формування переліку потенційних об'єктів у списку інвестиційних проектів [11, с. 27–28].

Отже, в якості суб'єкту захисту інвестиційної діяльності можуть виступати публічні утворення – держава Україна, органи державної влади, територіальні громади, державні підприємства, установи й навчальні заклади тощо, які є в більшості випадків суб'єктами публічного права. В якості державних органів, наділених компетенцією в інвестиційній сфері виступають Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство фінансів України, Міністерство закордонних справ, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Офіс фінансового контролю, Фонд державного майна України, Державний інноваційний фонд та інші. Слід відзначити, що особливим інструментом державної інвестиційної діяльності є кредитна політика, за допомогою якої стимулюється вкладення коштів у пріоритетні інвестиційні проекти. Держава здійснює кредитну політику через Фонд державного майна, Державний інноваційний фонд, Пенсійний фонд тощо.

У контексті забезпечення реалізації національних пріоритетів, сприяння виходу українських експортерів на зовнішні ринки, захисту їхніх економічних інтересів за кордоном і залучення прямих іноземних інвестицій в економіку України з квітня 2013 року при МЗС діє Рада експортерів та інвесторів (РЕІ) (оновлений склад запрацював з 21 травня 2020 року). РЕІ – це консультативно-дорадчий орган при Міністерстві закордонних справ України, який допомагає українському бізнесу виходити на зовнішні ринки та розвивати експортну діяльність. У рамках РЕІ на постійній основі здійснюється моніторинг та оперативне інформування національних виробників стосовно потенційних можливостей розширення української присутності на світових ринках, зацікавленості іноземних компаній у налагодженні контактів з вітчизняними партнерами. Станом на 20 травня 2020 року до складу РЕІ входять 120 компаній. У практичному плані роботи РЕІ запроваджено механізм опрацювання звернень вітчизняних компаній щодо просування їх продукції та пошук партнерів на іноземних ринках із використанням наявних можливостей еко-

номічних відділів у складі закордонних диппредставництв. При цьому одним із ключових завдань роботи РЕІ є сприяння участі українських підприємств і компаній у тендерах та конкурсах, реалізації інфраструктурних та інвестиційних проектів за кордоном, участі у виставкових заходах та форумах, що сприяє розвитку міжнародної виробничої кооперації вітчизняних підприємств, збільшенню обсягів українського експорту та просуванню комерційних інтересів наших компаній на світових ринках в цілому [2].

В якості суб'єктів захисту інвестиційної діяльності можуть також виступати такі публічні утворення як органи місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР).

Для подальшого руху в напрямку створення сприятливого режиму для інвесторів роль державного управління бачиться в наступному:

- підтримці макроекономічної стабільності при зниженні інфляції. Падіння інфляції знижує рівень невизначеності та сприяє падінню номінальних та реальних ставок, підвищуючи доступність кредитних ресурсів для реального сектора економіки.
- необхідності продовження модернізації українського законодавства, що регламентує інвестиційну діяльність, в правозахисному напрямку. Треба позбавити учасників інвестиційного процесу від необхідності вдаватися до сумнівних і «сурогатних» схем. При відсутності прозорості та однозначності в договірних зобов'язаннях немає довіри інвесторів, а значить, немає повноцінної захищеності прав та фінансів інвестора.
- прийнятті таких законодавчих актів, які б застосовувалися на практиці без спотворень, зволікань та винятків.

Можна зробити висновок про те, що інвестиційні процеси в Україні потребують набагато більше правової підтримки та захисту держави, у створенні адекватної нинішнім умовам законодавчої бази, ніж у вливанні бюджетних коштів у реалізацію інвестиційних проектів.

В якості окремої групи суб'єктів захисту інвестиційної діяльності в юридичній літературі виділяють «квазісуб'єктів інвестування», тобто об'єднання осіб, які спільно вкладають матеріальні та фінансові ресурси для досягнення економічних та соціально корисних цілей (такий підхід знаходить відображення, наприклад, у ст. 1 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. № 1039-XIV відповідно до якої інвестор (інвестори) – громадянин України, іноземець, особа без громадянства, юридична особа України або іншої держави, об'єднання юридичних осіб, створене в Україні чи за її межами, особи, які діють окремо чи спільно, що має (мають) відповідні фінансово-економічні та технічні можливості або відповідну кваліфікацію для користування надрами та визначений переможцем (переможцями) конкурсу; особа, яка набула прав та обов'язків, визначених угодою про розподіл продукції, в результаті передачі прав та обов'язків [16]).

За виконуваними функціями в процесі захисту інвестиційної діяльності в якості суб'єктів можуть виступати безпосередньо інвестори та такі їх види як вкладники, кредитори та покупці, а також інші учасники як замовники, підрядники й користувачі об'єктів інвестиційної діяльності.

Інвестор є центральним поняттям у колі суб'єктів захисту інвестиційної діяльності, що охоплює осіб, які вкладають власні, позикові або залучені кошти та забезпечують їх цільове використання. Інвесторами можуть бути публічно-правові утворення, державні органи, фізичні та юридичні особи, які не мають статусу юридичної особи об'єднання юридичних осіб, міжнародні організації [9, с. 59]. У спеціальній літературі вважається, що суб'єкт стає інвестором, «коли він розміщує капітал у виробництво, як засіб отримання ним доходу» [18, с. 36] та тим самим очікує отримання зазначеного доходу. Розбіжності починаються в тому, хто і як може отримати дохід від використання вкладених коштів, який ступінь участі інвестора. Так, ряд авторів в якості інвесторів визнають тільки тих осіб, «хто реально бере участь у виробничому процесі використання інвестицій або забезпечує їх цільове застосування, в силу чого він має право брати участь в прибутках, отриманих від використання інвестицій» [5, с. 121]. Інші, навпаки, вважають, що контроль над цільовим розпорядженням коштів – це право інвестора, але не складова його статусу [20, с. 43; 9].

В свою чергу, В. В. Поєдинок, досліджуючи основні права інвестора у сфері господарювання, запропонувала їх поділ на: 1) права щодо здійснення інвестування, які обслуговують власне здійснення господарської функції інвестора (право здійснювати інвестиції в будь-яких формах та в будь-яких видах, у будь-які об'єкти та в будь-яких обсягах, з урахуванням обмежень, встановлених законом; право використовувати власні, позичкові і залучені кошти для фінансування інвестиційної діяльності, за винятком випадків, коли використання позичкових та/або залучених коштів обмежене або заборонене законом; право залучати на договірній основі для реалізації інвестицій будь-яких учасників інвестиційної діяльності відповідно до законодавства, а також об'єднувати кошти з коштами інших інвесторів); 2) права щодо інвестицій та результатів їх здійснення (право на володіння, користування, розпорядження, здійснення інших правомочностей щодо об'єктів та результатів інвестиційної діяльності відповідно до закону та умов договору; право передавати за договором свої права та обов'язки щодо здійснення інвестицій з урахуванням обмежень, встановлених законом; право на припинення інвестиційної діяльності відповідно до законодавства та умов договору); 3) права щодо сприятливих умов інвестиційної діяльності (право на отримання суттєвої інформації про господарську діяльність реципієнта інвестицій та/або об'єкти інвестування; право на отримання державної підтримки в формах та випадках, передбачених законодавством, – прямої у вигляді надання бюджетних коштів та непрямої у вигляді надання пільг, а також додаткових гарантій) [13, с. 13].

З урахуванням спрямованості основної господарської діяльності, здійснюваної інвесторами, їх поділяють на індивідуальних та інституціональних інвесторів. Індивідуальний інвестор – це фізична або юридична особа, здійснила вкладення власних коштів у формі інвестицій для розвитку основної виробничо-господарської діяльності. Як правило, індивідуальний інвестор зацікавлений тільки в тому, щоб вільні гроші принесли йому прибуток, який стане джерелом доходу на пенсію або ж забезпечить фінансову стабільність його родині. Інституційний інвестор – це фінансовий посередник, що акумулює кошти індивідуальних інвесторів та здійснює інвестиційну діяльність від своєї особи. Вони здійснюють свою діяльність за рахунок та в цілях власників коштів і розподіляють результати інвестування між власниками. В якості інституційних інвесторів виступають банки, інвестиційні компанії, інвестиційні фонди, що спеціалізуються, як правило, на операціях з цінними паперами, пенсійні фонди, страхові компанії. Діяльність індивідуальних інвесторів можна охарактеризувати двома ознаками: залучення інвестицій за допомогою укладання відповідних інвестиційних договорів пенсійного, довірчого управління, акціонерного та інших; інвестування майна в діяльність інших суб'єктів обороту на підставі договорів інвестиційного характеру [9, с. 60].

Права інших учасників інвестиційної діяльності законодавством не визначені. Це означає, що всі інші суб'єкти захисту інвестиційної діяльності визначають коло своїх повноважень за домовленістю з інвестором та закріплюють їх у договорі. У зв'язку з цим, виникає необхідність проаналізувати і інші види інвесторів.

Отже, визначимо кредитора як суб'єкта захисту інвестиційної діяльності. Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 року [7] встановлює, що кредитор – юридична або фізична особа, а також контролюючий орган, уповноважений відповідно до Податкового кодексу України здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у межах своїх повноважень, та інші державні органи, які мають вимоги щодо грошових зобов'язань до боржника; забезпечені кредитори – кредитори, вимоги яких до боржника або іншої особи забезпечені заставою майна боржника; конкурсні кредитори – кредитори за вимогами до боржника, що виникли до відкриття провадження у справі про банкрутство і виконання яких не забезпечено заставою майна боржника; поточні кредитори – кредитори за вимогами до боржника, що виникли після відкриття провадження у справі про банкрутство. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI встановлює, що кредитор – це юридична або фізична особа, яка має підтверджені у встановленому порядку вимоги щодо грошових зобов'язань до боржника, у тому числі щодо виплати заборгованості із заробітної плати працівникам боржника, а також контролюючі органи – щодо податків та зборів [12].

Розглядаючи такого суб'єкта як вкладник, необхідно зазначити, що згідно з ч. 1 ст. 1058 Цивільного кодексу України, якою регулюється договір банківського вкладу, вкладник – це сторона договору, яка здійснює передачу грошової суми (вкладу) іншій стороні (банку) з метою отримання процентів або доходу в іншій формі на умовах та в порядку, встановлених договором. До відносин банку та вкладника за рахунком, на який внесений вклад, застосовуються положення про договір банківського рахунка (глава 72 цього Кодексу), якщо інше не встановлено цією главою або не впливає із суті договору банківського вкладу [21]. Згідно з постановою «Про затвердження Положення про порядок здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами» від 03.12.2003 р. № 516 [14] вкладник – це юридична чи фізична особа, яка здійснила розміщення готівкових (безготівкових) грошових коштів або банківських металів на рахунок у банку чи придбала ощадний (депозитний) сертифікат банку на договірних умовах.

Далі розглянемо суб'єкта, визначеного у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність», а саме покупця. М. М. Бліхар пропонує такий термін як «інвестиційний покупець» – це сторона інвестиційних правовідносин, яка вклала власні позичкові або залучені майнові та інтелектуальні цінності в об'єкти інвестування і приймає або зобов'язується прийняти майно від продавця та сплатити за нього певну грошову суму з метою отримання від операцій з цим майном доходу у майбутньому [4, с. 300].

Про покупця як інвестора безпосередньо йдеться у частинах 5, 6 ст. 7 Закону України «Про інвестиційну діяльність», де передбачено право інвестора на придбання необхідного йому майна у громадян і юридичних осіб, а також право інвестора володіти, користуватися і розпоряджатися об'єктами та результатами інвестицій, включаючи реінвестиції та торговельні операції [15]. Практична реалізація ч. 5 ст. 7 Закону України «Про інвестиційну діяльність» знайшла відображення у постанові Верховного Суду України від 18.02.2015 р., який зробив правовий висновок щодо визнання права власності на нежитлові приміщення, зокрема на новостворене нерухоме майно, що набувається за договором інвестування [19, с. 92].

Висновки. Підводячи підсумок проведеному дослідженню суб'єктів захисту інвестиційної діяльності слід зазначити, що на державному рівні сформована досить функціональна система органів управління інвестиційною діяльністю, що включає як державні органи виконавчої влади, так і недержавні. Компетенція органів, що регулюють інвестиційну діяльність, строго нормативно визначена. Разом з тим хотілося б виділити ряд факторів в процесі управління інвестиційною діяльністю державними органами, що ускладнюють можливості реалізації інвестиційних проєктів. Це, перш за все, досить тривалі терміни виконання окремих управлінських погоджувально-дозвільних функцій, які на роки розтягують час запуску інвестиційних проєктів, що знижує їх економічну привабливість для інвестора.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Агапов Д. А. Правовое обеспечение защиты инвестиций в Российской Федерации (Управленческий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2004. 173 с.
2. Административное право Украины : онлайн-підручник. URL: <http://pravoznavec.com.ua/books/1/5#chlist> (дата звернення: 06.02.2020).
3. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т.1. 583 с.
4. Бліхар М. М. Правова природа інвестиційних відносин: фінансово-правове регулювання : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 488 с.
5. Бублик В. А. Гражданско-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации: проблемы теории, законотворчества и правоприменения : монография / М-во общ. и проф. образования Рос. Федерации. Ур. гос. юрид. акад. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1999. 226 с.
6. Вітнік О. М. Інвестиційне право : навчальний посібник. К. : Юридична думка, 2005. 568 с.
7. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2018 № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 19. Ст. 74.
8. Коренев А. П. Административное право России. Москва, 1999. 280 с.
9. Лаптева А. М. Понятие и виды субъектов инвестиционной деятельности. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. № 1. 2014. С. 55–61.
10. Майфат А. В. Гражданско-правовые конструкции инвестирования : монография. М.: Волтерс Клувер, 2006. 328 с.
11. Никишина М. Г. Субъекты инвестиционной деятельности и их экономические связи. *Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки*. № 6. 2011. С. 26–33.
12. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112.
13. Посидинок В. В. Правове становище інвестора як суб'єкта господарських відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04. Київ, 2004. 20 с.
14. Про затвердження Положення про порядок здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами : Постанова Національного банку України від 03.12.2003 року № 516. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1256-03> (дата звернення 14.01.2020).
15. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 року № 1560-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991, № 47, ст. 646.
16. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14.09.1999 року № 1039-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 44. Ст. 391.

17. Ратникова Д. С. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации: теоретические основы: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.
18. Семилютина Н. Г. Инвестиции и рынок финансовых услуг: проблемы законодательного регулирования [Текст]. *Журнал российского права*. 2003. № 2. С. 30–42.
19. Хрімлі О. Г. Захист прав інвесторів у сфері господарювання: теоретико-правовий аспект : монографія / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 320 с.
20. Цепов Г. В. Инвестиции в строительство : Проблемы гражданско-правового регулирования. *Юридический мир*. 2001. № 2. С. 42–46.
21. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003, №№ 40-44, ст. 356.
22. Чернадчук В. Д., Сухонос В. В., Чернадчук Т.О. Основи інвестиційного права України: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: ВД «Княгиня Ольга», 2005. 384 с.

Чорней В. С.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ

TO CHARACTERIZE THE FORMS AND METHODS OF ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE FIELD OF APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, узагальнено загальнонаукові та правові підходи до визначення термінів «метод», «форма». Запропоновано власне бачення щодо переліку ключових форм діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу, а також надано їм характеристику. Охарактеризовано основні юридичні методи застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури.

Ключові слова: методи, форми, органи прокуратури, адміністративно-правовий примус.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, summarizes general scientific and legal approaches to the definition of the terms "method", "form". His own vision of the list of key forms of activity of the prosecutor's office in the field of application of administrative and legal coercion is offered, as well as a description is given to them. The main legal methods of application of administrative and legal coercion by the prosecutor's office are described.

Key words: methods, forms, prosecutor's offices, administrative and legal coercion.

Постановка проблеми. Аналіз норм чинного законодавства та наукових поглядів вчених дав нам змогу зрозуміти важливість та особливу роль адміністративного примусу, як окремого набору функціонально-практичних заходів діяльності прокурорських органів, який в даній сфері набуває галузевих особливостей та специфіки правового регулювання. Однак, органи прокуратури можуть використовувати адміністративний примус не тільки у своїй роботі, адже вони також уповноважені здійснювати нагляд за здійсненням такого примусу іншими державними органами. Така діяльність в свою чергу проявляється у сукупність відповідних форм та методів.

Стан дослідження проблеми. Теоретичну основу статті складають праці вчених, які присвячували свої наукові розробки аналізу та вивченню проблематики правових форм та методів діяльності прокуратури, а саме: Л.В. Ковалю, Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, С.С. Алексєєва, Н.М. Пахоменко, С.М. Легуша, Р.С. Белкіна тощо. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок слід констатувати, що питання форм та методів діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу залишається малодослідженим.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є з'ясування форм та методів діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу.

Виклад основного матеріалу. Почнемо наше дослідження по порядку із визначення категорії форм адміністративно-правового примусу в роботі органів прокуратури. Слово «форма» визначається, як: контури, зовнішній вигляд, вияв; зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; сукупність певних прийомів, способів здійснення тощо [1, с. 1543].

В науці управління, наприклад, за визначенням П.С. Павловського форма – це зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату» [2, с. 164]. Ю.П. Битяк та В.В. Зуй визначили форми управління як зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [4, с. 91]. Л.В. Коваль під формами управління розуміє будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління [5, с. 66].

Як правова категорія, категорія форми була уведена у загальну юридичну теорію, щоб відобразити правову реальність. Воно використовується для визначення зв'язку права з іншими соціальними процесами. Увага акцентується на юридичних властивостях правових явищ, що опосередковують економічні, політичні, побутові та інші відносини. З цього приводу С.С. Алексєєв указує, що як категорія теорії права правова форма характеризується загальністю і абстрактністю. Правові форми являють собою уособлені групи норм, що мають нормативне вираження у виді окремих утворень, юридичних режимів, які у практичній діяльності набувають стійкості і сталості. Вони завжди встановлюються законодавцем. Держава за їх допомогою має можливість викликати до життя найбільш ефективну поведінку [5, с. 222; 6, с. 374; 7, с. 86]. Н.М. Пахоменко вказує, що правова форма – це, насамперед, наукова комплексна категорія, що відображає різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує і поєднує всі правові

явища і право як таке. Коли йдеться про правові форми, зазначає вчений, то мають на увазі право як певне соціальне явище, що відрізняється від інших явищ (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними й економічними умовами життя суспільства. Іншими словами, поняття «правова форма» є загальним відображенням об'єктивного зв'язку права і явищ, на які воно впливає, визначення його місця серед інших форм [8]. Н.А. Пархоменко поняття «правова форма» визначає як комплексну категорію, що опосередковує правом різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує та поєднує всі правові явища та право як таке [9, с. 18].

Отже, виходячи із великого кола наукових визначень, а також загальнонаукових позицій щодо значення терміну «форма», ми зробили висновок, що категорія «правова форма» – це стилізований вияв права; своєрідний предмет, який несе в собі частину правової реальності у вигляді юридичних норм та спрямований на регулювання суспільних відносин. Тобто, на наш погляд форма права – це не просто джерело, а субстанція активна, діюча модель застосування права, яка формується не тільки законодавчо, але й історично, та відповідає ключовим ознакам правової системи.

В даному аспекті правові форми не варто плутати із синонімічною категорією «форма права», так як остання зображує ключово джерело, тобто, носій правових норм, на кшталт закону, підзаконного правового акту, правовий звичай тощо. В той час як форми права відповідають на питання «яке право», категорія правових форм дає можливість зрозуміти яким чином право застосовується.

Враховуючи викладене, форми діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу представляють собою закріплені в нормах чинного законодавства України зовнішній вираз практичної діяльності органів прокуратури у відповідному напрямку. На наш погляд, до переліку цих форм відносяться:

- нормотворча – особлива форма діяльності органів прокуратури яка об'єднує в собі заходи із створення та прийняття нових правових норм, які визначають межі та особливості застосування адміністративно-правового примусу в діяльності прокуратури України. Так, нормотворча форма проявляється у можливості підзаконного регламенту прокуратури своєї діяльності шляхом видання наказів та інших підзаконних управлінських нормативних документів;

- контрольно-наглядова форма, яка виражає діяльність органів прокуратури із перевірки та забезпечення законності діяльності органів досудового слідства та оперативних підрозділів відповідних правоохоронних органів, а також виявлення порушень в зазначеному напрямку;

- форма управлінської співпраці та координаційного впливу – особлива форма застосування адміністративно-правового примусу в діяльності органів прокуратури, яка полягає, передусім, у використанні ресурсів інших правоохоронних органів держави в контексті відносин взаємодії, а також видання

спільних нормативних документів обов'язкових до реалізації, проведення спільних заходів із протидії злочинності та взаємного інформування.

Не менш важливою для розуміння процесу застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури є категорія методів, які виступають невід'ємною частиною вище окреслених форм.

Якщо звернутись до положень словників української мови то можна побачити, що значення терміну «метод» запозичено із західноєвропейських мов: німецької «methode», англійської «method» і французької «methode» походять від латинського слова «methodus» – прийом, спосіб, метод, яке, в свою чергу, відповідає грецькому «metodos» – шлях, дослідження, спосіб [10, с. 451]. Сучасний тлумачний словник української мови трактує метод у двох значеннях: спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; прийом або систему прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності, спосіб дії [1, с. 692].

Відповідно до Радянського енциклопедичного словнику метод – це спосіб досягнення якої-небудь мети, виконання конкретного завдання, сукупність прийомів чи операцій практичного чи теоретичного освоєння дійсності [11, с. 795; 11, с. 112–113].

Отже, етимологія слова «метод» говорить нам про те, що це операційна дія, прийом, захід чи система відповідних прийомів чи заходів направлених на досягнення якихось цілей, наприклад, отримання нових знань, або будь-якого іншого результату. Але подібне визначення методу не є граничним та найбільш правильним. В наукових течіях різної направленості існують більш осмислені, змістовно наповнені визначення зазначеної категорії.

Відповідно до поглядів окремих науковців, наприклад, Н.М. Пархоменко та С.М. Легуша метод – це категорія ідеальна, він є результатом інтелектуальної діяльності й належить до світу знань. Переходячи із світу знань до світу практики, метод проявляється не сам по собі, а у вигляді певних раціональних способів (прийомів) дії. Методи, за допомогою яких відбувається відповідне пізнання, перебувають у тому ж органічному зв'язку, який притаманний їм як окремим сторонам, частинам єдиного пізнавального процесу. Кожний метод розробляється відносно певних пізнавальних процедур, з одного боку, він являє собою вираження основного змісту отриманого знання, його принципових особливостей, закономірностей його власного розвитку, а з іншого – метод не є якимось штучно сформульована або передбачена ззовні накладка на пізнавальну діяльність теорія, що виключає застосування способів, використовуваних для вирішення інших пізнавальних завдань. Отже, метод – це визначена система приписів, принципів, вимог що повинна орієнтувати суб'єкта пізнання на вирішення конкретної науково-практичної задачі, на досягнення визначеного результату в тій чи іншій сфері [12, с. 28–29]. В свою чергу Р.С. Белкін трактує метод як спосіб підходу до дійсності, способу пізнання, вивчення, дослідження явищ природи і суспільного життя, спосіб досягнення будь-якої мети, вирішення завдання [13, с. 330; 14, с. 105–106].

В галузі юридичній термін «метод», найчастіше використовується для позначення впливу права на суспільні відносини, в зв'язку із чим знаходить вираження в понятті «метод правового регулювання». Відповідно до визначень науковців, наприклад В.В. Лазарева, метод правового регулювання – це спосіб, прийом, засіб впливу, за допомогою яких встановлюються та реалізуються правомочності суб'єктів права і правовідносини, спосіб з'ясування характеру відносин між ними [15, с. 144]. М.Д. Шаргородський та О.С. Іоффе вважають, що під методом правового регулювання варто розуміти специфічний спосіб, за допомогою якого держава на основі даної сукупності юридичних норм забезпечує потрібну їй поведінку людей як учасників правовідносин. Він може виражатися у вигляді припису, заборони, дозволу і тому подібне [16, с. 197; 17, с. 82–83].

Отже, дослідження поняття методу в праві показало, що даним терміном описується система конкретних дій юридичного характеру, які ведуть до реалізації права, тобто, до забезпечення дії правових норм по відношенню до адресата – суспільних відносин які ними регулюються. При цьому, методи притаманні всій юридичній діяльності, в зв'язку із чим можна виділити методи права загалом, а також методи конкретних інститутів, галузей тощо. До того ж на сьогоднішній день в праві не має ґрунтовної наукової думки щодо поняття та класифікації методів адміністративно-правового примусу, який застосовується в діяльності органів прокуратури.

Зважаючи на вказане вище, на наш погляд, методи діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу – це комплекс загальноправових та спеціально-юридичних, способів, засобів та заходів впливу на суспільні відносини, які виникають в процесі застосування заходів адміністративного примусу. Тобто, відповідно до нашого наукового переконання діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу являють собою складне явище, що має загальні та спеціальні ознаки, в зв'язку із чим постає, як окрема науково-юридична проблематика.

Завершуючи проведене у даній статті наукове дослідження ми вважаємо необхідним представити перелік методів, поняття яких було наведено вище.

1. Наказовий метод. Даний метод передбачає надання владних наказів уповноваженими суб'єктами в структурі органів прокуратури, за допомогою яких: по-перше, забезпечується неухильне та точне виконання заходів адміністративно-правового примусу, так як наказ передбачає пряме управлінське веління, чітке визначення необхідних до реалізації дій; по-друге, створюються «дисциплінарні рамки» виконання відповідних заходів, адже за відмову реалізації наказу настає дисциплінарна відповідальність.

2. Наглядово-рекомендаційний метод. В своїй роботі органи прокуратури зберегли значну частину наглядового функціоналу за законністю провадження правоохоронними органами своєї роботи за напрямом боротьби зі злочинністю. Водночас, нагляд сам по собі не веде до вчинення якихось реактивних дій. Адже наглядова діяльність спрямована, у першу чергу, на виявлення порушень законодавства та формування рекомендацій (пропозицій) щодо їх виправлення та притягнення винних осіб до відповідальності.

3. Метод узгодження (координації). Зазначений метод становить основу координаційної форми роботи органів прокуратури та передбачає проведення заходів направлених на формування єдиної лінії роботи правоохоронних органів за напрямом протидії правопорушенням, а також контроль за її реалізацією та забезпеченням ефективності.

4. Водно-управлінський метод. Цей метод передбачає застосування в середині організаційно-штатної структури органів прокуратури для забезпечення неухильного та точного виконання всіма підрозділами та уповноваженими особами своїх повноважень, зокрема за напрямом застосування адміністративно-примусових інструментів, набору заходів управлінського впливу, як то зобов'язуючих, заохочувальних, заборонних, уповноважуючих.

Висновок. Отже, всі наведені вище підходи свідчать про те, що форми і методи діяльності органів прокуратури у сфері застосування адміністративно-правового примусу є тими науковими категоріями, які найбільш змістовно відображають сутність, зміст, а також практичну сторону здійснення відповідної діяльності. Саме тому важливим напрямком діяльності законодавця та вітчизняних науковців є розширення переліку цих форм та методів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. К.: 1979. 617 с.
2. Советское административное право: [учебник] / под ред. Р. С. Павловского. К.: Вища школа, 1986. 414 с.
3. Битяк Ю. П. Адміністративне право України [конспект лекцій] / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. Х.: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
4. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). К.: Основи, 1994. 154 с.
5. Алексеев С. С. Общая теория права: [в 2 т.]. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
6. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 776 с.
7. Мовчан А.О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у ринкових умовах: дисертація. Харків: Національний юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2009. 201 с.
8. Пархоменко Н.М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: дис. доктора юрид. наук: 12.00.01. К., 2009. 442 с.
9. Пархоменко Н.М. Джерела та форми права як категорії права: до постановки проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 4. С. 16-20.
10. Етимологічний словник української мови: словник. Т. 3. К.: Наукова думка, 1989. 549 с.
11. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. М.: Сов. энциклопедия, 1983.

12. Ємець Л.О. Публічне управління неополітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження) : дисертація. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2009. 218 с.
13. Пархоменко Н.М., Легуша С.М. До визначення змісту загальних (філософських) методів теорії держави і права. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 1. С. 26–31
14. Белкин, Р.С. Курс криминалистики: В 3 т. Т. 1: Общая теория криминалистики. М. : Юристъ, 1997. 408 с.
15. Комаров И.М. Проблемы теории и практики криминалистических операций в досудебном производстве: диссертация. Барнаул : Алтайский государственный университет, 2003. 416 с.
16. Теория права и государства : учебник для юрид. вузов /под ред. В.В. Лазарева. М. : Право и Закон, 1996. 421 с.
17. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Общая теория государства и права. М. : Госюриздат, 1961. 381 с.
18. Присяжнюк О.А. Основи концепції правового регулювання інтернет-відносин в Україні (загальнотеоретичні аспекти) : дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2007. 163 с.

Шаповал В. О.

*здобувач кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Міжрегіональної Академії управління персоналом***ІНСТИТУТ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В УКРАЇНІ:
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ****INSTITUTE OF LOCAL TAXES AND FEES IN UKRAINE:
LEGAL BASES AND TRENDS OF DEVELOPMENT**

Дана стаття присвячена дослідженню сутності інституту місцевих податків і зборів в Україні та його значення на формування місцевих бюджетів. Для розкриття обраної теми у статті розкрито етапи становлення та тенденції розвитку інституту місцевих податків і зборів в Україні. Досліджено зміст останніх законодавчих змін у системі місцевого оподаткування. Окреслено тенденції у трансформації системи місцевого оподаткування. Досліджено використання досвіду європейських держав, що є важливим в удосконаленні вітчизняного місцевого оподаткування. Проведено сучасний аналіз стану ринку рекламних послуг, що свідчить про його розвиток та вдосконалення. Обґрунтовано запровадження нових або повернення старих місцевих податків і зборів, та їх вплив на посилення фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Проведено аналіз динаміки надходжень місцевих податків і зборів у місцеві бюджети 2015–2019 років. Проаналізовано правові засади місцевого оподаткування й обґрунтовано необхідність запровадження нових та адаптація раніше існуючих місцевих податків і зборів до реальних потреб адміністративно-територіальних одиниць. Окреслено напрям пошуку шляхів збільшення обсягу місцевих податків – податок з доходів фізичних осіб або екологічний податок визначити як місцевий податок, для забезпечення адміністративних витрат регіонів, та при достатньому обсязі надходжень зацікавлення місцевої влади в ефективному податковому контролі, що створить можливість в цілому створити надійне джерело дохідної частини місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві податки і збори, податок на майно, єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю, транспортний податок, утилізаційний збір, гастрольний збір, збір з власників собак, туристичний збір, рекламний збір, ринковий збір.

The article is devoted research of essence the institute of local tax and fees in Ukraine and his value on forming of local budgets. For disclosure of the chosen subject in article it is opened stages of formation and a trend of development of institute of local taxes and fees in Ukraine. Content of the last legislative changes in the system of local taxation is investigated. Trends in transformation of a system of local taxation are planned. Use of experience of the European states is investigated that is important in improvement of domestic local taxation. It is carried out the modern analysis of a condition of the market of advertizing services that testifies about its development and improvement. Introduction new or return of old local taxes and fees, and their influence on strengthening of financial self-sufficiency of local government is reasonable. The analysis of dynamics of receipts of local taxes and fees is carried out to local budgets of 2015–2019. The stages of becoming and progress the institute of local tax and fees trend are exposed in Ukraine. It is analysed a legal principles of local taxation and grounded necessity of introduction a new and adaptation before existent of local tax and fees to the real necessities of administrative-territorial units. Are outlined the direction of search of ways of increase in volume of local taxes – to define a tax on the income of natural persons or an ecological tax as a local tax, for providing administrative expenses of regions, and at the sufficient volume of receipts interest of local authorities in effective tax control that will create an opportunity in general to create a reliable source of revenues of local budgets.

Key words: local tax and fees, property tax, single tax, tax on real estate, different from a lot of land, payment for earth, transport tax, utilization fees, tour fees, fees from the proprietors of dogs, tourist fees, publicity fees, market fees.

Постановка проблеми. Інститут місцевих податків і зборів є необхідною фінансовою основою для формування доходної частини місцевих бюджетів у більшості країн світу. Проголосивши євроінтеграцію, підписавши Угоду про Асоціацію України з ЄС і ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, Україна зацікавлена поступово адаптувати систему формування доходів державного та місцевого бюджетів до умов і стандартів Євросоюзу. Таким чином, дослідження питання правового забезпечення, становлення та розвитку інституту місцевих податків і зборів в Україні на сьогодні набуває актуальності.

Стан дослідження. Дослідженню питань місцевого оподаткування присвячено праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених як: В.П. Вишневського, В.В. Греченка, І.О. Луніної, Ю.В. Пасічника, Ю.В. Петренка, В.В. Письменного, О.М. Піхоцької, О.О. Сунцової та ін. Питанням правового регулювання, становлення та реформування місцевих податків

і зборів, з'ясуванню їх правової природи приділяли увагу вітчизняні дослідники, такі як: Л. К. Воронова, Л. М. Касьяненко, В. М. Кофлан, В. І. Кравченко, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, П. В. Мельник, О. А. Музика-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, Ю. В. Скакун та інші. Проте динаміка вітчизняного податкового законодавства та реальні потреби адміністративно-територіальних одиниць в Україні вимагають постійного удосконалення та звернення до позитивного досвіду зарубіжних країн.

Метою статті є дослідження правових засад інституту місцевого оподаткування в Україні, етапів становлення та розвитку правового забезпечення місцевих податків та зборів, тлумачення змісту останніх законодавчих змін у системі місцевого оподаткування, а також, обґрунтування запровадження нових або повернення старих місцевих податків і зборів, та їх вплив на посилення фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу, що місцеві податки і збори наділені низкою характерних ознак, а саме: 1) використання надходжень від цих платежів для фінансування місцевих потреб межах території, підвідомчої відповідним органам місцевого самоврядування; 2) зарахування їх до місцевих бюджетів; 3) віднесення організації, запровадження та стягування цих платежів до компетенції органів місцевого самоврядування та податкових органів; 4) збір і використання платежів як складової частини доходів місцевих бюджетів перебуває також під контролем органів місцевого самоврядування; 5) наявність у органів місцевого самоврядування ширшої компетенції у правовому регулюванні місцевих податків і зборів порівняно з податковими платежами інших рівнів [1, с. 372].

Необхідною складовою вітчизняної системи оподаткування є механізм встановлення та справляння місцевих податків і зборів в Україні, правові засади становлення, розвитку та їх удосконалення умовно можна розподілити на три основні етапи: перший етап – до прийняття Податкового кодексу України (1991 р. – 2010 р.); другий етап – після прийняття Податкового кодексу України (2011 р. – 2014 р.); третій етап – після внесення суттєвих змін у Податковий кодекс України та місцеве оподаткування, зокрема (2015 р. – по теперішній час).

Перший етап становлення та розвитку інституту місцевих податків та зборів в Україні до прийняття Податкового кодексу України (1991–2010 рр.). Саме після набуття Україною незалежності почали застосовувати новий підхід до місцевого оподаткування, що втілювався в прийнятті нормативно-правового акта, такого як Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 р., яким здійснювалося регулювання місцевих податків і зборів в Україні та передбачалося введення двох місцевих податків і чотирнадцяти місцевих зборів: комунального податку, податку з реклами, ринкового збору, збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, збору за паркування автомобілів, готельного збору, курортного збору, збору за право використання місцевої символіки, збору за видачу ордеру на квартиру, збору за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей, збору за право проведення кіно- і телезйомок, збору за участь у бігах на іподромі, збору за виграш на бігах, збору з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збору з власників собак, збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон [2].

Звичайно, цей перелік із шістнадцяти податкових зобов'язань не був вичерпним. Неодноразово вносилися зміни до Декрету «Про місцеві податки і збори». Крім того, види місцевих податків і зборів були визначені і в одному з основних податкових законів «Про систему оподаткування».

Другий етап становлення та розвитку інституту місцевих податків та зборів в Україні – після прийняття Податкового кодексу України (2011 р. – 2015 р.). Саме Податковий кодекс України [4], що набув чинності з 01 січня 2011 р., докорінно змі-

нив систему місцевого оподаткування, скасувавши Закон України «Про систему оподаткування» [5]; Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. «Про місцеві податки і збори» [6]; Указ Президента України від 28 червня 1999 р. «Про впорядкування механізму сплати ринкового збору» та низку інших нормативно-правових актів. Таким чином, після прийняття Податкового та Бюджетного кодексу України [4; 7] система місцевого оподаткування була кардинально трансформована та децентралізована, внесено зміни до переліку та структури місцевих податків і зборів, кількість місцевих податків та зборів різко зменшилась шляхом скасування податків та зборів із вкрай низькою або взагалі відсутньою фіскальною віддачею. Це призвело до суттєвих змін складової доходів місцевих бюджетів, оскільки було ліквідовано окремі місцеві податки та збори, що складали 90% доходів до місцевих бюджетів (комунальний податок, ринковий збір, податок з реклами тощо), й запроваджено за своєю правовою та економічною природою нові – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір.

До місцевих податків, відповідно до статті 10 Податкового кодексу України, станом на 2010–2014 роки, належали:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок, а до місцевих зборів належали:
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір [4].

Останніми тенденціями у трансформації системи місцевого оподаткування було прийняття законодавцем ряду нормативних актів, які суттєво вплинули на формування місцевих бюджетів, а саме: Закону України від 4 листопада 2011 року № 4014-VI «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності»; Закону України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»; Закону України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»; та Закону України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» [8; 9; 10; 11].

У 2014 році також розроблено та представлено на обговорення проект Концепції реформування податкової системи та нової редакції Податкового кодексу України. Концепцією реформування податкової системи передбачено скасувати: збір за першу реєстрацію транспортного засобу; збір за місця для

паркування транспортних засобів; екологічний податок; рентну плату за транспортування нафти; плату за землю; збір за користування радіочастотним ресурсом; збір за спецвикористання води, лісових ресурсів виноградарства, садівництва і хмелярства; цільову надбавку до діючого тарифу на електричну та теплову енергію та природний газ; туристичний збір; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; державне мито. До загальнодержавних та місцевих податків запропоновано відносити лише: податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; ресурсний податок; податок на майно; єдиний податок; фіксований сільськогосподарський податок. Що стосується місцевого оподаткування, то відповідно до Концепції податкової реформи, планувалося скасувати три місцеві збори, а саме: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, туристичний збір, збір за місця для паркування транспортних засобів.

Зміни положень податкового законодавства переважно стосуються багатьох аспектів податкової системи. Однак, відповідно до Закону України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» [11], п. п. 24 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] та на виконання ст. ст. 10, 265, 266 ч. 1 розд. XIX Податкового Кодексу України [4], відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України, до місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір. Необхідно зазначити, що розділ XII Податкового кодексу України визначає особливості адміністрування саме податку на майно. Так, у ст. 265 ПК України зазначено, що податок на майно складається з: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю [4].

Третій етап становлення та розвитку інституту місцевих податків та зборів в Україні – після внесення суттєвих змін у Податковий кодекс України та місцеве оподаткування, зокрема (2016 р. – по теперішній час). З метою забезпечення надходжень до місцевих бюджетів з 2016 року: – *до місцевих податків належить: єдиний податок та податок на майно, який складається із: – податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для об'єктів нежитлової та житлової нерухомості; – транспортного податку та – плати за землю; – до місцевих зборів належить: туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів.*

Аналіз динаміки надходжень місцевих податків і зборів у місцеві бюджети 2015–2019 років показав, що частка місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів навіть із врахуванням останніх законодавчих змін свідчила про несамотійність місцевих бюджетів та не забезпечувала належним чином потреби територіальних громад, лише

частково покривала витрати. Адже, метою введення місцевих податків і зборів є забезпечення місцевих органів влади коштами, необхідними для здійснення їх завдань і функцій, що перебувають у їх самостійному розпорядженні, тому пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків і зборів повинен йти, на нашу думку, приміром, таким шляхом коли податок з доходів фізичних осіб або податок на прибуток підприємств або податок на додану вартість перенести до місцевих податків, які б забезпечили адміністративні витрати регіонів, що надасть можливість в цілому створити надійне джерело дохідної частини місцевих бюджетів [13, с. 95].

Проведений нами аналіз місцевого оподаткування свідчить про поступове зростання фінансової ролі місцевих податків і зборів, але порівняння питомої ваги місцевих податків у доходах місцевих бюджетів України з аналогічними даними зарубіжних країн, свідчить про необхідність подальшого пошуку шляхів вдосконалення місцевого оподаткування країни.

Важливим в удосконаленні вітчизняного місцевого оподаткування є використання досвіду європейських держав, де місцеві податки і збори є основним дохідним джерелом місцевих бюджетів. У таких державах, як Австрія, Болгарія, Угорщина, Румунія, Словенія, Франція, кількість місцевих податків і зборів досить значна. До складу місцевих належать такі податки, які в Україні вважаються загальнодержавними: податок на прибуток підприємств, податок на доходи громадян, майнові податки. У різних державах існує неоднакова кількість місцевих податків і зборів.

На відміну від більшості розвинених країн світу, в Україні перелік місцевих податків і зборів є досить обмеженим. Якщо в українському законодавстві визначено чотири місцеві податки і збори, то в окремих країнах Європейського союзу їх кількість перевищує сотню. Приміром у Великій Британії існує один такий податок, який стягується з нерухомого майна-землі, будівель, крамниць, установ, заводів і фабрик, причому сільськогосподарські угіддя та будівлі на них, церкви оподаткуванню не підлягають. В Японії існують три основні місцеві податки – це, зокрема, підприємницький податок, який нараховується на прибуток, корпоративний муніципальний податок та зрівняльний податок, що є фіксованою сумою податку, розмір якої залежить від розміру капіталу юридичної особи та чисельності працюючих. Найбільшу кількість місцевих податків запроваджено у Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – понад 50. У США запроваджено такі місцеві податки, як податок з продажу, місцевий прибутковий податок, податки на прибуток корпорацій, на спадок, майновий податок [14, с. 121].

Переконаливою вважаємо позицію І. В. Мартинюк та Є. М. Богатирьової, що перспективою розвитку місцевого оподаткування, є повернення податку на рекламу, на нашу думку, практичніше у вигляді рекламного збору, який було скасовано із запровадженням Податкового кодексу України. На сьогоднішній день у період інформатизації суспільства, реклама відіграє велику роль у формуванні інтересів

населення, саме тому, ми вважаємо, що рекламний збір, колишній податок на рекламу буде не лише важливим фіскальним інструментом, але й важелем соціально-економічного регулювання. Обсяг надання рекламних послуг в Україні за 2015–2018 роки збільшився майже у 4 рази, що зайвий раз підкреслює актуальність та перспективність запровадження рекламного збору. Оскільки аналіз динаміки надходжень податку на рекламу за часи його існування до місцевих бюджетів України та його частку у податкових надходженнях, свідчить, що податок на рекламу займав суттєве значення серед надходжень місцевих податків та зборів, та складав майже 7% [15, с. 31]. Дослідження ринку рекламних послуг сприяло виявленню найбільш та найменш розповсюдженої реклами, а саме: найбільший обсяг наданих рекламних послуг на телебаченні (52,19% станом на 2017 р.), на другому місці – зовнішня реклама (16,11% станом на 2017 р.), на третьому місці – інтернет-реклама (15,28% станом на 2017 р.), на четвертому – всі інші види реклами (16,12% станом на 2017 р.) [16].

Варто відмітити, що починаючи з 2015 р., незважаючи на зростання надходжень податку на рекламу, його питома вага у надходженнях місцевих податків і зборів суттєво знизилась би через вищезазначену зміну структури місцевих податків та зборів. Проведений сучасний аналіз стану ринку рекламних послуг свідчить про його розвиток та вдосконалення. На наш погляд, є вагомим аргументом щодо повернення податку на рекламу у вигляді рекламного збору до складу місцевих зборів. Впровадження рекламного збору є важливим інструментом регулювання ринку рекламних послуг, а також доцільним кроком щодо збільшення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що ставка рекламного збору повинна бути диференційована не лише залежно від тривалості розміщення реклами (0,5% – за розміщення реклами на тривалий термін, 0,1% – від вартості послуг за розміщення одноразової реклами), але й залежно від виду рекламних послуг. Нормативна ставка колишнього податку на рекламу була передбачена Декретом КМУ "Про місцеві податки і збори" у розмірі, що не перевищує 0,1% від вартості послуг за розміщення одноразової реклами та 0,5% – за розміщення реклами на тривалий термін [17]. Також вважаємо доцільним введення коефіцієнтів у методику розрахунку рекламного збору залежно від виду реклами, а саме: 1) на телебаченні – 2; 2) зовнішня реклама – 1,5; 3) інтернет-реклама – 1,2; 4) інші види реклами – 1.

Слушною є також точка зору, що наступним кроком для побудови ефективної системи місцевого оподаткування є запровадження утилізаційного збору. Така пропозиція обумовлена, перш за все, не потребою у збільшенні джерел фінансових ресурсів місцевих органів влади, а: 1) складною екологічною ситуацією, обумовленою накопиченням відходів

у навколишньому природному середовищі; 2) відсутністю налагодженої системи збору відходів; 3) відсутністю достатнього фінансування переробної сфери; 4) нерозвиненістю системи виробництва товарів з вторинної сировини [18, с. 41–42]. Але досі в цьому напрямку не було здійснено жодних кроків.

Механізм запровадження утилізаційного збору науковцями запропонований такий: 1) автоматичне введення утилізаційного збору на неекологічні товари; 2) введення ставки утилізаційного збору на рівні 7% від вартості неекологічного товару; 3) цільовий характер утилізаційного збору, що передбачає використання надходжень такого збору виключно на заходи зі збору неекологічних товарів та їх утилізацію або повторну переробку; 4) віднесення утилізаційного збору до місцевих зборів обов'язкового характеру. Запровадження утилізаційного збору сприятиме вирішенню не лише ряду складних екологічних питань, алей збільшенню фінансових можливостей місцевих органів влади у сфері покращення стану навколишнього природного середовища [18, с. 41–42].

Висновки. Пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків повинен йти, на нашу думку, наприклад, у такому напрямку, податок з доходів фізичних осіб або екологічний податок визначити як місцевий податок, які б забезпечили адміністративні витрати регіонів, та при достатньому обсязі надходжень зацікавили б місцеву владу в ефективному податковому контролі, що надасть можливість в цілому створити надійне джерело дохідної частини місцевих бюджетів. А щодо збільшення місцевих зборів, то доцільно запровадити та визначити механізм справляння гастрольного збору, який створить можливість забезпечити належні умови гастрольної діяльності, передбачити збір із власників собак, який забезпечить покриття витрат на озеленення та покращення прибудинкових територій та відпочинкових майданчиків, запровадити рекламний та ринковий збори, котрі також суттєво збільшать надходження до місцевих бюджетів певних регіонів та покриють необхідні витрати територіальної громади.

Проведене нами дослідження сучасного правового забезпечення, стану та тенденцій розвитку місцевого оподаткування в Україні свідчить про позитивну динаміку розвитку місцевого оподаткування та наявність перспективних потенціальних джерел збільшення обсягів місцевих податків та зборів. Важливим є те, що запровадження запропонованих нових місцевих податків та зборів (реklamний збір, утилізаційний збір, збір з власників собак, гастрольний та ринковий збори) вирішуватиме не лише фінансові питання, які будуть сприяти розширенню фінансової автономії органів місцевого самоврядування, але й складні соціально-економічні та екологічні проблеми, які наявні на територіях адміністративно-територіальних одиниць країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999. 600 с.
2. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів від 20.05.1993 № 56-93 (втратив чинність). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/56-93>.
3. Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 № 1251-XII (втратив чинність)/ URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>.
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
5. Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 № 1251-XII (втратив чинність). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>.
6. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів від 20.05.1993 № 56-93 (втратив чинність). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/56-93>.
7. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Голос України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності: Закон України від 4 листопада 2011 року № 4014-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 24. Ст. 248.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 7-8, № 9. Ст.55.
10. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 6. Ст. 40.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 5. Ст. 47.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
13. Хатнюк Н. С. Трансформація системи місцевого оподаткування в Україні в умовах євроінтеграції. *Модернізація правових інститутів: вимоги часу* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 8 грудня 2016 р.). Київ: «Видавничий дім «АртЕк», 2016. С. 95–98.
14. Величко О., Дмитренко І. Іноземний досвід реформування податкової системи. *Економіст*. 2009. № 7. С. 120-123.
15. Мартинюк І. В., Богатирьова Є. М. Місцеве оподаткування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Економіка та держава*. 2019. № 6. С. 27–31.
16. Объем рекламно-коммуникационного рынка Украины 2018 и прогноз на 2019. URL: https://mmr.ua/show/obiem_reklamno kommunikatsionnogo_rynka_ukrainy_2018_i_prognozobiemov_rynka_2019.
17. Декрет КМУ «Про місцеві податки і збори» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-93>.
18. Мартинюк І.В., Дубовик О.Ю. Утилізаційний збір для неекологічних товарів. *Агросвіт* : науково-практичний журнал. ТОВ «ДКС Центр», 2014. № 8. С. 37-42.

Шкляренко 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 апіорі 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, наділених 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 обох 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 вагомі 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 невиннованих 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 такій 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 напрямку 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 законодавства України дає змогу констатувати, що зако-

нодавцю 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 ніж 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

організації, 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 апріорі 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. *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. 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. 487 с.
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. *Універ. наукові записки*. 2007. № 2. С. 239–249.
11. Ізуїта П. О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2008. 177 арк.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.137 : 341.44

Бортницька В. В.

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

МЕТА ТА ПРИНЦИПИ СПРОЩЕНОГО ПОРЯДКУ ВИДАЧІ ОСІБ

PURPOSE AND PRINCIPLES OF THE SIMPLIFIED ORDER ISSUANCE OF PERSONS

Статтю присвячено визначенню мети та принципів процедури спрощеного порядку видачі осіб. В статті проаналізована сутність спрощеного порядку видачі осіб розглянута через призму міжнародних договорів, ратифікованих Україною. Здійснено порівняння процедури екстрадиції, Європейського ордеру зі спрощеним порядком видачі осіб і визначено спільні та відмінні риси мети спрощеної процедури видачі особи. Наголошено, що в теорії кримінального процесу питання принципів спрощеного порядку видачі осіб на даний час залишається не розкритим на належному рівні, тому спробуємо визначити їх виходячи із загальних та спеціальних принципів, а також з урахуванням законодавчого закріплення принципів. Визначено, що посилення захисту людства та окремих осіб, як мета спрощеного порядку видачі осіб полягає в тому, що на міжнародному рівні здійснюється боротьба зі злочинністю. Таке об'єднання зусиль створює протидію злочинності та умови для того, щоб кожен, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності та захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень. Така мета є спільною для екстрадиції, Європейського ордеру на арешт та спрощеного порядку видачі осіб. З'ясовано, що загальною метою спрощеного порядку видачі осіб є наступне: посилення захисту людства та окремих осіб; забезпечення прав людини, ресоціалізація осіб, що вчинили злочин під час виконання вироку або постанови про утримання під вартою, досягнення більшої єдності між членами Ради Європи. Специфічною метою зазначеного порядку є спрощення та прискорення процедури видачі в разі, коли розшукувана особа погоджується на видачу. Приділено увагу принципам спрощеного порядку видачі осіб, та на основі аналізу загальних та спеціальних принципів, а також з урахуванням їх законодавчого закріплення здійснено класифікацію і визначено принципи, притаманні спрощеному порядку видачі осіб. Зроблено висновок, що принцип добросовісного виконання зобов'язань передбачає, що держава, яка дає гарантії особі при застосуванні спрощеного порядку видачі осіб, виконає їх в повній мірі. У випадку спрощеного порядку видачі осіб, держава, що запитує, надає гарантії, і запевняє, що вони будуть виконані, а держава, що видає, виступає суб'єктом, який контролює дотримання даних особі гарантії.

Ключові слова: спрощений порядок видачі осіб, мета, принцип, особливість, аналіз, загальні та спеціальні принципи, aut dedere aut judicare, non bis in idem.

The article is devoted to defining the purpose and principles of the simplified procedure for extradition. The article analyzes the essence of the simplified procedure for extradition of persons considered through the lens of international treaties ratified by Ukraine. The extradition procedure and the European warrant were compared with the simplified procedure for extradition of persons and the common and distinctive features of the purpose of the simplified extradition procedure were determined. It is emphasized that in the theory of criminal process the issue of principles of simplified procedure for extradition of persons is still not solved at the proper level, so we will try to determine them on the basis of general and special principles, as well as taking into account the legislative consolidation of principles. It is determined that strengthening the protection of humanity and individuals, as a goal of simplified extradition, is to combat crime at the international level. This pooling of effort creates a counteraction to crime and a precondition to ensure that anyone who commits a crime is held to account and protects individuals, society and the state from criminal offenses. This objective is common to extradition, the European arrest warrant and the simplified extradition order. It has been found that the general purpose of the simplified procedure for extradition is to strengthen the protection of humanity and individuals; protection of human rights, re-socialization of persons who committed a crime while executing a sentence or detention order, and achieving greater unity between the members of the Council of Europe. The specific purpose of this procedure is to simplify and expedite the extradition procedure when the wanted person agrees to extradition. Attention was paid to the principles of the simplified procedure for extradition of persons, and on the basis of the analysis of general and special principles, as well as taking into account their legislative consolidation, classification was made and the principles inherent in the simplified procedure for extradition of persons were determined. It is concluded that the principle of fair fulfillment of obligations stipulates that the state which guarantees a person in the application of the simplified procedure for extradition of persons will fulfill them in full. In the case of a simplified procedure for extradition of persons, the requesting State provides guarantees and assures that they will be fulfilled, and the issuing State acts as the entity controlling the compliance of the person with the guarantees.

Key words: simplified procedure for extradition, purpose, principle, feature, analysis, general and special principles, aut dedere aut judicare, non bis in idem.

Постановка проблеми. Спрощений порядок видачі осіб запроваджений в Україні нещодавно. Аналіз спеціальної літератури свідчить, що в теорії кримінального процесу поняття сутності, предмету, мети спрощеного порядку видачі осіб не досліджені на достатньому рівні. Новизна такого порядку при-

зводить до виникнення колізій і проблемних аспектів при реалізації норм. Складність цього питання полягає в тому, що застосування спрощеного порядку видачі осіб регулюється багатьма міжнародними односторонніми та багатосторонніми договорами, додатковими протоколами до них та застереження-

ми, які висловлювали держави-члени при ратифікації. Зазначене зумовлює особливості, які необхідно враховувати при прийнятті рішення слідчим суддею щодо затвердження згоди особи на її видачу та центральним органом України про видачу особи (екстрадицію) у спрощеному порядку або про відмову у видачі особи (екстрадиції) у спрощеному порядку. Відсутність теоретичного підґрунтя зумовлює складнощі, які виникають при застосуванні зазначеної процедури, які полягають у розумінні її суті та механізмів, які діють, що і зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання мети та принципів спрощеного порядку видачі осіб з України досліджували В.С. Березняк, А.І. Бойцов, О.І. Виноградова, С.М. Вихрист, О.М. Гумін, Л.Н. Галенська, В.В. Зуєв, Л.П. Лихолат І.І. Лукашук, В.І. Мотиль, В.А. Навроцький, І.В. Озерський, В.М. Руєф, М.М. Сенько, М.І. Суржинський, Л.Д. Удалова, та інші. Разом з тим, такі дослідження дотично стосуються спрощеної процедури видачі осіб і здебільшого розглядалися як складові інституту видачі осіб. Однак, мета та принципи спрощеного порядку видачі осіб мають специфічні особливості, які потребують окремого вивчення для правильного застосування.

Метою дослідження є проведення порівняльного аналізу процедури екстрадиції, Європейського ордеру на арешт та спеціального порядку видачі осіб і виокремлення специфічної мети та принципів, притаманних саме спрощеному порядку видачі осіб.

Виклад основного матеріалу. Реалізація процедури спрощеного порядку видачі осіб регламентована низкою міжнародних договорів та національним законодавством України. З огляду на аналіз нормативної бази, яка регламентує порядок спрощеного порядку видачі осіб, на сьогодні зазначене питання потребує законодавчого врегулювання.

Детальне вивчення процедури екстрадиції, Європейського ордеру на арешт та здійснення порівняння зі спрощеною процедурою видачі особи свідчить про спорідненість мети, мотивів, підстав та умов їх застосування. Тому, на нашу думку, розгляд сутності, підстав та умов застосування спрощеного порядку видачі осіб з України доцільно здійснювати саме через призму екстрадиції та Європейського ордеру на арешт.

Європейський ордер на арешт – це видане державою-членом судового рішення з метою затримання та передачі іншою державою-членом розшукуваної особи для здійснення кримінального переслідування або для виконання покарання чи запобіжного заходу або виконання покарання, пов'язаного із позбавленням волі [1; 2]. Екстрадиція визначається КПК України як видача особи державі, компетентними органами якої ця особа розшукується для притягнення до кримінальної відповідальності або для виконання вироку (п. 2 ч. 1 ст. 541) [4; 5; 6]. Л.Н. Галенська та В.В. Зуєв зазначають, що видача особи – це не одноактна дія, а певний процес, процедура, яка має власну специфічну мету – забезпечення реалізації договірних зобов'язань щодо видачі особи,

яка вчинила злочин на території іноземної держави [7, с. 120; 8, с. 61]. На нашу думку мета спрощеного порядку видачі особи дещо відрізняється.

Спільною метою для всіх зазначених інститутів є посилення захисту людства та окремих осіб, забезпечення прав людини, ресоціалізація осіб, що вчинили злочин під час виконання вироку або постанови про утримання під вартою. Разом з тим, аналіз зазначених вище міжнародних договорів дозволяє визначити специфічну мету спрощеного порядку видачі осіб, яка полягає спрощенні та прискоренні процедури видачі в разі, коли розшукувана особа погоджується на видачу та досягненні більшої єдності між членами Ради Європи задля того, щоб особа якомога реалізувала своє право на захист.

Посилення захисту людства та окремих осіб, як мета спрощеного порядку видачі осіб полягає в тому, що на міжнародному рівні здійснюється боротьба зі злочинністю. Таке об'єднання зусиль створює протидію злочинності та умови для того, щоб кожен, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності та захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень. Така мета є спільною для екстрадиції, Європейського ордеру на арешт та спрощеного порядку видачі осіб.

Забезпечення прав людини, ресоціалізація осіб, що вчинили злочин під час виконання вироку або постанови про утримання під вартою як мета спрощеного порядку видачі осіб забезпечується наявністю ряду механізмів, принципів та гарантій, спрямованих на забезпечення прав запитуваної особи, недопущення політичного, релігійного чи расового переслідування, здійснення видачі у спрощеному порядку лише на підставі добровільної згоди. Можна зробити висновок про спільність зазначеної мети для екстрадиції, Європейського ордеру на арешт та спрощеного порядку видачі осіб.

Досягнення більшої єдності між членами Ради Європи, як мета спрощеного порядку видачі осіб, полягає у посиленні індивідуальної і колективної спроможності реагування на злочини. Зазначена мета об'єднує процедуру екстрадиції, Європейський ордер на арешт та спрощену процедуру видачі осіб.

Спрощення та прискорення процедури видачі в разі, коли розшукувана особа погоджується на видачу, як мета, полягає у забезпеченні безперешкодного доступу до правосуддя. Така мета не притаманна інституту екстрадиції, оскільки, як показує аналіз правозастосовної практики, наявність ряду механізмів, в тому числі і право оскаржувати прийняті рішення, може затягнути процедуру екстрадиції на роки.

Отже, загальною метою спрощеного порядку видачі осіб є наступне: посилення захисту людства та окремих осіб; забезпечення прав людини, ресоціалізація осіб, що вчинили злочин під час виконання вироку або постанови про утримання під вартою, досягнення більшої єдності між членами Ради Європи. Специфічною метою зазначеного порядку є спрощення та прискорення процедури видачі в разі, коли розшукувана особа погоджується на видачу.

Щодо визначення принципів спрощеного порядку видачі осіб, виходимо з того, що доктрина міжнародного права передбачає використання єдності досвіду застосування інституту видачі осіб в цілому та спрощеного порядку зокрема, які відіграють векторну роль у формуванні та функціонуванні інституту видачі осіб. Під принципами в цьому дослідженні пропонуємо розміти керівні ідеї, базові положення, сформовані системи, які забезпечують функціонування правових механізмів. В.М. Руєф вважає, що принципами права є закріплені в різних його джерелах або виражені в усталеній юридичній практиці загальновизнані основоположні ідеї, які адекватно відображають рівень пізнання загально соціальних і специфічних закономірностей права, призначені для створення внутрішньо узгодженої й ефективної системи юридичних норм, а також для безпосереднього регулювання суспільних відносин в умовах наявності прогалин і суперечностей у системі права [9, с. 118].

В теорії кримінального процесу питання принципів спрощеного порядку видачі осіб на даний час залишається не розкритим на належному рівні, тому спробуємо визначити їх виходячи із загальних та спеціальних принципів, а також з урахуванням законодавчого закріплення принципів.

О.І. Виноградова поділила принципи видачі осіб на загальні і спеціальні. До загальних О.І. Виноградова віднесла такі принципи: незастосування сили або погрози силою; мирне вирішення міжнародних спорів; невтручання у внутрішні справи інших держав; міжнародне співробітництво; рівноправність і самовизначення народів; суверенна рівність держав; добросовісне виконання зобов'язань в міжнародному праві; повага прав людини; недоторканність кордонів; територіальна цілісність. До спеціальних: невидачу громадян і політичних емігрантів; невідворотність покарання; гуманність; захист прав своїх громадян за кордоном [10, с. 91, 93; 5, с. 322].

На нашу думку, принципи спрощеного порядку видачі осіб можна поділити в залежності від того, де вони закріплені на ті, що знайшли закріплення в законодавстві України та принципи закріплені на міжнародному рівні. В залежності від цього критерію можна визначити масштабність регулювання взаємодії при видачі осіб.

До принципів спрощеного порядку видачі осіб, які знайшли закріплення на міжнародному рівні, належать такі: взаємність, «видай або суди» («aut dedere aut judicare»), принцип невидачі осіб, які скоїли політичні злочини, а також через расові, релігійні переслідування, добросовісне виконання зобов'язань, подвійної криміналізації із застосуванням певної межі покарання, принцип невислання.

До принципів спрощеного порядку видачі осіб, які закріплені в законодавстві України, належать такі: принцип *non bis in idem* (заборони притягнення до відповідальності або покарання двічі за одне й те саме діяння), принцип невидачі власних громадян, принцип верховенства права, принцип незалежності суду (суддів) і підпорядкування його виключно закону, територіальний принцип.

Щодо сфери дії принципи спрощеного порядку видачі осіб можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних принципів спрощеного порядку видачі осіб належить: принцип верховенства права, принцип незалежності суду (суддів) і підпорядкування його виключно закону, територіальний принцип, принцип *non bis in idem*, взаємності, «видай або суди» («aut dedere aut judicare»), невидачі осіб, які скоїли політичні злочини, а також через расові, релігійні переслідування, добросовісне виконання зобов'язань.

До спеціальних принципів спрощеного порядку видачі осіб належить: принцип взаємності, «видай або суди» («aut dedere aut judicare»), невидачі осіб, які скоїли політичні злочини, а також через расові, релігійні переслідування, принцип подвійної криміналізації із застосуванням певної межі покарання, принцип невислання.

Принцип взаємності полягає у тому, що запитувана держава погоджується видати особу, екстрадиція якої вимагається, керуючись принципом паритетності співпраці, або ж в обмін на гарантію, що за подібних обставин «контрагент» діятиме відповідно [12, с. 66]. Він діє за відсутності угоди, підписаної між державами. Відсутність угоди не повинна бути причиною уникнення правопорушниками відповідальності за скоєне. Але відсутність чітко визначеної процедури може призвести, зокрема, до порушення прав і свобод особи, що видається. Цього ні в якому разі допустити не можна [12, с. 66; 13, с. 195]. Саме тому на практиці екстрадиція на принципі взаємності здійснюється у відповідності до права запитуваної держави, рідше сторони керуються правом запитувачої держави чи укладають окрему угоду *ad hoc* про видачу конкретної особи [12, с. 66; 13, с. 195].

Наступний принцип «видай або суди» («Aut dedere aut judicare»). Зазначений принцип здебільшого застосовується щодо злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку [12, с. 149; 14, с. 238]. Березняк В.С. зазначає, що принцип «видай або суди» є одним із основних принципів інституту видачі осіб [11, с. 324]. Хоча, на нашу думку, роль цього принципу перебільшена з огляду на те, що його застосування обмежене певною групою злочинів.

Принцип невислання *non-refoulement* («невислання»), передбачає, що у разі існування ризиків незабезпечення права на справедливий судовий розгляд, особа не може бути вислана до іншої держави.

Принцип невидачі осіб, які скоїли політичні злочини, а також через расові, релігійні переслідування захищає особу від нетерпимості і упередженого ставлення, які вирізняються особливою жорстокістю. Невидача осіб, які скоїли політичні злочини, здебільшого ґрунтується на принципі невтручання у внутрішні справи держави, а межі видачі – міркуваннями національної політики [13]. Проблемним в даному аспекті є те, що поняття «політичний злочин» не визначено ані в національному, ані в міжнародному законодавстві, критерії, які свідчать про приналежність до політичного злочину не достат-

ньо чіткі, що призводить до різного їх трактування. З огляду на це, застосування спрощеного порядку видачі осіб за наявності ознак політичного переслідування можливе, однак особа має усвідомлювати ризики, що можуть настати.

Принцип добросовісного виконання зобов'язань передбачає, що держава, яка дає гарантії особі при застосуванні спрощеного порядку видачі осіб, виконає їх в повній мірі. У випадку спрощеного порядку видачі осіб, держава, що запитує, надає гарантії, і запевняє, що вони будуть виконані, а держава, що видає, виступає суб'єктом, який контролює дотримання даних особі гарантії.

Загальноживим є принцип подвійної криміналізації із застосуванням певної межі покарання. За своєю суттю цей принцип являється модифікацією принципу *nullum crimen, nullum poena, sine lege* щодо транскордонних злочинів. Він означає не що інше, як те, що немає злочинів, нема покарань без закону, який встановлює кримінальну протиправність дії і за місцем вчинення, і за місцем притягнення до відповідальності. Так як принцип «нема злочину, нема покарань без закону» є загальним і беззаперечним щодо будь-якого злочину, то таким же повинен визнаватися і принцип «подвійної криміналізації» щодо транскордонних злочинів [13].

Принцип *non bis in idem* (заборони притягнення до відповідальності або покарання двічі за одне й те саме діяння) покладає на державу, що видає обов'язок вжиття заходів щодо недопущення притягнення до відповідальності або покарання двічі за одне й те саме діяння. Цей принцип є одним із основних в інституті видачі осіб.

Принцип невидачі власних громадян відбиває сутність та зміст інституту громадянства; є вихідною засадою; діє безпосередньо; є основою для практики державного будівництва у сфері громадянства; в ньому відтворюється поведінка особи, обсяг її свободи; є показником демократичності держави [17, с. 443]. Відповідно до ст. 589 КПК України у видачі особи іноземній державі відмовляється у разі, якщо особа, стосовно якої надійшов запит про видачу, відповідно до законів України на час прийняття рішення про видачу (екстрадицію) є громадянином України. З огляду на це, спрощений порядок видачі не може бути застосований.

Принцип верховенства права закріплений у статті восьмій Конституції України. Він являє собою реальне віддзеркалення соціальних цінностей та ідеалів у межах конкретної нормативної системи, оформленої взагалі та галузевих правових рішеннях (підпринципах), правових нормах, судових рішеннях [18, с. 12].

Принцип незалежності суду (суддів) і підпорядкування його виключно закону відіграє важливу роль у функціонуванні спрощеного порядку видачі осіб. Зазначене обумовлено тим, що ключовою умовою застосування спрощеного порядку видачі осіб є наявність згоди такої особи на її видачу, яка надана добровільно. Саме слідчий суддя, відповідно до ст. 588 КПК України засвідчує таку згоду.

Територіальний принцип є основним і найчастіше вживаним. Він впливає безпосередньо із суверенітету держави, а саме – із суттєвої його властивості – територіального верховенства. Принцип можна виразити у правилі: «Кожна держава має право здійснювати юрисдикцію над своєю територією і всіма особами й речами, що знаходяться в її межах, із дотриманням визнаних міжнародним правом імунітетів» [12, с. 139].

Таким чином, принципи спрощеного порядку видачі осіб поділяються в залежності від того, де вони закріплені на ті, що знайшли закріплення в законодавстві України (принцип «*non bis in idem*» (заборони притягнення до відповідальності або покарання двічі за одне й те саме діяння), принцип невидачі власних громадян, принцип верховенства права, принцип незалежності суду (суддів) і підпорядкування його виключно закону, територіальний принцип) та принципи закріплені на міжнародному рівні (взаємності, «видай або суди» («*aut dedere aut judicare*»), невидачі осіб, які скоїли політичні злочини, а також через расові, релігійні переслідування, принцип добросовісного виконання зобов'язань, подвійної криміналізації із застосуванням певної межі покарання, принцип невислання).

Висновки. Спрощений порядок видачі осіб має загальну мету та специфічну мету, яка полягає у спрощенні та прискоренні процедури видачі в разі, коли розшукувана особа погоджується на видачу.

Функціонування спрощеного порядку видачі осіб забезпечують загальні принципи та спеціальні принципи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Міжнародні договори України про передачу засуджених осіб як можливість для засуджених відбувати покарання, пов'язане з позбавленням волі, на території держави, громадянами якої вони є. Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4490
2. Рамочное решение № 2002/584/ПВД Совета ЕС о европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами. Редакция від 26.02.2009. URL: https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b17
3. Сенько М.М. Європейський ордер на арешт та національне кримінальне право. URL: <http://criminallaw-offspring.blogspot.com/2011/5/blogpost.html>
4. Удалова Л.Д., Мотиль В.І., Гумін О.М. Прокурорський нагляд за екстрадицією особи: монографія. Київ. 2012. 144 с.
5. Березняк В. С. Актуальні питання екстрадиції осіб, які вчинили злочин. Юридична наука та правоохоронна діяльність. *Проблеми боротьби зі злочинністю очима майбутніх правоохоронців* : тези доп. міжвуз. наук.-практ. конф. молодих учених (Дніпропетровськ, 18 травня 2005 р.). Дніпропетровськ. 2005. С. 159–162.
6. Озерський І.В., Озерська А.В., Кашук І.О., Міжнародне співробітництво в питаннях екстрадиції. *Економіка, фінанси, право*. 2005. № 2. С. 33–35.
7. Галенская Л. Н. Международная борьба с преступностью : монографія. Москва. 1972. 167 с.

8. Зуєв В.В. Спрощений порядок видачі: Європейський досвід. *Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали пост. діюч. наук.-практ. семінару (Харків, 26 жовт. 2018 р.). Харків. 2018. С. 60–64.
9. Руєф В.М. Специально-юридические принципы права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. «Теория истории права и государства». Волгоград, 2004. 24 с.
10. Виноградова О. І. Принципи міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю. *Право України*. 1999. № 4. С. 90–93.
11. Березняк В.С. Функції та принципи інституту екстрадиції: поняття і ознаки. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «ПРАВО»*. 2014. Випуск 2. С. 320–325.
12. Вихрист С.М. Видача осіб в аспекті співвідношення міжнародного та національного права: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.11 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2003. 185 с.
13. Бойцов А. И. Выдача преступников: монография. СПб. 2004. 795 с.
14. Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право: монография. М. 1999. 287 с.
15. Рішення ЄСПЛ у справі «Дрозд і Янушек проти Франції та Іспанії» від 26 червня 1992 року. Заява № 12747/87. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57774>.
16. Навроцький В.А., Принцип «подвійної кримінальності» і його застосування у справах транскордонних злочинів. *Наукові записки ХЕПУ*. 2004. № 1. С. 101–109.
17. Суржинський М.І. Принципи громадянства: поняття, теоретичні проблеми систематизації та класифікації. *Право України*. 1999. № 4. С. 112–116. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63964/96-Surzhynskyi.pdf?sequence=1>.

Дубовий Є. О.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
З ДЕРЖАВНИМИ ТА ГРОМАДСЬКИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ
ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ОБІГУ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ**

**INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT BODIES WITH STATE
AND PUBLIC INSTITUTIONS IN THE PERFORMANCE OF CONTROL
AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF THE CIRCUIT**

Стаття присвячена проблемі професійної взаємодії правоохоронних органів з державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів.

Мета статті – охарактеризувати особливості взаємодії правоохоронних органів з державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів

Визначено зміст взаємодії правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів та надано характеристику основним вимогам, ознакам, формам та методам, що визначають її сутність і значення у контрольно-наглядовій діяльності.

Автором виокремлено та піддано науковому аналізу основні форми взаємодії правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів, серед яких є:

1) здійснення у спільній взаємодії певних контрольно-наглядових процедур правоохоронними органами з іншими державними та громадськими інституціями щодо зменшення податкового боргу, вдосконалення ІТ та облік платників, митний контроль та митне оформлення товарів щодо повноти, достовірності та своєчасності нарахування та надходження від відповідних суб'єктів господарської діяльності акцизного податку;

2) прийняття рішення щодо утворення відповідних робочих груп із числа правоохоронних органів та державних і громадських інституцій щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності з метою виявлення незаконного виробництва, порушень митного та податкового законодавства у сфері обігу підакцизного товару та вирішення, у разі необхідності поточних питань, пов'язаних із контролем за повнотою, достовірністю та своєчасністю сплати суб'єктами господарської діяльності акцизного податку;

3) обмін інформацією між правоохоронними органами та державними та громадськими інституціями щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів з метою виявлення суб'єктів господарської діяльності щодо сплати акцизного податку, визначення об'єктів оподаткування та встановлення фактів ухилення від оподаткування акцизним податком та мінімізації його сплати;

4) підведення підсумків діяльності правоохоронних органів та державними та громадськими інституціями за результатами реалізації визначених та погоджених за часом, місцем та територією заходів та запровадження нових форм взаємодії.

Доведено, що взаємодія правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів дає можливість налагодити ефективну роботу щодо: забезпечення економічного суверенітету держави та національної безпеки; протидії тіньовій економіці; виявлення та припинення правопорушень, об'єктом яких є підакцизні товари; своєчасне наповнення бюджету; запобігання вчинення інших злочинів, які на пряму не пов'язані з підакцизними товарами тощо.

Автором виокремлено види взаємодії в залежності від напрямку діяльності того чи іншого правоохоронного органу та мети здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, правоохоронні органи, громадські організації, сфера обігу підакцизних товарів.

The article is devoted to the problem of professional interaction of law enforcement agencies with state and public institutions in the implementation of control and supervision activities in the field of circulation of excisable goods.

The purpose of the article - to describe the features of the interaction of law enforcement agencies with state and public institutions in the implementation of control and supervision activities in the field of circulation of excisable goods

The content of interaction of law enforcement agencies with other state and public institutions on the implementation of control and supervision activities in the field of circulation of excisable goods and provides a description of the main requirements, features, forms and methods that determine its essence and importance in control and supervision activities.

The author singled out and subjected to scientific analysis the main forms of interaction of law enforcement agencies with other state and public institutions for the implementation of control and supervision activities in the field of circulation of excisable goods, among which are:

1) implementation in joint interaction of certain control and supervision procedures by law enforcement agencies with other state and public institutions to reduce tax debt, improve IT and accounting of taxpayers, customs control and customs clearance of goods on the completeness, accuracy and timeliness of accrual and receipt from relevant entities economic activity of excise tax;

2) decision-making on the formation of relevant working groups from among law enforcement agencies and state and public institutions to carry out control and supervision activities to identify illegal production, violations of customs and tax legislation in the field of excisable goods and resolve, if necessary, current issues, related to control over the completeness, reliability and timeliness of payment of excise tax by business entities;

3) exchange of information between law enforcement agencies and state and public institutions on the implementation of control and supervision activities in the field of circulation of excisable goods in order to identify business entities for the payment of excise tax, identify objects of taxation and establish facts of excise tax evasion and minimization of its payment;

4) summarizing the activities of law enforcement agencies and state and public institutions based on the results of the implementation of defined and agreed on time, place and territory measures and the introduction of new forms of cooperation.

It is proved that the interaction of law enforcement agencies with other state and public institutions in the implementation of control and supervision activities in the field of circulation of excisable goods makes it possible to establish effective work on: ensuring the economic sovereignty of the state and national security; counteracting the shadow economy; detection and termination of offenses subject to excisable goods; timely filling of the budget; prevention of other crimes that are not directly related to excisable goods, etc.

The author singles out the types of interaction depending on the direction of activity of a law enforcement agency and the purpose of control and supervision.

Key words: control and supervision activity, law enforcement bodies, public organizations, sphere of circulation of excisable goods.

Постановка проблеми в загальному вигляді.

Здійснення контрольно-наглядової діяльності правоохоронними органами у сфері обігу підакцизних товарів є неможливою без професійної взаємодії з іншими державними та громадськими інституціями.

Співпраця між різними правоохоронними структурами дозволяє контролюючим органам швидко реагувати на звернення громадян, на виявлені правопорушення, розслідувати злочини у сфері обігу підакцизних товарів. Тому, необхідно розглянути і охарактеризувати сутність професійної взаємодії правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблему взаємодії правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями розглядали в своїх працях: Л.І. Аркуша, Ю.О. Безуса, В. Ю. Кікінчук, М. В. Пундик, А. В. Стеблянко, Ю. С. Торкайло та ін.

Особливості контролю у сфері обігу підакцизних товарів розглянуто в працях: В. В. Коваленко, С.І. Марко, О.Б. Марченко, Ю.Б. Турчин та ін.

Проте, не зважаючи на достатню кількість публікацій, проблема взаємодії правоохоронних органів з державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів залишається недостатньо дослідженою, що зумовлює подальші наукові пошуки у цьому напрямку.

Мета статті – охарактеризувати особливості взаємодії правоохоронних органів з державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Згідно зі трактуванням Сучасного словника української мови термін «взаємодія» – це взаємозв'язок між предметами у дії, їх взаємовплив; чиясь погоджена дія, взаємодопомога [16, с. 99].

Дослідниця Л.І. Аркуша пропонує трактувати взаємодію правоохоронних структур як спільну налагоджену діяльність двох і більше органів, служб, відомств, що припускає раціональне поєднання процесуальних і оперативно-розшукових дій, здійснюваних кожним із них у межах наданих їм законом повноважень [1, с. 110].

Як бачимо, науковці в основу такої взаємодії покладають професійну співпрацю між правоохоронними структурами.

Ю.О. Безуса наголошує, що взаємодія між правоохоронними органами здійснюється в сполученні багатобічної і двосторонньої основ. Автор справедливо вважає, що вони взаємно доповнюють один одного. Немає сумніву в необхідності двосторонніх контактів, у числі яких колегії, прикордонне співробітництво. Однак очевидні й перспективи багатобічних контактів, оскільки вони дозволяють комплексно і масштабно вирішувати задачі боротьби зі злочинністю [2, с. 2].

А.В. Стеблянко, на основі системного підходу в правознавстві, виділяє, ознаки взаємодії правоохоронних органів: урегульованість взаємодії законами або підзаконними нормативно-правовими актами; спільність мети взаємодіючих суб'єктів; рівноправність, незалежність суб'єктів, що взаємодіють; разовість або тривалість взаємодії, де суб'єкти діють у межах своїх компетенцій; узгодженість дій у часово-просторовому процесі взаємодії; поєднання методів і засобів, що властиві взаємодіючим суб'єктам [17, с. 89].

Розглянемо зміст взаємодії правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів, для визначення можливих напрямків удосконалення роботи з протидії правопорушенням.

Взаємодія різних правоохоронних органів відбувається у випадках:

- коли проведення профілактики, розслідування, попередження правопорушення або притягнення до відповідальності винуватців силами одного підрозділу є неможливим;
- якщо правопорушення відбувається у двох різних, непов'язаних між собою сферах правоохоронної діяльності;
- коли необхідно здійснювати погодження певних процесуальних дій із вищестоящими по службовій ієрархії особами або організаціями.

На нашу думку, взаємодія правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів – це договірні, взаємовигідні, неконфліктні напрямки адміністративно-управлінської співпраці у структур правоохоронних органів у різних напрямках з регулювання сфери обігу підакцизних товарів з метою захисту інтересів держави та суспільства.

Професійна взаємодія таких органів у сфері обігу підакцизних товарів, як: податкова міліція, Управління контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів ГУ ДПС, митна служба, державна податкова служба, суди, прокуратури, адвокатські

бюро та нотаріуси проявляється у двох формах – управління та координації їх діяльності.

Серед багатьох організаційних форм взаємодії правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів слід виділити управлінську та координаційну.

Співпраця правоохоронних структур на різних рівнях має форму управлінської взаємодії. Такого твердження дотримується науковець І. В. Письменний який пише, що управлінська взаємодія – це участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей. Головним призначенням управлінської взаємодії є об'єднання зусиль суб'єктів управління в напрямі задоволення соціальних потреб, зумовлених суспільно необхідними цілями [14, с. 82].

Н думку М.В. Пундика, управлінська взаємодія – є вплив суб'єктів управлінських взаємовідносин один на одного, що виникає внаслідок встановлення управлінських взаємовідносин та формування єдиної управлінської системи [15, с. 47].

Отже, на підставі викладеного вище, ми викладаємо власне бачення управлінської взаємодії в контрольно-наглядовій діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів, яка має наступний змістовний прояв:

- в розподілі прав, обов'язків і відповідальності між працівниками правоохоронних структур, а також в управлінській підпорядкованості;

- при побудові організаційних структур управління правоохоронних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері обігу підакцизних товарів;

- при розподілі лінійних та функціональних посадових повноважень працівників правоохоронних органів;

- проведення спільних нарад, засідань, зборів, конференцій працівників правоохоронних органів з актуальних питань контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів, а також обмін службовими документами та інформацією між структурними підрозділами.

Для реалізації управлінської форми взаємодії правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів необхідна координація їхніх спільних дій при здійсненні контрольно-наглядової діяльності. Тому, розглянемо і охарактеризуємо координаційну форму взаємодії правоохоронних органів.

Енциклопедичний словник з державного управління дає визначення терміну «координація» – як метод управління, суттю якого є встановлення між суб'єктами та об'єктами державного управління горизонтальних зв'язків, тобто поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату [3, с. 346].

Координацію слід розуміти як функцію соціального управління, яка полягає в узгодженні, впорядкуванні різних частин системи управління [19, с. 342];

Отже, координація правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів являє собою метод управління контрольно-наглядовою діяльністю

суб'єктів державного контролю за виробництвом та продажем підакцизної групи товарів для забезпечення дієвого. Ефективна координація роботи правоохоронних органів досягається шляхом погодження спільних методів, дій і процедур при здійсненні перевірки діяльності суб'єктів обігу підакцизних товарів.

Координаційна взаємодія в контрольно-наглядовій діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів має наступний змістовний прояв:

- в спільній узгодженості процедур з контролю якості, сплати акцизного податку, а також попередження незаконного обігу при перевірці суб'єктів господарювання предметом діяльності яких є виробництво і торгівля товарами підакцизної групи;

- узгодження і спрямування зусиль правоохоронних підрозділів щодо проведення спецоперацій, спрямованих на попередження контрабанди, боротьба з незаконним виробництвом і торгівлею, вилучення фальсифікованої продукції, підроблених акцизних марок;

- при проведенні спільних дій з попередження та профілактики правопорушень, ведення роз'яснювальної роботи серед суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог законодавства у сфері обігу підакцизних товарів.

Таким чином, на практиці правоохоронні органи застосовують управлінську та координаційну форми взаємодії одночасно.

Отже, взаємодія правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів дає можливість проводити більш оперативну роботу щодо виявлення фактів порушень: ухилення від сплати акцизних податків, порушення правил торгівлі, невідповідність сертифікації якості, підробка та фальсифікація, контрабанда, порушення митної процедури перевезення тощо.

Управлінська та організаційна форми взаємодії у співпраці різних правоохоронних органів здійснюються не може реалізуватися без допомоги певних методів.

На підставі проведеного аналізу наукової літератури [1; 10; 12; 15; 18], можна виділити наступні методи взаємодії правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів: попередження контрабанди, боротьба з незаконним виробництвом і обігом, вилучення фальсифікованої підакцизної продукції.

1. Розглянемо методи взаємодії правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів за скоєними правопорушеннями суб'єктами галузі: попередження контрабанди.

Відповідно до ст. 201 КК України, контрабандою є переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боеприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації [11].

Зауважимо, що контрабандою також можна вважати ввезення на територію держави великої партії товарів без сплати митних платежів.

В.В. Коваленко зазначає, що попередити контрабанду чи митне правопорушення – означає безпосередньо вплинути всіма дозволеними законом силами, засобами та методами на особу (осіб), яка має намір вчинити контрабанду чи митне правопорушення, або на причини й умови, що сприяють його вчиненню. Мета попередження злочину чи митного правопорушення полягає у запобіганні злочину чи правопорушенню до того, як конкретна особа (особи) розпочне його безпосереднє вчинення [10, с. 194].

Взаємодія правоохоронних органів щодо попередження контрабанди підакцизних товарів, полягає у недопустимості незаконного їх ввезення на територію України, без відповідних дозвільних документів, сплати мита та проходження митного декларування.

У ході проведення таких спільних заходів (а в них повинні брати участь, крім МВС України, і співробітники по боротьбі з організованою злочинністю, співробітники карного розшуку і поліції громадської безпеки, а також представники митної служби), можна встановити:

- 1) місця зберігання великих партій контрабандного товару;
- 2) організації, підприємства та окремих осіб, що займаються його перевезенням, зберіганням і реалізацією;
- 3) які товари і звідки ввозяться на територію України, в якій кількості і для яких підприємств чи окремих осіб вони призначалися;
- 4) канали (маршрути) транспортування контрабандного товару, хто з корумпованих співробітників митної служби, які брали участь у його незаконному переміщенні, а також інших співучасників;
- 5) припинити надходження несертифікованих, а часто небезпечних для життя підакцизних товарів на ринок для її подальшої реалізації.

Слід зазначити, що ці дії доцільно здійснювати на основі раніше проведеного оперативно-економічного аналізу [12, с. 195].

Отже, проявляється професійна взаємодія між митними органами, податковою міліцією і Управлінням контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів ГУ ДПС щодо недопущення потрапляння на територію України незаконно ввезених підакцизних товарів сумнівного походження.

2. Боротьба з незаконним виробництвом і обігом підакцизних товарів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення боротьби з незаконним виробництвом та обігом спирту етилового, коньячного, плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», визначає основні засади державної політики щодо регулювання виробництва, експорту, імпорту, оптової і роздрібно торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, забезпечення їх високої якості та захисту здоров'я громадян, а також посилення боротьби з незаконним виробництвом та обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів на території України [4].

Правоохоронні органи регулюють підприємницьку діяльність у сфері виробництва і обігу підакцизних товарів шляхом: введення акцизного податку, нанесенням штрихового кодування, сертифікації продукції, видача відповідної ліцензії, введення електронної акцизної марки.

Незаконне виробництво алкогольних напоїв та тютюнових виробів – виробництво алкогольних напоїв та тютюнових виробів без наявності ліцензії на цей вид підприємницької діяльності [4].

Незаконний обіг спирту етилового, коньячного, плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів – імпорт, експорт, транспортування, зберігання, торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами з порушенням вимог законодавства, що регулює ці питання [4].

За порушення вимог щодо виробництва і обігу підакцизних товарів на території України передбачено такі санкції до суб'єктів господарювання: штрафи, конфіскація майна, позбавлення (анулювання ліцензії) на виробничу діяльність або торгівлю.

Отже, боротьба з незаконним виробництвом і обігом підакцизних товарів проявляється у взаємодії таких правоохоронних органів: органи податкової служби, Управлінням контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів ГУ ДПС, органи з ліцензування уповноважені Кабінетом Міністрів України.

3. Вилучення фальсифікованої підакцизної продукції.

Законом України «Про захист прав споживачів» № 1023-ХІІ від 12 травня 1991 року, зокрема, стаття 4 Закону передбачає право споживачів, які знаходяться на території України під час придбання, замовлення, чи використання товарів, на необхідну, достовірну та своєчасну інформацію про товари (роботи, послуги), їх кількість, якість, асортимент, а також про їх виробника [8].

Проте, недобросовісні суб'єкти господарювання, які виготовляють і продають продукцію, з метою отримання більших прибутків, можуть вдаватися до фальсифікації, копіювання і підробки відомих торгових марок інших підприємств.

Фальсифікація – це дії, спрямовані на зниження якості, погіршення споживчих властивостей або зменшення кількості товару. При цьому зберігаються найбільш характерні, але несуттєві ознаки, що допомагає обдурити споживача [13].

При фальсифікації підакцизної продукції законодавством України передбачено різні ступені адміністративної відповідальності – зокрема статті 155, 155-2, 156-1, 164-3 Кодексу України про Адміністративні правопорушення, а в окремих випадках, якщо є тяжкі наслідки – на стає і кримінальна відповідальність виробників і продавців.

Отже, вилучення фальсифікованої підакцизної продукції проявляється у взаємодії таких правоохоронних органів: органи податкової служби, Управлінням контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів Головного Управління Державної Податкової Служби.

Розглянемо особливості взаємодії правоохоронних органів із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у контексті правової форми з управління профілактикою правопорушень у сфері обігу підакцизних товарів.

Ю. С. Торкайло під взаємодією органів внутрішніх справ з державними органами та органами місцевого самоврядування розуміє врегульовану правовими та адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем необхідну спільну діяльність міліції і державних органів та органів місцевого самоврядування, за якої вони реалізують взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини задля виявлення відхилень від встановлених норм і порушень принципів законності, ефективності спільної діяльності з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, запобігання правопорушенням, боротьби зі злочинністю [18, с. 188].

Взаємодія правоохоронних органів із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у правовій сфері регулювання обігу підакцизних товарів проявляється, у першу чергу, у підготовці змін до нормативно-правових актів з питань контрольно-наглядової діяльності, профілактики адміністративних правопорушень, боротьби із контрабандою тощо.

На думку В.Ю. Кікінчук взаємодія національної поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це вид правовідносин, у які вступають органи поліції різного рівня з правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями з метою підвищення ефективності діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, шляхом організації і планування спільних заходів у цій сфері, об'єднання інформаційних, технічних, людських та інших ресурсів для спільного їх використання [9, с. 83].

Слід зазначити, що важливу роль у співпраці правоохоронних органів із іншими контрольно-наглядовими і державними структурами відіграють громадські організації. Саме останні створюють конструктивний діалог між громадськістю і органами влади.

Законодавством визначено, що громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [7].

На наш погляд, співпраця правоохоронних органів і громадських організацій у сфері обігу підакцизних товарів має бути в контексті таких напрямків:

- поліпшення координації та взаємодії роботи державних і громадських організацій з контролю за обігом маркованих підакцизних товарів;
- проведення профілактичної роботи (роз'яснення та бесіди із правопорушниками);
- забезпечення економічного суверенітету держави та національної безпеки;
- протидії тіньовій економіці; виявлення та припинення правопорушень, об'єктом яких є підакцизні товари;

- своєчасне наповнення бюджету;
- запобігання вчинення інших злочинів, які на пряму не пов'язані з підакцизними товарами;
- участь у розслідуванні справ про адміністративні правопорушення, представлення інтересів підприємців та потерпілих осіб, звітування про результати.

На нашу думку, така співпраця забезпечить належне і прозоре проведення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів, без проявів корупції та приховування фактів злочинів. Крім того, така взаємодія має ґрунтуватися на базі певних організаційних форм.

Аналіз законодавчої бази та огляд наукових праць [4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 14; 15; 16; 19] дозволяє виділити основні форми взаємодії правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів, серед яких є:

1) здійснення у спільній взаємодії певних контрольно-наглядових процедур правоохоронними органами з іншими державними та громадськими інституціями щодо зменшення податкового боргу, вдосконалення ІТ та облік платників, митний контроль та митне оформлення товарів щодо повноти, достовірності та своєчасності нарахування та надходження від відповідних суб'єктів господарської діяльності акцизного податку;

2) прийняття рішення щодо утворення відповідних робочих груп із числа правоохоронних органів та державних і громадських інституцій щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності з метою виявлення незаконного виробництва, порушень митного та податкового законодавства у сфері обігу підакцизного товару та вирішення, у разі необхідності поточних питань, пов'язаних із контролем за повнотою, достовірністю та своєчасністю сплати суб'єктами господарської діяльності акцизного податку;

3) обмін інформацією між правоохоронними органами та державними та громадськими інституціями щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів з метою виявлення суб'єктів господарської діяльності щодо сплати акцизного податку, визначення об'єктів оподаткування та встановлення фактів ухилення від оподаткування акцизним податком та мінімізації його сплати;

4) підведення підсумків діяльності правоохоронних органів та державними та громадськими інституціями за результатами реалізації визначених та погоджених за часом, місцем та територією заходів та запровадження нових форм взаємодії.

Під час здійснення взаємодії правоохоронних органів з державними та громадськими інституціями щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів необхідно застосовувати комплекс організаційно-правових методів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, взаємодія правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів має здійснюватися на всіх рівнях, відповідно до встановлених вимог, ознак, форм та методів.

Встановлено, що взаємодія правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів дає можливість налагодити ефективну роботу щодо: забезпечення економічного суверенітету держави та національної безпеки; протидії тіньовій економіці; виявлення та припинення правопорушень, об'єктом яких

є підакцизні товари; своєчасне наповнення бюджету; запобігання вчинення інших злочинів, які на пряму не пов'язані з підакцизними товарами тощо.

Перспективами подальших досліджень може бути вивчення механізму контролю господарських суб'єктів у сфері обігу підакцизних товарів, з боку громадських організацій з метою попередження і протидії правопорушенням.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аркуша Л.І. Проблеми взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю. *Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності* : зб. наук. статей / Бібліотека журналу «Юридичний вісник»; [за ред. М.П. Орзіха, В.М. Дрьоміна]. Одеса : ФЕНИКС, 2003. С. 109-117.
2. Безуса Ю. О. Поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД. *Наука і правоохорона*. 2016. № 1. С. 52-59.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення боротьби з незаконним виробництвом та обігом спирту етилового, коньячного, плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» 20 квітня 2000 року № 1685-III : [сайт]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1685-14#Text>.
5. Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв тютюнових виробів та пального» від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР : [сайт]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481/95-вр#Text>.
6. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 року № 877-V : [сайт]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
7. Закон України «Про громадські об'єднання» № 4572-VI від 22 березня 2012 року : [сайт]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
8. Закон України «Про захист прав споживачів» № 1023-XII від 12 травня 1991 року : [сайт]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>.
9. Кікінчук В. Ю. Форми взаємодії Національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку в державі. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 81-86.
10. Коваленко В. В. Про стан боротьби з контрабандою та заходи протидії щодо її вчинення. *Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ України*. 2002. № 1. С. 83-92.
11. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III : [сайт]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
12. Марко С.І., Турчин Ю.Б. Попередження контрабанди та незаконного обігу підакцизних товарів заходами економічного характеру. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2011. Випуск 1(2). С. 192-201.
13. Марченко О.Б. Фальсифікація продовольствених товарів : [сайт]. URL : <https://roscontrol.com/community/article/fal-sifikatsiia-prodovol-stviennykh-tovarov/>.
14. Письменний І. В. Взаємодія управлінська. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 2. Київ : НАДУ, 2011. С. 100.
15. Пундик М. В. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. С. 47-53.
16. Словник української мови / Кер. В. В. Німчук та ін. / Відп. ред. В. В. Жайворонок. Київ : ВЦ «Просвіта», 2012. 1320 с.
17. Стеблянюк А.В. Поняття та зміст взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів. *Правові горизонти*. 2019. № 1. С. 87-92.
18. Торкайло Ю. С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства : автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків : Міжрегіон. акад. упр. персоналом. 2012. 20 с.
19. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. : [сайт]. URL : <http://cyclop.com.ua/content/view/1150/58/1/2/#4966>.

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****THE VALUE OF BIOMETRIC DATABASES OF UNITS OF THE EXPERT SERVICE
OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN THE ACTIVITIES
OF PRE-INVESTIGATIVE 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 of 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 указані 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 провадженні, 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 представленої 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 однаковими 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, накопичен-

ня 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, знарядь 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 (банкми) даних МВС України та інших органів державної влади, здій-

снення 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 громадян України, іноземців та осіб без громадянства фіксуються біометричні дані (параметри) особи. Під останніми Кабінет Міністрів України пропонує розуміти від-

цифровані 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. Ялышев 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*. 208. № 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.

Оксаніченко А. С.
здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ, ЯКІ МІСТЯТЬ ПОНЯТТЯ ЗЛІСНОСТІ

CERTAIN ISSUES OF IMPROVEMENT OF CRIMINAL LEGAL NORMS, WHICH CONTAIN THE CONCEPT OF EVIL

Метою статті є формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення тих статей КК України, що містять «злісність» у своєму складі. Вчені у галузі кримінального права та правозастосовчі органи неоднозначно розуміють досліджуване поняття. Це обумовлено тим, що законодавець не для всіх злочинних діянь чітко визначає його зміст у КК України, а ті тлумачення злісності, що містяться у тексті кримінального закону різняться за змістом. Так, у статті сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення тих статей КК України, що містять «злісність» у своєму складі. Зокрема, з'ясовано існування потреби у вдосконаленні КК України у частині використання терміну «злісність», шляхом повного виключення останнього із тексту кримінального закону. Наголошено, що у частині виключення поняття «злісності» з такої форми вчинення злочинів, передбачених ст.164 та 165 КК України як «ухилення від сплати» ми цілком згодні, оскільки використання цієї оціночної ознаки лише створює труднощі у правозастосуванні та може бути обґрунтовано лише емоційним забарвленням тексту кримінального закону. Наголошено, що конструкція норми статті 389-2 КК України із наявністю адміністративної преюдиції прямо суперечить його концептуальним засадам, однією з яких є задекларована відмова законодавця від практики побудови норм із такою преюдицією, як умови притягнення особи до кримінальної відповідальності. Визначено, що при аналізі змісту «злісного ухилення від робіт» як форми вчинення ухилення від покарання у виді обмеження волі, передбаченого ч. 1 ст. 390 КК України, то ця ознака відноситься до якісних оціночних ознак, використання яких у тексті кримінального закону має бути мінімізовано, оскільки їх тлумачення залежить багато у чому від суб'єктивного ставлення до засуджених осіб, уповноважених розпочинати процедуру їх притягнення до кримінальної відповідальності за таке діяння або суддів. З'ясовано, що при вчиненні засудженим непокорі після застосування до нього заходів дисциплінарного впливу у виді переведення до приміщення камерного типу (одиначної камери) або на більш суворий режим відбування покарання перетворює її на злісну непокору, якою може бути «одноразове вчинення засудженим будь-якого порушення встановленого порядку відбування покарання».

Ключові слова: наскрізні поняття, злочин, склад злочину, злісність, рудимент, кримінальний закон.

The purpose of the article is to formulate specific proposals to improve those articles of the Criminal Code of Ukraine that contain "malice" in its composition. Criminal law scholars and law enforcement authorities have a mixed understanding of the concept under study. This is due to the fact that the legislator does not clearly define its content in the Criminal Code of Ukraine for all criminal acts, and those interpretations of malice contained in the text of the criminal law differ in content. Thus, the article formulates specific proposals to improve those articles of the Criminal Code of Ukraine that contain "malice" in its composition. In particular, the need to improve the Criminal Code of Ukraine in terms of the use of the term "malice" was clarified, by completely excluding the latter from the text of the criminal law. It is emphasized that in the part of exclusion of the concept of "malice" from this form of committing crimes, envisaged by Articles 164 and 165 of the Criminal Code of Ukraine as "evasion", we completely agree, since the use of this evaluation sign only creates difficulties in law enforcement and can be justified only by emotional coloring the text of the criminal law. It is emphasized that the construction of the norm of Article 389-2 of the Criminal Code of Ukraine with the presence of administrative precision directly contradicts its conceptual foundations, one of which is the declared refusal of the legislator to practice norms with such a precession as the conditions for bringing a person to criminal responsibility. It is determined that when analyzing the content of "malicious evasion" as a form of committing evasion in the form of restraint of liberty, provided for in Part 1 of Article 390 of the Criminal Code of Ukraine, this feature refers to qualitative evaluation features, the use of which in the text of the criminal law should be minimized because their interpretation depends largely on the subjective attitude of the sentenced persons authorized to initiate criminal proceedings for such action or judges. It has been found that disciplinary action in the form of transfer to a chamber type (solitary confinement) or a more severe regime of punishment renders it a malign disobedience, which can be "a one-off conviction to any violation of the established order of serving the sentence".

Key words: end-to-end concepts, crime, crime composition, malice, rudiment, criminal law.

Постановка проблеми. Розв'язання проблем кваліфікації діянь, конструктивною ознакою яких є така ознака як злісність на сьогодні є актуальним, оскільки має велике значення для встановлення наявності складів відповідних злочинів. На сьогодні в Особливій частині КК України у якості конструктивної ознаки складів злочинів у шести статтях передбачено таку ознаку як злісність. Вчені у галузі кримінального права та правозастосовчі органи неоднозначно розуміють досліджуване поняття. Це обумовлено тим, що законодавець не для всіх злочинних діянь чітко визначає його зміст у КК України,

а ті тлумачення злісності, що містяться у тексті кримінального закону різняться за змістом. Загальне визначення поняття злісності у тексті КК України також відсутнє. Внаслідок цього роз'яснення змісту досліджуваної ознаки здійснюється, виходячи з аналізу конкретного складу злочину та за допомогою інших оціночних понять, внаслідок чого перед практичними працівниками ставиться більше питань, ніж відповідей. Позиції Верховного Суду України також не відзначаються одностайністю. Тому для здійснення правильної кримінально-правової кваліфікації злочинів, які вчиняються за наявності досліджува-

ної ознаки, необхідно, щоб правоохоронні та судові органи мали однозначний орієнтир щодо тлумачення змісту розгляданого поняття.

Стан дослідження. Дослідженням окремих питань визначення змісту поняття злісності приділяли увагу у своїх працях таких вітчизняних науковців як: А.М. Бабенко, О.І. Белова, К.В. Бондарєва, О.В. Бринзанська, Л.В. Дорош, Д.П. Євтеєва, О.О. Житний, І.О. Зінченко, І.І. Литвин, І.М. Копотун, М.І. Мельник, С.М. Морозюк, Ю.В. Орел, І.В. Семенов, О.М. Сокурєнко, М.І. Хавронюк та інші.

Проте, необхідно відзначити, що існуючі наукові розробки мають фрагментарний характер, оскільки лише частково стосуються досліджуваного поняття, і, як правило, пов'язані з тлумаченням злісності відносно до складу певного злочину. У жодній із існуючих праць злісність не розглядалась комплексно як наскрізне кримінально-правове поняття, а досліджувалась, як правило, під тим чи іншим кутом зору, залежно від складу конкретного злочину, де вона передбачена у якості конструктивної ознаки.

На дисертаційному рівні окремо розглядувану ознаку також не досліджував жоден вітчизняний науковець.

Викладене засвідчує відсутність на сьогодні комплексних кримінально-правових досліджень поняття злісності за кримінальним правом України, що свідчить про актуальність теми та зумовлює необхідність проведення відповідного комплексного наукового пошуку.

Метою статті є формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення тих статей КК України, що містять «злісність» у своєму складі.

Виклад основного тексту. Для того, щоб такі пропозиції були слушними, вони повинні бути належним чином обґрунтовані, спиратись на позиції інших вчених та слідчо-судову практику, тому для більш вдалого їх напрацювання будемо звертатись, зокрема, і до думок науковців стосовно вдосконалення статей Особливої частини КК України, що містять поняття «злісність».

Найважливішим питанням, яке слід розв'язати у цьому контексті, є питання доцільності існування термінів, похідних від поняття «злісність» у диспозиціях норм КК України, де вони передбачені у якості конструктивної ознаки.

Так, стосовно ст.164 та ст. 165 КК України С.М. Морозюк висловив пропозицію, щодо їх об'єднання у одну норму та виключення «злісності» з тексту новоствореної статті. Він пропонує викласти її диспозицію у наступному вигляді: «Ухилення від сплати встановлених рішенням суду коштів на утримання дітей, непрацездатних сина, дочки, батьків», обґрунтовуючи це тим, що «злісність», як оціночна ознака, має дуже неконкретний зміст, а тому складна для правозастосування [1, с. 16]. З такою пропозицією науковця можна погодитись лише частково.

У частині виключення поняття «злісності» з такої форми вчинення злочинів, передбачених ст. 164 та 165 КК України як «ухилення від сплати» ми цілком згодні, оскільки використання цієї оціноч-

ної ознаки лише створює труднощі у правозастосуванні та може бути обґрунтовано лише емоційним забарвленням тексту кримінального закону.

Крім того, як правильно зазначає О.М. Тичина, що «більшість несумлінних батьків поступають наступним чином: один раз в декілька місяців сплячують досить незначну суму. При цьому у правоохоронних органів відсутні підстави для притягнення боржника до кримінальної відповідальності» [2]. Це обумовлено тим, що «злісність» ухилення пов'язується із утворенням суми сукупної заборгованості. Така ситуація призводить також до необґрунтованого виправдання боржників судами різних інстанцій.

Наприклад, як впливає з Постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного кримінального суду від 24 липня 2018 р. [3], особу було виправдано за наступних обставин:

«Відповідно до обвинувачення особа, маючи доходи від неофіційного заробітку, ухилявся від сплати коштів на утримання дітей, у розмірі встановленому рішенням суду, іншої матеріальної допомоги не надавав, навмисно не працевлаштовувався, на облік у центрі зайнятості населення не став, що призвело до утворення заборгованості станом на квітень 2016 р. на загальну суму 36 161,24 грн. Вироком суду особу було визнано невинуватим у пред'явленому обвинуваченні за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 164 КК України, і виправдано у зв'язку з відсутністю в його діях складу злочину. Суд першої інстанції зазначив, що обвинувачений періодично надавав іншу матеріальну допомогу на утримання дітей, при цьому останній показав, що злісно не ухиляється від сплати аліментів, оскільки не мав об'єктивної можливості працевлаштуватись, що і є єдиною підставою, внаслідок якої він не сплачував аліменти у повному обсязі в інкримінований період. А надані прокурором докази в обґрунтування пред'явленого обвинувачення в їх сукупності свідчать про їх недостатність та у взаємозв'язку не дають підстав для визнання обвинуваченого винуватим у вчиненні злочину передбаченого ч. 1 ст. 164 КК України. Апеляційний суд погодився з висновками суду першої інстанції, що ухилення від сплати аліментів на утримання дітей з боку обвинуваченого певною мірою мало місце, але воно не може бути визнане злісним з огляду на правові приписи, що містяться у ст. 164 КК України.

І лише Верховний Суд скасував ухвалу суду апеляційної інстанції відносно виправданого і призначив новий розгляд у суді апеляційної інстанції» [3].

З цього приводу слушними є думки П.О. Філіпова, що у зв'язку з наявністю ознаки злісності у диспозиції статті мова може йти лише про вину у формі прямого умислу, коли винний усвідомлює протиправність своєї бездіяльності і бажає так вчиняти й надалі [4, с. 258], а також О.М. Городнової, яка зазначає, що у етимологічному сенсі слово «злісний» означає особу наповнену злих умислів, а у вузькому – систематичне ухилення від сплати аліментів [5, с. 51]. Тому, якщо замінити «злісне ухилення» на «умисне ухилення», сутність діяння не

зміниться, оскільки визначальною для притягнення до кримінальної відповідальності залишається розмір коштів, що сукупно складає суму виплат за три місяці відповідних платежів.

Продовжуючи аналіз пропозиції С.М. Морозюка, зазначимо, що з поля зору науковця випали наслідки такого ухилення, що робить дану статтю надмірно репресивною, оскільки за пропонованої ним редакції боржника можна притягнути за одноразову невіплату аліментів. Тому щодо цього питання більш вірною вважається пропозиція І. Апопій яка, зокрема, зазначає, що «вводячи адміністративну відповідальність за несплату аліментів, варто було б внести зміни до ст. 164 КК України і все ж таки дотриматися співвідношення адміністративної та кримінальної відповідальності, встановивши для кримінальної – шість місяців ухилення, а для адміністративної – три місяці» [6, с. 64]. Про цю проблему неспіврозмірності ми зазначали у попередньому підрозділі.

Також з пропонованої С.І. Морозюком редакції випливає, що така форма вчинення злочину, як «ухилення від утримання» підлягає декриміналізації. Проте ми не згодні з такою пропозицією, оскільки така форма вчинення злочинного діяння існує, просто відсутні факти засудження винних осіб за такі діяння внаслідок, зокрема, і труднощів, що виникають при встановленні ознак злісності в ухиленні батьків від утримання дітей. Тому «злісність» бажано виключити з цієї форми вчинення злочину, передбаченого ст. 164 КК України, а кримінальну відповідальність пов'язати із настанням тяжких наслідків для здоров'я дитини внаслідок ухилення від утримання.

Повертаючись до пропозиції щодо об'єднання ст. 164 та 165 КК України, то таку ж пропозицію висловив і А.М. Бабенко. При цьому він відзначив, що зазначені питання заслуговують на більш детальний аналіз і потребують урахування під час удосконалення вітчизняного кримінального законодавства, оскільки з положень сімейного законодавства України також випливає: по-перше, що сімейні відносини та дитинство є окремими – важливими суспільними відносинами, по-друге, діючим сімейним законодавством право на матеріальне забезпечення передбачено для більш широкого кола суб'єктів сімейних відносин [7, с. 23]. Тому у своєму дослідженні ми не будемо заглиблюватись у пошук шляхів для вирішення цього питання, оскільки воно прямим чином не впливає на розв'язання проблеми доцільності використання поняття «злісності» у тексті кримінального закону.

Що стосується ст. 166 КК, то як правильно зазначає І.І. Литвин, термін «злісне невиконання» у цій нормі через свою законодавчу невизначеність на практиці викликає низку проблем під час здійснення кримінально-правової кваліфікації і тому він вважає, що «варто уточнити, що саме лежить в основі визначення поняття «злісність» [8, с. 110]. Проте, як ми з'ясували у попередніх підрозділах, ніхто з проаналізованих авторів не надав чіткого визначення «злісності» у цій статті.

Тому ми також підтримуємо позицію С.М. Морозюка стосовно того, що слід взагалі відмовитися

від поняття «злісності» у цій нормі, зокрема через його неконкретний зміст; окрім того, у ньому немає потреби, оскільки криміноутворюючою ознакою у складі злочину, передбаченому ст. 166 КК, є тяжкі наслідки. Їх спричинення наділяє це діяння (неправомірну поведінку) ознакою суспільної небезпечності [9, с. 109-110]. Прийняття такої позиції надасть більш чіткого та визначеного змісту тексту кримінального закону та усуне дискусію з питання, чи можна кваліфікувати за ст.166 КК України одноразове невиконання обов'язків по догляду за дитиною, що спричинило тяжкі наслідки для її здоров'я.

Краще доповнити об'єктивну сторону цього злочину таким способом його вчинення як «неналежне виконання обов'язків», як пропонують О.І. Белова [10, с. 98-99] та Д.П. Євтеєва [11, с. 229].

При цьому Д.П. Євтеєва не підтримує позицію щодо виключення «злісності» з тексту ст. 166 КК України, оскільки «значення ознаки злісності є показником ставлення батьків, опікунів та піклувальників до своїх обов'язків і тому виражає суспільну небезпечність самого діяння. Таким чином, виключаються випадки притягнення зазначених осіб до кримінальної відповідальності за ситуативне, одноразове невиконання ними обов'язків по догляду за умови, якщо загалом вони належно їх виконують» [11, с. 231]. Проте визначальним для цього злочину є саме факт спричинення дитині тяжких наслідків, а той факт, яким було ставлення батьків чи піклувальників до своїх обов'язків, може вплинути лише на ступінь вини і, у свою чергу, на розмір призначеного покарання.

Що стосується ст.389-2 КК України, то ми повністю підтримуємо позицію Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, фахівці після здійснення аналізу законопроекту, що пропонував зазначену норму дійшли висновку, що застосування кримінального покарання за ухилення від відбування адміністративного стягнення є явно надмірним (тим більш, що в проекті за відповідне діяння передбачається лише покарання в вигляді позбавлення волі). Діяння, яке пропонується криміналізувати у даному випадку, за своїм характером не може вважатись суспільно небезпечним, а отже не відповідає тим загальним ознакам злочину, які сформульовані у статті 11 КК. В якості засобу правового реагування на це діяння цілком достатнім було б накладення нового адміністративного стягнення, передбаченого в запропонованій у проекті новій статті 183-2 КУпАП [12]. Крім того, конструкція норми статті 389-2 КК України із наявністю адміністративної преюдиції прямо суперечить його концептуальним засадам, однією з яких є задекларована відмова законодавця від практики побудови норм із такою преюдицією, як умови притягнення особи до кримінальної відповідальності. За КК України 1960 р. це призводило до кримінального переслідування осіб за деякі адміністративні проступки при повторному їх вчиненні, що в свою чергу призводило до невиправданої криміналізації певної частини діянь [13]. У даному випадку можна говорити, що законодавець порушив принцип економії

кримінальної репресії, відповідно до якого із загальної маси протиправних діянь до сфери кримінально караних слід відносити лише ті з них, що мають, зокрема, високу ступінь суспільної небезпеки та грубо порушують публічні або приватні права та інтереси [14, с. 22]. Крім того, існування даної статті не відповідає такому принципу побудови кримінального закону, як обґрунтованість криміналізації, оскільки єдиною підставою криміналізації діянь є відповідний ступінь і характер їх суспільної небезпеки, який характеризується їхньою здатністю заподіювати об'єктам кримінально-правової охорони істотну, а не будь-яку іншу, шкоду [16, с. 8]. Тому ми вважаємо за доцільне взагалі вилучити ст. 389-2 з КК України.

При аналізі змісту «злісного ухилення від робіт» як форми вчинення ухилення від покарання у виді обмеження волі, передбаченого ч. 1 ст. 390 КК України, то ця ознака відноситься до якісних оціночних ознак, використання яких у тексті кримінального закону має бути мінімізовано, оскільки їх тлумачення залежить багато у чому від суб'єктивного ставлення до засуджених осіб, уповноважених розпочинати процедуру їх притягнення до кримінальної відповідальності за таке діяння або суддів. Тому цілком логічним було би відмовитись від використання поняття «злісності» у диспозиції і цієї норми.

Враховуючи, що на думку вчених злісність при ухиленні від робіт утворюється лише за наявності трьох самостійних діянь, що вчинені однією особою [17, с.139], і, як ми з'ясували, що за своєю суттю означає стійке спрямування особи на вчинення однорідних діянь, то правильним буде її замінити на категорію «систематичність». Остання є також обов'язковою ознакою таких різновидів ухилення від покарання у виді обмеження волі, як порушення громадського порядку та порушення встановлених для засуджених до обмеження волі правил проживання.

Якщо розглядати таку ознаку об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст.391 КК України як «злісна непокор», то у цьому разі криміноутворюючими факторами цієї кількісної оціночної ознаки виступають наявність попередніх стягнень у виді переведення до приміщення камерного типу (одиначної камери) або на більш суворий режим відбування покарання. Тяжкість проступку до уваги не береться.

Тому правильною є думка Ю.В. Орла, що вчинення засудженим непокори після застосування до нього заходів дисциплінарного впливу у виді переведення до приміщення камерного типу (одиначної камери) або на більш суворий режим відбування покарання перетворює її на злісну непокору, якою може бути «одноразове вчинення засудженим будь-якого порушення встановленого порядку відбування покарання» [18, с. 125]. Тобто злісним можна визнати будь-яке порушення, незалежно від

ступеня тяжкості та факту наявності чи відсутності відкритості та зухвалості такого порушення. Отже з вищевикладеного випливає, що у разі виключення із тексту назви та диспозиції ст. 391 КК України терміну «злісність», то її зміст не зазнає змін. У такому випадку постає питання: чи потрібно у тексті кримінального закону використовувати оціночну ознаку, яка не впливає на зміст норми, а є лише даниною традиції, створює зайві дискусії серед науковців та труднощі при правозастосуванні? Вочевидь відповідь буде негативною.

Більше того, як справедливо відзначають автори Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ліквідації корупційної схеми в пенітенціарній системі шляхом вилучення статті 391 Кримінального кодексу України)» № 2079 від 06 вересня 2019 р., чинністю статті 391 КК України для керівництва УВП зберігається і, що найгірше, активно застосовується можливість необґрунтованого притягнення окремих засуджених до кримінальної відповідальності виключно на підставі конфліктних відносин останніх з адміністраціями таких установ або засудження особи до позбавлення волі за вчинення правопорушень дисциплінарного або адміністративного характеру, які, по суті, не повинні визнаватися злочинами. Так, за період з 1 січня 2017 р. до 30 червня 2019 р. було винесено 215 вироків. З них 201 – за відмову: від прибирання приміщень колонії чи виконання роботи з благоустрою чи від чергування (145), слідувати до приміщення соціально-психологічної служби чи інших приміщень або виходити з камери чи зайняти своє спальне місце (30), від обшуку чи огляду (9), від передбаченого законодавством одягу (5) та інші види відмови (12); 4 – за перешкоджання обшуку чи огляду; 6 – за зберігання заборонених предметів, по 1 – за «вживання спиртних напоїв», за «самовільне залишення свого локального сектору» та за те, що «спав у приміщенні для зберігання особистих речей». Тому пропонується виключити дану норму із КК України, оскільки вона є рудиментом радянської каральної системи. Навіть авторитарна Росія скасувала цю норму. З пострадянських країн вона використовується лише в Україні та Білорусі [19].

Висновки. Ми також цілком підтримуємо пропозицію щодо виключення ст. 391 із КК України, оскільки її існування, як і ст. 389-2, не відповідає такому принципу кримінального права як економія кримінальної репресії, а також принципу кримінального закону – обґрунтованості криміналізації.

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що у цілому ми з'ясували існування потреби у вдосконаленні КК України у частині використання терміну «злісність», шляхом повного виключення останнього із тексту кримінального закону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Морозюк С.М. Кримінально-правова характеристика злочинів проти інтересів сім'ї та підопічних (ст. ст. 164-169 КК України) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08.; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2012. 18 с.
2. Тичина О.М. Актуальні засади притягнення до кримінальної відповідальності за ухилення від сплати аліментів на утримання дітей.
3. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного кримінального суду від 24.07.2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75528751>.
4. Верховний Суд нагадав, що слід розуміти під злісним ухиленням від сплати коштів на утримання дітей. *Українське право* від 31.07.2018. URL: https://ukrainepravo.com/law-practice/practice_court/vs-nagadav-shcho-slid-rozumity-pid-zlisnym-ukhylennyam-vid-splaty-koshtiv-na-utrymannya-ditey.
5. Филиппов П.А. Уголовная ответственность за злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством РФ о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента. *Matters of Russian and International Law*. 2017, Vol. 7, Is. 7A. P. 250-262. URL: <http://publishing-vak.ru/file/archive-law-2017-7/22-filippov.pdf>.
6. Городнова О.Н. Злостное уклонение от уплаты алиментов. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. III. С. 49-52. URL: www.gramota.net/materials/3/2011/7-3/12.html.
7. Анопій І. Посилення відповідальності за ухилення від сплати аліментів. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/44657/2/2018n894_Issue_18_Apopii_I-Intensification_of_responsibility_60-67.pdf.
8. Бабенко А.М. Деякі проблеми визначення об'єктивних ознак злочинів ухилення від сплати аліментів на утримання дітей (ст. 164 КК України) та ухилення від сплати коштів на утримання непрацездатних батьків (ст. 165 КК України). *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 21-24.
9. Литвин І.І. Об'єктивні ознаки злісного невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 6. Том 2. С. 108-113.
10. Морозюк С.М. Кримінально-правова характеристика злочинів проти інтересів сім'ї та підопічних (ст. ст. 164-169 КК України) : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2012. 205 с.
11. Белова О.І. Кримінально-правова характеристика системи злочинів проти сім'ї та неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2006. 184 с.
12. Євтєєва Д.П. Особливості об'єктивної сторони злісного невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування (ст. 166 КК України). *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2016. № 1. С. 224-240.
13. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання № 2414-VIII від 15.05.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63899.
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо вилучення статті 391 Кримінального кодексу України) № 9228 від 19.10.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=64842.
15. Кримінальне право України. Загальна частина : підруч. для студентів юрид. вузів і фак. / за ред. П.С. Матишевського та ін. К.: Юрінком Інтер, 1999. 512 с.
16. Хавронюк М.І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу України. К.: Істина, 2004. 504 с.
17. Сокурєнко О.М. Окремі питання кваліфікації злісного ухилення від виконання робіт засудженим, що відбуває покарання у вигляді обмеження волі. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право*. 2012. № 1. С. 137-143. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1\(8\)_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1(8)_23).
18. Орел Ю. В. Кримінальна відповідальність за злісну непокору вимогам адміністрації виправної установи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2008. 210 с.
19. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо ліквідації корупційної схеми в пенітенціарній системі шляхом вилучення статті 391 Кримінального кодексу України)» № 2079 від 06.09.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66710.

Сироватка С. С.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СПЕЦИФІКИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ОБ'ЄКТА ПРИВЛАСНЕННЯ, РОЗТРАТИ МАЙНА АБО ЗАВОЛОДІННЯ НИМ ШЛЯХОМ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ, ВЧИНЕНИХ У СПІВУЧАСТІ

SOME ISSUES OF DETERMINING THE SPECIFICS OF THE DIRECT OBJECT OF APPROPRIATION, WASTE OF PROPERTY OR TAKEOVER OF IT BY SERVICE OF OFFICIALS

Досліджено окремі аспекти визначення специфіки безпосереднього об'єкту привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті. Така специфіка встановлювалась за допомогою аналізу структурних елементів суспільних відносин, на які посягає цей злочин. З'ясовано, що основною особливістю безпосереднього об'єкту злочину, передбаченого ст.191 КК України є те, що суспільні відносини, на які він посягає, руйнуються зсередини, одним із учасників таких відносин, а саме особою, якій ввірено майно або воно перебуває у її віданні.

Ключові слова: привласнення майна, розтрата майна, співучасть, безпосередній об'єкт злочину, право власності.

Certain aspects of determining the specifics of the direct object of appropriation, misappropriation of property or taking it by abuse of office, committed in complicity, are studied. Such specificity was established by analyzing the structural elements of social relations, which encroach on this crime. It was found that the main feature of the direct object of the crime under Article 191 of the Criminal Code of Ukraine is that public relations, which he encroaches on, are destroyed from within, one of the participants in such relations, namely the person to whom the property is entrusted or is under her jurisdiction.

Key words: misappropriation of property, misappropriation of property, complicity, direct object of crime, property right.

Постановка проблеми. Кримінально-правова характеристика будь-якого злочинного діяння повинна обов'язково передбачати розгляд питань, що стосуються його об'єктивних, а потім суб'єктивних ознак. Вищесказане стосується і привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинених у співучасті, що передбачені у якості кваліфікованих видів ст. 191 Кримінального кодексу України (далі – КК). Одне з провідних місць серед цих ознак займає об'єкт злочину.

Правильно зазначає А.А. Вознюк, що питання про об'єкт злочину залишається одним із найбільш дискусійних у теорії українського кримінального права, а тому донині не досягнуто єдності науковців щодо значення цієї кримінально-правової категорії [1, с. 279-280].

Однак, ми не будемо вступати у полеміку щодо визначення найкращого підходу до розуміння сутності об'єкта злочину, а будемо дотримуватись тієї позиції, що є традиційною та найпоширенішою для вітчизняного кримінального права, відповідно до якої під об'єктом злочину слід розуміти певні суспільні відносини. Найкраще положення цієї концепції розробив В.Я. Тацій, який вважає, що об'єктом злочину є ті суспільні відносини, на які посягає злочин, завдаючи їм певної шкоди, і які поставлені під охорону закону про кримінальну відповідальність [2, с. 111].

При чому суспільні відносини це не однорідне явище, воно складається з багатьох різних елементів та напрямків. Тому постає питання щодо їх класифікації.

У цьому питанні ми підтримуємо В.Я. Тація, який є прихильником триступеневої класифікації об'єктів «за вертикаллю», на підставі якої об'єкт поділяють

на: загальний, родовий та безпосередній [3, с. 114]. Саме за такою триступеневою класифікацією побудовано систему злочинів у Особливій частині чинного КК, тому і ми будемо її дотримуватись.

У такому разі доцільно перейти до розгляду родового об'єкту злочинів проти власності, оскільки загальний об'єкт є спільним для всіх злочинів, що передбачені у Особливій частині КК, тобто і для розглянутих нами злочинних діянь.

Родовий об'єкт злочину, на думку В.С. Ковальського, становить собою групу подібних за своїми родовими ознаками суспільних відносин, на які посягають злочини певного виду. Зазвичай – це злочини, передбачені одним розділом Особливої частини КК України. Тому родовий об'єкт є спільним для всіх злочинів, передбачених в одному розділі. При чому, на родовий об'єкт міститься вказівка у назві розділу Особливої частини КК [4, с. 162-163].

Тобто, враховуючи те, що злочин, передбачений ст. 191 КК розміщено в Особливій частині у Розділі VI «Злочини проти власності», логічно припустити, що родовим об'єктом для нього, як і для всіх інших злочинів з цього Розділу, є суспільні відносини, що забезпечують охорону права власності. Отже, спробуємо визначити зміст цього поняття.

Для початку зазначимо, що власність, як об'єкт кримінально-правової охорони, була предметом дослідження багатьох вчених. Так, серед вітчизняних вчених власність як родовий об'єкт злочинів, передбачених у Розділі VI Особливої частини КК розглядали, зокрема, Л. Демидова, Ю.А. Дорохіна, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, М.Й. Коржанський, П.С. Матишевський, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, П.В. Олійник, М.І. Панов, А.О. Пінаєв, М. І. Хавронюк та інші.

Право на власність захищено на найвищому рівні. Так, у ч.4 ст.13 Конституції України проголошено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом[5]. А відповідно до ч.1 ст.316 Цивільного кодексу України «правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб». Зміст права власності становить право володіння, користування та розпоряджання своїм майном, відповідно до ст.317 цього кодексу[6]. Отже, родовий об'єкт злочинів проти власності слід визначати, враховуючи, зокрема, і вищенаведені законодавчі положення.

Ми вважаємо, що родовий об'єкт злочинів проти власності можна визначити як суспільні відносини економіко-правового характеру, що забезпечують рівні права різних суб'єктів права власності на здійснення належного їм права володіння, користування та розпорядження своїм майном, незалежно від форми власності.

Наступною ланкою класифікації об'єктів злочину по вертикалі є безпосередній об'єкт, під яким прийнято розуміти «ті конкретні суспільні відносини, які поставлені законодавцем під охорону певної статті Особливої частини КК і яким заподіюється шкода злочином, що підпадає під ознаки конкретного складу злочину»[2, с. 115].

У теорії кримінального права безпосередні об'єкти злочинів прийнято поділяти на види, що є їх класифікацію «по горизонталі». У межах такої класифікації виділяють безпосередній основний та безпосередній додатковий об'єкти. А останній, у свою чергу, поділяється на два види – додатковий обов'язковий і додатковий факультативний [7, с. 70-74].

Загальноприйнято, що основним безпосереднім об'єктом виступають суспільні відносини, що знаходяться у межах родового об'єкту. Тобто відносно розгляданих нами злочинних діянь можна вважати, що таким об'єктом виступають суспільні відносини, що забезпечують право окремої фізичної або юридичної особи на володіння, користування та розпорядження майном будь-якої з форм власності.

Однак, за такого спрощеного підходу, основний безпосередній об'єкт привласнення чи розтрата майна нічим не буде відрізнятися від такого ж об'єкту крадіжки або шахрайства. Тому, щоб більш точно визначити основний безпосередній об'єкт злочину, передбаченого ст. 191 КК, доцільно встановити його особливості.

Метою статті є з'ясування особливостей безпосереднього об'єкту привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинених у співучасті на відміну від інших злочинів проти власності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність змісту будь-якого явища найкраще розкривається за допомогою виявлення й аналізу його структурних складових. А це означає, що вирішення проблеми визначення безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст.191 КК, доцільно розглядати через структуру суспільних відносин, на які посягає цей злочин.

Як правильно зазначає В.Я. Тацій, що у філософській і правовій науці загальноприйнято поділяти суспільні відносини на наступні структурні елементи: «1) суб'єкти (носії) відносин; 2) предмет, з приводу якого існують відносини; 3) соціальний зв'язок (суспільно значуща діяльність) як зміст відносин» [2, с. 111].

Так, «суб'єктами суспільних відносин можуть виступати держава, різні об'єднання громадян, юридичні та фізичні особи» [2, с. 111]. У розгляданому нами злочинному діянні такими суб'єктами є дві сторони. З одного боку виступають фізичні або юридичні особи, яким належить певне майно, а з іншого – особи, яким це майно ввірене або перебуває у їх віданні. У цьому саме і проявляється важлива відмінність безпосереднього об'єкта розгляданого нами злочину від такого ж об'єкту крадіжки або шахрайства, де заволодівають майном особи, яким це майно не ввірялось або не передавалось у відання другою стороною відносин. Тобто вони посягають іззовні на суспільні відносини, що забезпечують право власності на майно.

Таку різницю можна пояснити наступним прикладом. У разі якщо обернення на свою користь майна зі складу вчинить завідувачий цим складом, якому було належним чином з юридичним оформленням ввірено це майно, то його діяння містить ознаки привласнення або розтрата майна і належить кваліфікувати за відповідною частиною ст.191 КК. Можна сказати, що ця особа вчинила посягання на суспільні відносини у сфері розпорядження ввіреним майном. А якщо таке заволодіння вчинить вантажник, який працює на цьому складі і має лише фізичний доступ до майна в силу своїх посадових обов'язків, але це майно не було йому офіційно ввірено, то його дії належить кваліфікувати як крадіжку за відповідною частиною ст.185 КК. У даному випадку особа вчинила посягання на суспільні відносини не тільки у сфері розпорядження ввіреним майном, а й у сфері володіння та користування ним.

Отже, специфікою розгляданого нами злочину, на відміну від крадіжки є те, що посягання на охоронювані кримінальним законом суспільні відносини здійснюється суб'єктом, наділеним правомочністю щодо певного майна, не іззовні, а зсередини таких відносин. Це обумовлено тим, що шкода цим відносинам завдається самим учасником відносин, тобто особою, яка навпаки має забезпечувати їх існування та захищати від будь-якого негативного впливу ззовні.

Під предметом суспільних відносин, як складової частини таких відносин, стосовно потреб кримінального права, необхідно розуміти все те, з приводу чого або у зв'язку з чим існують відносини [8, с. 47]. При цьому, як правильно зазначає В.Я. Тацій, що необхідно розрізняти предмет як структурний елемент суспільних відносин і предмет злочину як самостійну факультативну ознаку складу злочину, що існує поряд з об'єктом. Кожен із цих предметів наділений певними ознаками, соціальною роллю і виконує різне правове призначення [9, с. 39]. Так, В.А. Бортник правильно вважає, що «предметом суспільних

відносин є матеріальні або нематеріальні утворення, з приводу яких виникають суспільні відносини. Предмет суспільних відносин інтегрує потреби та інтереси учасників. Натомість, предмет злочину – це тільки матеріальні утворення, з приводу яких або шляхом впливу на які вчиняється злочин. Предмет суспільних відносин є їх обов'язковою ознакою, тоді як предмет злочину є лише факультативною ознакою об'єкта злочину. Проте таке розмежування не виключає випадків, коли одна і та сама річ матеріального світу одночасно є і предметом суспільних відносин, і предметом злочину» [10, с. 24]. Тобто предмет суспільних відносин є більш широким за змістом поняттям, ніж предмет злочину, оскільки включає в свій зміст не тільки предмет певного злочину, у разі його наявності, але й законні потреби та інтереси суб'єктів таких відносин.

Тому у розгляданому нами злочинному діянні предметом суспільних відносин виступає не тільки певне майно, що ввірене особі або перебуває у її віданні, але й потреби власника цього майна. Такі потреби полягають, зокрема, у тому, щоб унаслідок володіння або користування цим майном особою, якій воно було ввірене або передано у відання, не були заподіяні майнові збитки власнику майна всупереч його волі.

Соціальний зв'язок, як обов'язкова складова суспільних відносин, становить собою їх зміст, тобто певну взаємодію, взаємозв'язок суб'єктів відносин, що найчастіше виявляється у таких, зокрема, формах як: нормальна робота підприємств торгівлі, громадського харчування, служби побуту; раціональне використання природних ресурсів; забезпечення умов праці на виробництві; нормальна службова діяльність тощо [2, с. 111]. З цього випливає, що до соціального зв'язку належать певні законні інтереси суб'єктів таких відносин.

Отже, при привласненні чи розтраті майна або заволодінні ним шляхом зловживання службовим становищем, у першу чергу, відбувається посягання на соціальний зв'язок, який полягає у тому, щоб особа, якій ввірено майно або воно перебуває у її віданні, володіла або користувалась цим майном таким чином, щоб це не відбувалось всупереч тій меті, з якою це майно перейшло у її відання від його власника, тобто це майно не перейшло у власність інших осіб.

Що стосується додаткового безпосереднього об'єкту розгляданого нами злочину, то він буде наявним у такій формі його вчинення, як заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем.

У такому випадку ним виступають «суспільні відносини, що визначають і регулюють правильний, в інтересах служби, порядок здійснення службовою особою державного апарату, апарату органів місцевого самоврядування, або апарату підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, своїх прав і повноважень, визначених законодавством та нормативними актами щодо реалізації завдань, які стоять перед відповідним органом» [11, с. 23]. При чому, у розгляданій формі вчинення злочину він виступає додатковим обов'язковим об'єктом.

Що стосується вчинення злочину, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК, організованою групою, то слід зазначити, що за дії зі створення та функціонування такого різновиду злочинних угруповань не передбачено окремої кримінальної відповідальності. Тобто напрашується висновок, що коли відсутня кримінальна відповідальність за певне діяння, як самостійного злочину, то немає потреби і виділяти об'єкт, на який посягає це діяння. Однак, слід враховувати, що у тому разі коли певний злочин вчиняється організованою групою, то «визначення об'єкту необхідно проводити, розглядаючи в єдності та взаємозв'язку між самими складами злочинів і причинно-наслідковим зв'язком, що виникає з того, що ці злочини скоєні саме організованою групою та є лише складовими елементами у постійній системі функціонування даного виду злочинного угруповання» [12, с. 51]. Діяльність зі створення та забезпечення функціонування організованих злочинних об'єднань, у першу чергу, також посягає на громадську безпеку. Це підтверджується тим, що у ст. 257 КК передбачено кримінальну відповідальність за організацію та участь у банді, як різновиду озброєної організованої групи, що також має своїм безпосереднім об'єктом громадську безпеку.

На підставі таких міркувань С.А. Кузьмін дійшов до висновку, що основним об'єктом злочинів, що вчинені організованими групами, зокрема і корисливій спрямованості, є громадська безпека [13, с. 230]. У цілому підтримуючи позицію, що злочинні діяння, вчинені організованими групами посягають на громадську безпеку, зазначимо, що при вчиненні конкретного посягання організованою групою, визначальними, на нашу думку, мають бути саме ті суспільні відносини, для посягання на які створено таку організовану групу. Оскільки відповідальність за діяння, вчинені організованими групами розташовано не серед злочинів проти громадської безпеки, а, зокрема, і серед злочинів проти власності, то саме суспільні відносини у сфері забезпечення права власності на майно є основним об'єктом. Прийняття протилежної пропозиції ламає традиційне положення кримінально-правової науки, що безпосередній об'єкт злочину є частиною родового об'єкту. Тому громадська безпека може бути лише додатковим безпосереднім об'єктом у разі вчинення розгляданих нами злочинних діянь у складі організованих груп.

Також слід враховувати, що серед учасників таких організованих груп повинні бути особи, яким чуже майно ввірено або воно перебуває у їх віданні.

Не вдаючись у дискусію щодо тлумачення цього поняття, ми вважаємо, що найбільш вдалими визначенням громадської безпеки є поняття, розміщене у Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ від 22 травня 2019 року № 507, відповідно до п. 2 якого громадська безпека це – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина від противоправних посягань, надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб [14].

Висновок. Таким чином, основною специфікою безпосереднього об'єкту злочину, передбаченого ст. 191 КК, на відміну від інших злочинів проти власності, є те, що суспільні відносини, на які він посягає, руйнуються зсередини, одним із учасників таких відносин, а саме особою, якій ввірено майно або воно перебуває у її віданні.

Додатковим безпосереднім об'єктом, у разі вчинення розгляданих нами злочинних діянь організо-

ваною групою або злочинною організацією, будуть суспільні відносини, що забезпечують громадську безпеку у частині захищеності держави, суспільства та окремих осіб від протиправних посягань на власність, як одного з життєво важливих та невід'ємних прав, що їм належить, вчинених організованими групами або злочинними організаціями, учасниками котрих є особи, яким ввірено чуже майно або воно перебуває у їх віданні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вознюк А.А. Кримінальне право України: Загальна частина: конспект лекцій. К.: Нац. акад. внутр. справ, «Освіта України», 2016. 236 с.
2. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / В.І. Борисов, В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін та ін.; за ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., переробл. і допов. Х.: Право 2015. 528 с.
3. Тацій В.Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві: монографія. Х.: Право, 2016. 256 с.
4. Українське кримінальне право. Загальна частина: підручник / за ред. В.О. Навроцького. К.: Юрінком Інтер, 2013. 712 с.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
7. Тацій В.Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві України: навч. посібник. Харків: Укр. юрид. акад., 1994. 76 с.
8. Глистин В.К. Проблема уголовно-правовой охраны общественных отношений (объект и квалификация преступлений). Л.: Изд-во ЛГУ, 1979. 127 с.
9. Тацій В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. Х.: Вища школа, 1988. 182 с.
10. Бортник В.А. Предмет суспільних відносин, які є об'єктом злочинів проти честі та гідності особи. *Наукові праці МАУП*. 2016. Вип. 51(4). С. 23–34.
11. Хашев В.Г. Кримінальна відповідальність за зловживання владою або службовим становищем: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. 259 с.
12. Кузьмін С.А. Кримінальна відповідальність учасників організованих груп корисливо-насильницької спрямованості: монографія. Київ, 2011. 132 с.
13. Кузьмін С.А. До питання про наукове визначення об'єктивних ознак організованої групи корисливо-насильницької спрямованості. Боротьба з організованою злочинністю (теорія і практика): *Науково-практ. журнал Міжвід. наук.-досл. центру з проблем б-би з орг. злоч. при РНБО України*. 2009. № 21. С. 225–230.
14. «Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ»: Постанова КМУ від 22 травня 2019 року № 507 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-п>.

Сорочан А. В.

адвокат Ради адвокатів Миколаївської області

ДО ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОКРЕМИХ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ШАХРАЙСТВА НА ПЕРВИННОМУ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ

ON THE ISSUE OF CERTAIN SECRET INVESTIGATIVE (INVESTIGATIVE) ACTIONS IN THE INVESTIGATION OF FRAUD IN THE PRIMARY REAL ESTATE MARKET

Наукова стаття присвячена висвітленню деяких аспектів розслідування шахрайства на первинному ринку нерухомості. Розглядаються особливості проведення негласних слідчих (розшукових) дій для більш швидкого розслідування досліджуваної категорії кримінальних правопорушень. Наголошено на тому, що при розслідуванні шахрайства на первинному ринку нерухомості необхідно виділити здійснення аудіо-, відеоконтролю особи злочинця та місця, а також зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, отримання розшифрування телефонних розмов і проведення їх аналізу тощо.

Ключові слова: шахрайство, первинний ринок нерухомості, організація, тактика, негласна слідча (розшукова) дія, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж.

The scientific article is devoted to highlighting some aspects of the investigation of fraud in the primary real estate market. Peculiarities of conducting covert investigative (search) actions for faster investigation of the investigated category of criminal offenses are considered.

It was found that the introduction of the NSDC into the domestic criminal justice system as a separate institution of procedural actions carried out during the pre-trial investigation in criminal proceedings is an important procedural innovation, the practice of which has no analogues in law enforcement agencies of other states and raises numerous questions. investigators, prosecutors, investigating judges, judges and lawyers.

It is noted that law enforcement officers may carry out such NSRD as the removal of information from transport telecommunications networks, which in turn is divided into: secret interception, control of telephone conversations and recording their content using technical means of secret information; interception of electronic signals and messages using technical means of secretly obtaining information. In addition, it is possible to establish the location of the electronic means by: direction finding the location of the terminal equipment of telecommunications networks operational and technical units in the execution of orders in accordance with Art. 40 of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

It is emphasized that when investigating fraud in the primary real estate market, it is necessary to highlight the implementation of audio and video surveillance of the offender and the place, as well as removing information from transport telecommunications networks, obtaining transcripts of telephone conversations and analysis.

Key words: fraud, primary real estate market, organization, tactics, covert investigative (search) action, removal of information from transport telecommunication networks.

Постановка проблеми. Вчинення шахрайства на первинному ринку нерухомості передбачає досить ретельну підготовку злочинців до цього кримінального правопорушення. Це, в свою чергу, зумовлює невелику кількість доказової інформації, яку можливо виявити та вилучити під час розслідування зазначених кримінальних правопорушень. В той же час, для досягнення кінцевої мети кримінального провадження проводяться різноманітні процесуальні дії. В багатьох випадках для цього необхідно застосувати проведення негласних слідчих (розшукових) дій. З огляду на це, перед вченими постає завдання в розробці якісного організаційно-тактичного забезпечення їх проведення в досліджуваній категорії справ, адже це має досить важливе значення для кримінального провадження в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню концептуальних засад розслідування злочинів присвятили свої праці такі вчені як Л. І. Аркуша, К. В. Антонов, В. П. Бахін, В. Д. Берназ, Р. С. Белкін, А. Ф. Волобуєв, В. А. Журавель, А. В. Іщенко, О. Н. Колесніченко, В. К. Лисиченко, І. М. Лузгін, В. Г. Лукашевич, Є. Д. Лук'янчиков, М. В. Салтевський, Р. Л. Степанюк, К. О. Чаплинський, В. Ю. Шепітько, М. П. Яблоков та ін. Проте

особливості кримінального провадження у справах про шахрайства на первинному ринку нерухомості не були досліджені у повному обсязі з урахуванням чинного КПК України та сучасних потреб правоохоронної практики.

Метою даної статті є дослідження організації і тактики провадження окремих негласних слідчих (розшукових) дій при розслідуванні шахрайства на первинному ринку нерухомості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якщо відомості про кримінальне правопорушення та особу, яка його вчинила, неможливо отримати шляхом «відкритих» можливостей слідства, то необхідно використовувати негласні засоби отримання доказової інформації. Для цього законодавець передбачив такий різновид процесуальних дій як негласні слідчі (розшукові) дії (надалі – НСРД).

Ми підтримуємо думку В.А. Колесникова з приводу того, що введення до вітчизняної системи кримінального судочинства НСРД як окремого інституту процесуальних дій, що проводяться під час досудового розслідування у кримінальному провадженні, є важливою процесуальною новацією, практика застосування якої не має аналогів у роботі правоохоронних органів інших держав і викликає численні

запитання у слідчих, прокурорів, слідчих суддів, суддів та адвокатів. Автор наголошує на тому, що визначена законодавцем негласність процесуальних дій означає особливий порядок їх підготовки, проведення та зберігання і використання отриманих результатів у режимі прихованості до певного часу від інших осіб, які не причетні до їх проведення. Негласність проведення істотно впливає на визначення видів НСРД, отримання відповідних дозволів та встановлення порядку їх проведення, прийняття слідчим, прокурором рішення про здійснення конкретного виду дій, визначення основних виконавців і кола учасників, способу фіксування ходу й результатів проведення, порядку ознайомлення з отриманими результатами зацікавлених осіб і водночас збереження від необґрунтованого розголошення тих відомостей, які становлять державну таємницю. Особливі процесуальні вимоги впливають і на розроблення специфічних тактичних прийомів і тактико-криміналістичних рекомендацій з проведення НСРД, на порядок взаємодії їх учасників, застосування техніко-криміналістичних і спеціальних технічних засобів та використання отриманих результатів у доказуванні як під час досудового розслідування, так і в суді [3, с. 6].

В той же час, необхідно розуміти, що найбільш важливим є забезпечення досудового розслідування відповідними результатами. В свою чергу, результати НСРД Д.Б. Сергєєва розглядає як матеріально фіксовані джерела, що виникають в процесі проведення негласних слідчих (розшукових) дій та містять певну інформацію, відомості, тобто у вузькому значенні цього терміну. Науковець наголошує на тому, що результати НСРД для їх подальшого використання, в тому числі й у кримінальному процесуальному доказуванні, мають бути трансформовані в передбачену матеріальну форму – відповідні матеріали НСРД. Сама лише змістовна складова результатів їх проведення – інформація, що отримується в результаті їх проведення, не дозволяє її використовувати в інтересах кримінального судочинства [9, с. 102].

Стосовно класифікації НСРД, то слід акцентувати увагу на тому, що вона може бути запропонована за різними підставами. В свою чергу, окремо науковці пропонують такі підстави для класифікації: за порядком надання дозволу на проведення; за характером і обсягом втручання у сферу прав та інтересів особи; за процесуальним статусом особи, яка проводить, та участю у слідчій дії інших осіб; за характером відомостей, які отримують в результаті їх проведення, тощо. Кожна з таких класифікаційних систем передбачатиме окрему мету їх створення. У процесуальному розумінні доцільно зводити до певної системи види окремих НСРД, проведення яких установлено Кримінальним процесуальним кодексом України. Кількість і конкретні види та назви таких дій змінюватимуться відповідно до змін у чинному законодавстві [4, с. 133].

Законодавець в Главі 21 КПК навів вичерпний перелік НСРД: 1) аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК); 2) накладення арешту на кореспонденцію (ст. 261 КПК); 3) огляд і виїмка кореспон-

денції (ст. 262 КПК); 4) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК); 5) зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 264 КПК); 6) обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК); 7) встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК); 8) спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК); 9) аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК); 10) контроль за вчиненням злочину, формами якого є контрольована поставка, контрольована та оперативна закупка, спеціальний слідчий експеримент, імітування обстановки злочину (ст. 271 КПК); 11) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272 КПК); 12) негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274 КПК) [5].

В той же час, необхідно погодитись з думкою Д.В. Безрукова, який наголошує на тому, що при розслідуванні злочинів проти власності найбільш використовуваними підрозділами карного розшуку оперативно-технічними засобами для негласного отримання інформації можуть бути такі категорії засобів: 1) засоби контролю акустичної інформації; 2) засоби контролю візуальної інформації; 3) засоби контролю телекомунікаційних каналів та вилучення інформації; 4) засоби виявлення об'єктів, які представляють оперативний інтерес, – пристрої, що призначені для визначення місця розташування об'єктів [1, с. 123].

Слід зазначити, що при розслідуванні шахрайства на первинному ринку нерухомості необхідно вирішувати ряд завдань, які є передумовою успішного доведення кримінального провадження до суду. Для їх вирішення, на нашу думку, необхідно проводити окремі заходи як гласного, так і негласного характеру. Наприклад, О. Пчеліна визначає такий перелік можливих заходів при розслідуванні службових злочинів:

- оперативна перевірка підозрюваного на причетність до вчинення інших злочинів, у тому числі у сфері службової діяльності;
- здійснення перевірки за інтегрованими ІПС Національної поліції України, єдиними та державними реєстрами, іншими пошуковими системами в електронних мережах загального користування з метою отримання довідково-аналітичної та оперативно-пошукової інформації, у тому числі про аналогічні нерозкриті злочини;
- отримання консультаційної допомоги від фахівців;
- вилучення документації, пов'язаної зі службовою діяльністю підозрюваного, шляхом проведення відповідних обшуків, тимчасового вилучення чи отримання тимчасового доступу до неї;
- огляд вилученої документації, аналіз її змісту та виявлення слідів імовірної фальсифікації;
- призначення технічних і почеркознавчих експертів документів;
- проведення ревізій, зустрічних та інших перевірок;

- огляд приміщень, земельних ділянок, споруд, устаткування тощо; отримання зразків для експертизи, за необхідності негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження;
- призначення судово-економічної, будівельно-технічних та інших судових експертиз;
- допит підозрюваного та свідків;
- здійснення аудіо-, відеоконтролю особи злочинця та місця;
- зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, отримання розшифрування телефонних розмов і проведення їх аналізу;
- зняття інформації з інформаційних систем тощо [8, с. 291].

З урахуванням положень чинного КПК України та виходячи з тенденцій правозастосовчої практики за характером дії суб'єктів кримінального провадження щодо отримання інформації з телекомунікаційних мереж поділяються на:

- 1) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (НСРД, передбачена ст. 263 КПК України), що в свою чергу поділяється на: конспіративне перехоплення, контроль телефонних розмов та фіксацію їх змісту з використанням технічних засобів негласного отримання інформації; перехоплення електронних сигналів та повідомлень з використанням технічних засобів негласного отримання інформації;
- 2) установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу шляхом: пеленгування місцезнаходження кінцевого обладнання мереж телекомунікацій оперативно-технічними підрозділами при виконанні доручень у порядку ст. 40 КПК України – як НСРД «установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу», передбачена ст. 268 КПК України; затребування компетентними органами розслідування інформації про взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж з метою отримання та вибірки відомостей про надані телекомунікаційні послуги – як процесуальна дія, передбачена ст. 93 КПК України [1, с. 172].

З метою негласної фіксації із використанням технічних засобів розмов осіб, про що наголошує С.С. Кузьменко, які можуть мати відношення до вчинення шахрайства, проводиться аудіо-, відеоконтроль особи. Для негласного проведення із застосуванням відповідних технічних засобів спостереження, відбору та фіксації змісту інформації, яка передається особою, а також одержання, перетворення і фіксації різних видів сигналів, що передаються каналами зв'язку, проводиться зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж. Зняття інформації з електронних інформаційних систем без відома її власника, володільця або утримувача проводиться для одержання інформації, у тому числі із застосуванням технічного обладнання, яка міститься в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютер), автоматичних системах, комп'ютерній мережі. З метою фіксації відомостей (розмов, поведінки осіб, інших подій), які мають значення для кримінального провадження, без відома присутніх у ньому осіб, проводиться аудіо-, відеоконтроль місця. Перелік СРД, НСРД та ОРЗ залежить від ситуації, що склалася та від мети, якої необхідно досягти [6, с. 77-78].

Якбачимо, зазначені науковці підтримують можливість здійснення аудіо, відеоконтролю особи злочинця та місця, а також зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, отримання розшифрування телефонних розмов і проведення їх аналізу.

Як зазначають окремі вчені, кримінальна процесуальна вимога ч. 1 ст. 258 КПК України, якою заборонено будь-кому втручатися у приватне спілкування без ухвали слідчого судді, стосується порядку здійснення усього кримінального провадження. Якщо будь-яка слідча (розшукова) дія передбачає необхідність чи ймовірність допущення втручання у приватне спілкування, то прокурор, слідчий за погодженням з прокурором зобов'язаний звернутися до слідчого судді з клопотанням про надання дозволу на втручання у приватне спілкування. Порядок подання клопотання повинен відповідати вимогам ст.ст. 246, 248, 249 КПК України, якими врегульовано загальний порядок підготовки й проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Це означає, що під час досудового розслідування правомірне втручання в приватне спілкування є можливим лише у формі проведення негласної слідчої (розшукової) дії. Таке втручання полягає в отриманні співробітниками правоохоронних органів доступу до змісту спілкування як інформації, що передається та зберігається під час приватного спілкування між особами, без їх відома. Кримінальним процесуальним законом передбачено різновиди втручання у приватне спілкування, що може бути здійснене під час проведення досудового розслідування і потребує отримання дозволу слідчого судді. Це може бути втручання: шляхом аудіо-, відеоконтролю особи, арешту, огляду і виїмки приватної кореспонденції, зняття приватної інформації з транспортних телекомунікаційних мереж або з електронних інформаційних систем [3, с. 45].

Розглядаючи порядок проведення НСРД слід звернути увагу на наступне: така діяльність здійснюється уповноваженими суб'єктами, передбаченими у чинному законодавстві методами та з дотриманням процедури. Тому порядок провадження НСРД передбачає:

- визначення суб'єктів, уповноважених приймати рішення про їх проведення;
- процесуальне оформлення прийнятого рішення;
- організацію виконання процесуального рішення;
- оформлення результатів проведення НСРД організацію зберігання отриманих матеріалів;
- повідомлення осіб, щодо яких проводилися НСРД;

- дотримання режиму секретності під час проведення, зберігання та ознайомлення з матеріалами, отриманими при проведенні НСРД [7, с. 11].

В той же час, необхідно пам'ятати, що, здебільшого, НСРД проводять саме уповноважені оперативні підрозділи (за дорученням слідчого, прокурора). При цьому вони використовують ті самі технічні засоби, що і при проведенні відповідних оперативно-розшукових заходів. У результаті ті самі засоби, використовувані тими самими суб'єктами залежно від сфери застосування (ОРД та кримінальний процес), в одному випадку іменуються оперативно-технічними, а в іншому – технічними засобами, що

використовуються під час проведення НСРД. Тому, в статті 273 КПК України, регламентуючи використання означених засобів, слід зазначити, що уповноважені оперативні підрозділи, виконуючи доручення слідчого, прокурора, можуть використовувати наявні у них оперативно-технічні засоби, якщо вони відповідають вимогам цього Кодексу щодо засобів, які використовуються при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій [2, с. 4].

Телекомунікаційне джерело інформації може перебувати у користуванні громадянина України, іноземця, особи без громадянства, конституційні права яких тимчасово обмежуються в зв'язку з проведенням негласної слідчої (розшукової) дії. Загалом, телефонний канал зв'язку визначають як вид електрозв'язку, призначений для обміну інформацією переважно шляхом розмов з використанням телефонних стаціонарних або мобільних апаратів. Під телефонними В.А. Колесник розуміє розмови абонентів міського, міжміського та міжнародного зв'язку, а також з використанням радіотелефонного та радіорелейного, високочастотного та космічного зв'язку. Окрім того, автор наголошує на тому, що під телефонними повідомленнями розуміють, як правило, переговори абонентів (включаючи односторонні передачі усної інформації, наприклад, на автовідповідач) по міській, міжміській або міжнародній транспортній телекомунікаційній мережі. Інформація, яка передається за допомогою телефонного апарату, як правило, є мовленнєвою. Вона може передаватися окремими словами, реченнями будь-якою мовою, умовними сигналами, будь-якими звуками, зміст яких зрозумілий абонентам, що спілкуються між собою. Абсолютно не виключено, що особи, які належать до сфер та інфраструктури соціально-аномального злочинного середовища, маскують свою діяльність під час передавання повідомлень по телефону та іншими каналами телекомунікаційної мережі. Це означає можливість використання таксофонів, телефонів, що належать третім особам, застосування у ході спілкування жаргону, умовних фраз, найменувань, прізвиськ, а також технічних засобів захисту повідомлень від їх прослуховування [3, с. 68].

Для проведення зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж слідчий під час досудового розслідування шляхом проведення тимчасового доступу до документів оператора телекомунікацій, в порядку передбаченому главою 15 КПК, має встановити ідентифікаційні ознаки, які дозволяють унікально ідентифікувати:

- абонента спостереження (споживача телекомунікаційних послуг), тобто його абонентський номер (сукупність цифрових знаків для позначення (ідентифікації) кінцевого обладнання абонента в телекомунікаційній мережі);
- транспортну телекомунікаційну мережу, тобто який оператор телекомунікацій має право на технічне обслуговування та експлуатацію телекомунікаційної мережі, якій належить номер абонента спостереження;
- кінцеве обладнання – його ідентифікатор для розпізнання в телекомунікаційній мережі, який надав

цьому кінцевому обладнанню виробник (наприклад, код ІМЕІ мобільного телефону, модему) або адресу точки підключення кінцевого обладнання для публічних фіксованих мереж телекомунікацій. Підставами для проведення зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж є відомості, що особа користуючись засобами телекомунікації передає та отримує інформацію, яка має значення для досудового розслідування [7, с. 41-42].

Окремі автори акцентують увагу на тому, що визначення шляхів (способів) використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій передбачає вирішення суб'єктом кримінального провадження питання, яким саме чином отримані матеріали (відомості) будуть використовуватися під час досудового розслідування [7, с. 222]. Тому необхідно пам'ятати про важливість правильного та обґрунтованого проведення НСРД.

Стосовно огляду і виїмки кореспонденції слід наголосити, що відповідно до п. 2 ст. 262 КПК України при виявленні під час огляду в установі зв'язку затриманої кореспонденції, речей (у тому числі речовин), документів, що мають значення для певного досудового розслідування, слідчий у межах, визначених ухвалою слідчого судді, здійснює виїмку відповідної кореспонденції або обмежується зняттям копій чи отриманням зразків з відповідних відправлень [5].

Вивчення судово-слідчої практики дало змогу встановити, що при розслідуванні шахрайства на первинному ринку нерухомості такий вид вилучення здійснюється не так часто (8%). Відповідно до проведеного анкетування респондентів причинами цього були:

- недостатньо злагоджена взаємодія слідчих, оперативних підрозділів та працівників установи зв'язку (31%);
- складність отримання ухвали слідчого судді апеляційного суду щодо проведення цієї негласної слідчої (розшукової дії) (42%);
- небажання слідчих ускладнювати процес розслідування та пошук більш легких шляхів для здобування доказів (29%);
- відсутність необхідності в огляді та вилученні документів (54%).

Висновки. Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що серед обов'язкових НСРД при розслідуванні шахрайства на первинному ринку нерухомості необхідно виділити здійснення аудіо-, відеоконтролю особи злочинця та місця, а також зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, отримання розшифрування телефонних розмов і проведення їх аналізу. Дотримання процесуального порядку здійснення зазначених заходів є обов'язковою умовою того, що результати їх проведення суд буде вважати допустимими. Слід наголосити на важливості вилучення під час огляду в установі зв'язку затриманої кореспонденції, речей (у тому числі речовин), документів, що мають значення для певного досудового розслідування. Обов'язковою умовою для цього вважаємо злагоджену взаємодію слідчих, оперативних підрозділів та працівників установи зв'язку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Безруков Д.В. Використання оперативно-технічних засобів щодо протидії злочинам проти власності підрозділам карного розшуку : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг, 2015. 230 с.
2. Грібов М.Л., Пугач С.М. Технічні засоби, що використовуються під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 2. С. 3–6.
3. Колесник В.А. Негласні слідчі (розшукові) дії: кримінально-процесуальні та криміналістичні аспекти підготовки і проведення : науково-практичний посібник / Академія адвокатури України. К. : Прецедент, 2014. 135 с.
4. Колесник В.А. Суб'єкти здійснення та класифікація негласних слідчих (розшукових) дій. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 129–134.
5. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
6. Кузьменко С.С. Розслідування шахрайства, пов'язаного з інвестуванням коштів у будівництво об'єктів нерухомості : дис. на здоб. наук. ст. к.ю.н. / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ. 2019. 249 с.
7. Негласні слідчі (розшукові) дії та використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні: Навчально-практичний посібник / Кудінов С.С. , Шехавцов Р.М., Дроздов О.М., Гриценко С.О. Х.: «Оберіг», 2013. 344 с.
8. Пчеліна О. Тактичні операції під час розслідування злочинів у сфері службової діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 290-294.
9. Сергеева Д.Б. Результати негласних слідчих (розшукових) дій: проблемні аспекти визначення. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 97–106.

Фарима М. М.

*здобувач наукової лабораторії з проблем протидії злочинності
Національної академії внутрішніх справ***КРИМІНАЛІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИХ
(РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ТОРГІВЛІ ДІТЬМИ
АБО ІНШОЇ НЕЗАКОННОЇ УГОДИ ЩОДО ДИТИНИ****CRIMINAL PROVISION OF INVESTIGATIVE (INVESTIGATIVE) ACTIVITIES
DURING INVESTIGATION OF CHILD TRAFFICKING OR OTHER ILLEGAL**

У статті розглянуто такі першочергові слідчих (розшукових) дій як огляд, обшук, допит. Встановлено, що серед засобів криміналістичної тактики особливе місце належить тактичним прийомам. Важливість їх вибору та визначення черговості застосування залежить від спрямування конкретної слідчих (розшукових) дій чи її окремих етапів, завдань, які бажає досягти слідчий, слідчої ситуації, у якій її проводитимуть. Однак, незважаючи на те, що проведення слідчих (розшукових) дій під час збирання доказів у кримінальному провадженні є винятково важливим заходом, такі слідчих (розшукових) дій як огляд, допит та обшук, які проводяться у всіх кримінальних провадженнях про торгівлю дітьми або іншу незаконну угоду щодо дитини потребують особливого тактико-криміналістичного забезпечення, а саме в частині структури та послідовності їх проведення. Розкрито особливості огляду комп'ютерної техніки (зокрема, фізичних накопичувачів комп'ютерної інформації та комп'ютерної техніки із функцією телефону) та документів. Виокремлені особливості проведення допиту дитини, яка потерпіла від торгівлі або іншої незаконної угоди щодо неї. На підставі вивчення матеріалів кримінальних проваджень здійснено розподіл типових слідчих ситуацій під час проведення обшуку.

Ключові слова: діти, торгівля дітьми, незаконна угода щодо дитини, розслідування, слідча (розшукова) дія, допит, огляд, обшук.

The article considers such priority investigative (search) actions as inspection, search, interrogation. It is established that among the means of forensic tactics a special place belongs to tactics. The importance of their selection and determining the order of application depends on the direction of a particular investigative (search) action or its individual stages, the tasks that the investigator wants to achieve, the investigative situation in which it will be conducted. However, despite the fact that conducting investigative (search) actions during the collection of evidence in criminal proceedings is an extremely important measure, such investigative (search) actions as inspection, interrogation and search, which are conducted in all criminal proceedings on child trafficking or other illegal agreements on the child require special tactical and forensic support, namely in terms of structure and sequence of their implementation. Features of the review of computer equipment (in particular, physical drives of computer information and computer equipment with telephone function) and documents are revealed. The peculiarities of interrogation of a child victim of trafficking or other illegal agreement concerning him are singled out. Based on the study of the materials of criminal proceedings, the distribution of typical investigative situations during the search was carried out.

Key words: children, child trafficking, illegal agreement on a child, investigation, investigative (search) action, interrogation, examination, communication.

Після початку кримінального провадження здійснюють низку процесуальних, зокрема слідчих (розшукових) дій (СРД), за допомогою яких збирають і перевіряють докази. Перелік цих дій чітко визначено в кримінальному процесуальному законі. Проте не є обов'язковим, щоб у процесі розслідування за кожним кримінальним провадженням усі вони виконувалися. Залежно від конкретних обставин, тобто від сформованої слідчої ситуації, особа, яка провадить розслідування, самостійно вирішує, які саме дії, коли і в якій послідовності слід проводити.

Загальні вимоги до проведення СРД зазначено в ст. 223 КПК України, а саме: це встановлені законом найбільш суттєві правила проведення СРД, дотримання яких покликано забезпечити законність та обґрунтованість їх проведення, досягнення їх мети та вирішення завдань кримінального провадження [1; 2, с. 368]. СРД проводяться лише після внесення відповідних відомостей до ЄРДР (ч. 2 ст. 214 КПК України) і лише в межах строків, передбачених ст. 219 КПК України, крім випадків їх ініціювання судом згідно ч. 3 ст. 333 КПК України. Будь-які СРД, проведені з порушенням цього

правила, є недійсними, а встановлені внаслідок них докази – недопустимими.

Огляд – це СРД, що полягає в безпосередньому сприйнятті зовнішніх ознак матеріальних об'єктів з метою виявлення та фіксації відомостей щодо обставин вчинення кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 237 КПК України). Мета огляду – виявлення відомостей щодо обставин вчинення злочину та їх фіксація [3, с. 149]. Кожний з видів слідчого огляду має свої специфічні особливості, що визначають порядок його проведення. Водночас існує низка положень процесуального, організаційного й тактичного характеру, загальних для всіх видів оглядів.

Огляд місця події – невідкладна слідча дія направлена на встановлення, фіксацію і дослідження обстановки місця події, слідів злочину і злочинця та інших фактичних даних, що дозволяють у сукупності з іншими доказами зробити висновок про механізм події та інші обставини того, що розслідується. Огляд місця події, як слідча дія, є важливим засобом отримання інформації про злочин, що розслідується. Від його якості у багатьох випадках залежить успіх розслідування, оскільки отримана при огляді місця

події може носити доказовий характер. При цьому нерідко фактичні дані, отримані в результаті огляду, неможливо отримати з інших джерел. Ділянка місцевості або приміщення, в межах якого виявлені сліди злочину, називається місцем події [4, с. 33].

Криміналістичне забезпечення проведення огляду полягає у фіксації перебігу й результатів проведення СРД; виявленні, фіксації, збиранні, дослідженні слідів злочину; залученні спеціалістів до проведення СРД, з метою виявлення, вилучення та фіксації доказової інформації. Під час розслідування торгівлі людьми можливі такі варіанти огляду місця події:

- місця утримання, переховування або експлуатації дитини;
- місцевість або приміщення поза місцем події;
- місця затримання підозрюваних осіб транспортні засоби;
- приміщення установи, де здійснювалися вербування дітей.

Система тактичних прийомів при дійсному відображенні події кримінального правопорушення охоплює:

- зіставлення первинних даних і обстановки місця події для виявлення слідів злочину;
- аналіз окремих слідів на місці події;
- моделювання події, що відбулася;
- зіставлення змодельованої події з реальною обстановкою місця події аналіз ознак знищення слідів;
- залучення до огляду осіб, які повідомили про кримінальне правопорушення [5, с. 48]

Місце події є відображенням минулого, яке може бути пізнане як результат вивчення обстановки і речових доказів переважно раціональним шляхом. Треба аналізувати такі ознаки та властивості предметів і слідів:

- час виникнення їх на місці події (аналіз тимчасових зв'язків слідів);
- зв'язки об'єктів з тим чи іншим місцем (аналіз просторових зв'язків слідів);
- можливість виникнення слідів від одного або різних учасників розслідуваного кримінального правопорушення або сторонніх осіб;
- зв'язки слідів між собою і розслідуваною подією, механізм їх утворення;
- причини відсутності певних слідів і предметів, їх властивостей і ознак ідентифікаційні якості слідів з метою визначення можливості ототожнення об'єктів, що їх утворили структуру предметів і слідів для вивчення їх групової належності [6, с. 572; 7, с. 97].

Сутність огляду місця події полягає у безпосередньому сприйнятті об'єктів з метою виявлення слідів кримінального правопорушення і речових доказів; з'ясуванні обстановки кримінального правопорушення та інших обставин, що мають значення для досудового розслідування. Саме під час огляду місця події слідчий отримує первинну інформацію про кримінальне правопорушення та особу, яка його вчинила. С. В. Хільченко зазначає, що огляд місця події проводиться в три етапи:

1) загальний огляд – з'ясування обстановки на місці події, визначення меж огляду;

2) детальний огляд – вивчення загальної обстановки та місця, де розташовується кожен об'єкт окремо;

3) завершальний етап – вилучення й упакування речових доказів, оформлення протоколу [8, с. 73].

На нашу думку, такий підхід до проведення огляду місця події є універсальним та дає можливість з'ясувати не тільки загальну обстановку вчинення кримінального правопорушення, а й проаналізувати сліди, залишені на місці та вилучити речові докази, знаряддя і засоби, які використовувались правопорушниками.

Головними етапами проведення огляду місця події при розслідуванні торгівлі дітьми є:

- підготовчий (до виїзду на місце події, на місці події);
- робочий (статистична та динамічна стадії);
- завершальний.

На підготовчому етапі до виїзду на місце події слідчий має отримати дані про подію, що сталася та її свідків-очевидців; про вжиті заходи щодо охорони місця події; про вжиті заходи щодо надання допомоги постраждалим особам.

Потрібно вирішити наступні питання: яким має бути склад учасників огляду (кого із спеціалістів слід залучити, залучити понятих тощо); які технічні засоби потрібні для огляду та їхня готовність; які тактичні прийоми можна використати.

Прибувши на місце події слідчий має: пересвідчитися, що усунуто (чи послаблено) шкідливі наслідки кримінального правопорушення та надана допомога постраждалим; запропонувати вивести всіх сторонніх із місця події; опитати присутніх очевидців чи особу, яка виявила місце події, поспілкуватися з працівниками поліції, які прибули на місце події раніше; розподілити обов'язки між учасниками огляду, роз'яснити їх права і обов'язки; дати доручення на проведення необхідних заходів.

На початку робочого етапу слідчий: у загальному оглядає місце події із метою орієнтування на місці події та вирішення питання про вихідний пункт і спосіб огляду; дає вказівку провести відео- та фотофіксацію; приступає до проведення огляду (спочатку статичного, а потім динамічного).

Під час статичної стадії: вивчають розташування території, де сталася подія, її характерні риси, рельєф; вивчають кожний об'єкт чи його частину у комплексі з навколишньою матеріальною обстановкою, визначають його локалізацію і призначення без торкання до об'єктів.

Під час динамічної стадії об'єкти можуть бути: переміщені; відкриті; розібрані для всебічного вивчення.

На заключному етапі огляду місця події слідчий: складає протокол огляду, плани, схеми; упаковує вилучені з місця події об'єкти; вживає заходів для збереження тих об'єктів, що мають доказове значення; вживає заходів щодо вирішення заяв, які надійшли від учасників огляду [5, с. 49].

Обов'язковому огляду підлягають засоби комп'ютерної техніки. Джерелами доказів в електронній формі можуть бути: різноманітні носії інформації; моноблоки, мобільні пристрої (мобільні телефони, планшетні комп'ютери), цифрові камери, роутери, маршрутизатори, комп'ютерні мережі, глобальна мережа Інтернет, звукозаписи та відеозаписи тощо, тобто джерелом доказів може бути будь-який електронний пристрій, який заходиться на місці обшуку. Варто також зазначити, що постійно з'являються нові види електронних пристроїв, які можуть містити електронні докази [9, с. 10].

Особливості огляду фізичних накопичувачів комп'ютерної інформації: на початку огляду необхідно описувати індивідуальні ознаки захисту накопичувача комп'ютерної інформації від підроблення або несанкціонованого копіювання; перед дослідженням інформації обов'язкове створення резервної копії; на подальшій стадії огляду фіксують загальний обсяг носія комп'ютерної інформації; формат розмітки; обсяг площини, вільної від запису інформації; кількість та номери збієнних зон, секторів, ділянок тощо; кількість записаних файлів, програм, каталогів та логічна структура їх розміщення; формат та зміст кожного окремого файлу, програми; необхідно технічним способом захистити фізичний накопичувач від запису або стирання з нього інформації тощо [5, с. 53–53; 10].

Допит – це процесуальна дія, що являє собою регламентований кримінальними процесуальними нормами інформаційно-психологічний процес спілкування осіб, які беруть у ньому участь, спрямований на отримання інформації про відомі допитуваному факти, що мають значення для встановлення істини у справі [11, с. 252]. Допит дитини-потерпілої від торгівлі або іншої незаконної угоди щодо неї проводиться у присутності законного представника, педагога або психолога. Перед допитом особі, яка не досягла шістнадцятирічного віку, роз'яснюється обов'язок про необхідність давати правдиві показання, не попереджаючи про кримінальну відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання (ст. 226 КПК України) [1].

Проводячи допит, слідчий має дотримуватися наступних загальних рекомендацій щодо допиту малолітнього, неповнолітнього потерпілого (дитини) у кримінальних провадженнях торгівлі людьми. Допит необхідно проводити в окремому кабінеті, в якому працює лише один слідчий відділ, а не увесь слідчий відділ, разом з помічниками, оскільки дитина буде постійно відволікатися на інших працівників, а відповідно губити нитку своєї розповіді. До допиту потрібно ретельно готуватися, зокрема додатково ознайомитися з матеріалами кримінального провадження, якомога більше дізнатися про особу потерпілого, провести бесіду з педагогом та психологом, скласти план допиту. Багато слідчих нехтують цим правилом, переоцінюючи свій досвід, але, як свідчить практика, допити, проведенню яких передувала підготовка, більш результативні та займають менше часу. Установити психологічний контакт з дитиною

(слід використовувати зацікавленість дитини на довірливі теми не пов'язані із темою допиту, серед яких може бути: хобі, коло друзів, улюблені фільми тощо). Дитина має бути впевнена в тому, що слідчий її уважно слухає. Необхідно пам'ятати, що діти краще запам'ятовують дії, рухи людей, ніж сказані ними репліки чи слова. Для того, щоб запобігти зміні показань потерпілою особою – дитиною під час проведення допиту рекомендується проводити відеозапис СРД.

Враховуючи загальні умови проведення такої СРД щодо дитини (ч. 9 ст. 224, ч. 1 ст. 225, ч. 2, 3 ст. 226, п. 3 ч. 1 ст. 232 КПК України) [1], слідчий обов'язково повинен враховувати вікові особливості та ретельно підготуватися до допиту, зокрема він має: обрати місце й обстановку для допиту дитини дошкільного віку (удома, у дитячому закладі, у «зеленій кімнаті»), тобто там, де дитина відчуватиме себе в безпеці й не там, де вона зазнала шкоди; вивчити індивідуально-психологічні особливості дитини, його «сильні та слабкі місця»; схильність до фантазування; захоплення; улюблені ласощі тощо, що матиме значення для встановлення психологічного контакту; знати соціальне оточення та родинні стосунки дитини; з'ясувати, в якому емоційному стані перебувала дитина на момент сприйняття подій (чи була, зокрема, налякана, схвильована тощо); чим була зайнята в той момент, брала участь у події або тільки спостерігала; з'ясувати чи обговорювали дорослі ці події в присутності дитини й чи могли їхні оцінки вплинути на позицію дитини (викликати страх, почуття провини тощо); дати можливість дитині звикнути до себе та встановити довірливі стосунки з нею, для цього необхідно попередньо зустрітися; налаштувати дитину на процес допиту (дитина будь-якого віку має йти обдуманно на допит, усвідомлюючи, для чого вона тут); повідомити про те, що під час допиту буде проводитися відеозйомка; звернутися до фахівців (вихователя, психолога), які мають досвід роботи з дітьми певної категорії, щоб краще підготуватися до проведення допиту; зокрема, підготувати перелік питань та проконсультуватися з компетентним фахівцем – чи будуть питання зрозумілими для дитини; підготувати наочний матеріал (іграшки, макети, фотографії, малюнки тощо), тому що дитині іноді легше показати, ніж сказати; підготувати відеокамеру, мікрофон для зйомки.

Серед тактичних прийомів при допиті дітей-потерпілих важливо звернути увагу на такі: формування психологічного контакту слідчого з допитуваними; для відновлення контексту події пропонується розповісти про обставини, супутні факту, що цікавить слідство; з'ясувати відчуття, реакції на те, що відбувається; що він особисто відчув, у яких документах знайшли віддзеркалення названі ним факти; відтворення подій у різній послідовності; «активізація пам'яті» допитуваного, для чого необхідно застосувати: допит з використанням асоціативних зв'язків; повторний допит за обмеженим колом обставин; допит на місці події; повторне пред'явлення допитуваному предметів, пов'язаних з обставинами, що цікавлять слідство; психологічна взаємодія в процесі

допиту безпосередньо спрямована на виявлення установок на брехню й отримання правдивих показань.

Неповнолітні зазвичай довіряють слідчому і можуть бути несвідомо готові допомогти у встановленні істини. Однак показання про інших осіб дають неохоче, особливо якщо ними були дорослі чи підлітки, старші за віком. Переборення такого небажання відбувається шляхом роз'яснення необхідності активно допомагати слідству, що має важливе значення для долі потерпілого надалі. Під час допиту можуть бути продемонстровані деякі докази, що свідчать про поінформованість слідчого про подію, що відбулася. Рекомендується також постановка деталізуючих запитань для уточнення фактів, згаданих, але не викладених детально іншими неповнолітніми, попередньо допитаними у кримінальному провадженні.

Із прийняттям КПК України у 2012 році можливості слідчого, прокурора у розслідуванні кримінальних правопорушень значно розширено. Це стосується можливості проведення зазначеними особами допиту осіб, перелік яких зазначений у кримінальному процесуальному законодавстві, у режимі відеоконференції. Відеоконференція у кримінальному судочинстві супроводжується її технічним записом. Допит особи може бути проведений у режимі відеоконференції при трансляції з іншого приміщення (дистанційне досудове розслідування) у випадках, передбачених ст. 232 КПК України. Допит особи в дистанційному досудовому провадженні здійснюється згідно з правилами, передбаченими ст. 225–227 КПК України [1].

Не вдаючись до наукових дискусій зазначимо, що обшук як окрема СРД являє собою процесуальне примусове обстеження приміщень, місцевості, окремих осіб з метою виявлення та фіксації відомостей про обставини вчинення кримінального правопорушення, знаряддя кримінального правопорушення або майна, яке було здобуто внаслідок його вчинення, а також встановлення місця перебування розшукуваних осіб [2, с. 731].

Типовими об'єктами пошуку під час розслідування торгівлі дітьми є:

1. Знаряддя і засоби вчинення кримінального правопорушення (матеріальні об'єкти, які використовувалися для вербування осіб залежно від способу (обман, шантаж, використання уразливого стану тощо); матеріальні об'єкти, які використовувалися для реклами послуг, під якими замаскована торгівля людьми, підтверджують факт розміщення реклами у ЗМІ, мережі Інтернет, соціальних мережах тощо; матеріальні об'єкти, які використовувалися для вчинення насильницьких дій щодо потерпілої особи у випадку, коли торгівля людьми здійснюється у поєднанні з насильством, яке не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого чи його близьких, або з погрозою застосування такого насильства; матеріальні об'єкти, які засвідчують певну форму експлуатації (наприклад, відеобладнання для експлуатації у порнобізнесі; медичне обладнання для вилучення органів, проведення дослідів над людиною без її згоди тощо); комп'ютерна техніка, носії цифрової інфор-

мації, флешнакопичувачі USB, мобільні телефони, на яких збережено інформацію, що має значення для кримінального провадження (зокрема, електронне листування, відеофайли, інші дані); предмети, зберігання чи використання яких заборонено або потребує спеціального дозволу (ліцензії) (зброя, наркотики тощо).

2. Предмети, що зберегли на собі сліди кримінального правопорушення (одяг чи взуття потерпілої особи у транспортному засобі, сліди крові та інші біологічні сліди, якщо було викрадення і потерпіла особа чинила опір, мікрОВОлокна, частки ґрунту тощо).

3. Предмети, отримані як наслідок злочину (гроші чи цінності, які здобуті злочинним шляхом; майно та документи, що належить потерпілій особі тощо)

4. Інші предмети, що виступають засобом для встановлення обставин, що входять до предмету доказування (фотознімки, записні книжки, банківські картки, мобільні телефони, ноутбуки, цифрові носії інформації тощо); предмети, які спеціально виготовлені для вчинення кримінальних правопорушень.

5. Документи: предмети, які спеціально виготовлені для вчинення кримінальних правопорушень; оригінальні документи, що посвідчують особу (паспорти, ідентифікаційні картки, свідоцтва про народження, нотаріально засвідчені дозволи на виїзд дитини), неправомірно вилучені у потерпілої особи; підроблені документи, що посвідчують особу (паспорти, ідентифікаційні картки, свідоцтва про народження, нотаріально засвідчені дозволи на виїзд дитини) для забезпечення переміщення через кордон; установчі документи суб'єкта господарської діяльності, що надає фіктивні послуги; оригінальні та/або підроблені документи про працевлаштування; оригінальні та/або підроблені проїзні документи; документи, які відображають стан рахунків, оплату послуг, облік грошових коштів, утримання житлового приміщення, зокрема оплату комунальних послуг тощо; документи, які дозволяють в подальшому здійснити арешт активів та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом; документи, зокрема графічного характеру, що використовувалися для шантажу під час вербування; документи, які підтверджують експлуатацію особи у значенні примітки 1 ст. 149 КК України.

6. Особи, які розшукуються.

7. Транспортні засоби, які використовувалися під час викрадення, переміщення осіб, а також як місце передачі грошових коштів за особу чи експлуатації особи.

Таким чином, серед засобів криміналістичної тактики особливе місце належить тактичним прийомам. Важливість їх вибору та визначення черговості застосування залежить від спрямування конкретної СРД чи її окремих етапів, завдань, які бажаети досягти слідчий, слідчої ситуації, у якій її проводитимуть. Однак, незважаючи на те, що проведення СРД під час збирання доказів у кримінальному провадженні є винятково важливим заходом, такі СРД як огляд, допит та обшук потребують особливого тактико-криміналістичного забезпечення, а саме в частині структури та послідовності їх проведення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Groшевий, В. Я. Тацій та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Groшевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Харків : Право, 2013. 824 с.
3. Баев О. Я. Тактика следственных действий: учеб. пособ. Воронеж, 1995. 224 с.
4. Дворкин А. И. Осмотр места происшествия: практ. пособ. Москва : Юристъ, 2000. 336 с.
5. Виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми : метод. рек. для практ. працівників / Л. В. Черечукіна, М. О. Яковенко ; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2013. 135 с.
6. Благута Р. І., Гарасимів О. І., Дуфенюк О. М. Криміналістика: підручник / за заг. ред. Є. В. Пряхіна. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 948 с.
7. Огляд місця події при розслідуванні окремих видів злочинів: наук.-практ. посіб. /за ред. Н. І. Клименко. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 216 с.
8. Хильченко С. В. Методика розслідування поширення порнографічних предметів: Навч. посіб. К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2008. 152 с.
9. Розслідування злочинів, учинених з використанням шкідливих програмних чи технічних засобів: метод. рек. / О. Ф. Вакуленко, О. М. Стрільців, О. С. Тарасенко, О. О. Волков та ін. Київ, Нац. акад. внутр. справ, 2016. 56 с.
10. Носов В. В. Особливості огляду та вилучення даних з мобільного Android терміналу. *Актуальні питання протидії кіберзлочинності та торгівлі людьми*: збірник матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (23 листопада 2018 р., м. Харків). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Координатор проектів ОБСЄ в Україні. Харків : ХНУВС, 2018. С. 418–421.
11. Криміналістика: підручник / П. Д. Біленчук, О. П. Дубовой, М. В. Салтевський, П. Ю. Тимошенко. Київ : НАВС, 1997. 230 с.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Бакумов О. С.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ГАРАНТУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ:

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ..... 3

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Воронятніков О. О.

СУЧАСНІ ЕПІДЕМІЧНІ ВИКЛИКИ В УКРАЇНІ З 2000-2018 РР. ТА ЗАХОДИ БОРОТЬБИ З НИМИ..... 10

Дроботов С. А.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ..... 14

ТРУДОВЕ ПРАВО

Панчук В. В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ

ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ..... 19

Тангіян О. О.

УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

ЩОДО ГАРАНТІЙ ПРАЦІВНИКІВ У РАЗІ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ РОБОТОДАВЦЯ..... 23

Шкарупа К. В.

ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ..... 29

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Білоус О. В.

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ:

КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ, СТРУКТУРА, ЗАВДАННЯ 33

Босий В. П.

ДО ОБҐРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГАРАНТІЙ

РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ,

ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ..... 38

Володіна Д. А.

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ РІВНІВ ТА НАПРЯМКІВ МЕНЕДЖМЕНТУ

ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ..... 42

Ковальчук І. М.

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ..... 46

Комірчий П. О.

ОСОБЛИВОСТІ ПРОСУВАННЯ ПО СЛУЖБІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ..... 49

Костюшко О. П.

ПОНЯТТЯ ТА ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ВИНИКНЕННЯ ФІЛОСОФІЇ

ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРІЄНТОВАНОЇ НА ГРОМАДУ..... 53

Кравцова М. О.

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

СВОБОДИ СОВІСТІ ТА ВІРОСПОВІДАННЯ..... 59

Лях І. О.

ЗАКОНОДАВЧІ ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ..... 63

Мельник Ю. В.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

СУБ'ЄКТІВ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН..... 67

Нікітін В. В.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УСУНЕННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 71

Пінкевич Н. С. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....	74
Приварський Ю. Ю. АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТНОГО ВІДШКОДУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В УКРАЇНІ.....	79
Семенников С. В. ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	84
Снитнікова М. В. ІНДИВІДУАЛЬНІ АКТИ СТОСОВНО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	88
Фесенко О. М. ВИДИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ.....	91
Чорней В. С. ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ.....	97
Шаповал В. О. ІНСТИТУТ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ.....	101
Шкляренко А. М. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМКІВ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ОХОРОНИ.....	106
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	
Бортницька В. В. МЕТА ТА ПРИНЦИПИ СПРОЩЕНОГО ПОРЯДКУ ВИДАЧІ ОСІБ.....	110
Дубовий Є. О. ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З ДЕРЖАВНИМИ ТА ГРОМАДСЬКИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОБІГУ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ.....	115
Дубонос К. В. ЗНАЧЕННЯ БАЗ БІОМЕТРИЧНИХ ДАНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ.....	121
Оксаніченко А. С. ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ, ЯКІ МІСТЯТЬ ПОНЯТТЯ ЗЛІСНОСТІ.....	125
Сироватка С. С. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СПЕЦИФІКИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ОБ'ЄКТА ПРИВЛАСНЕННЯ, РОЗТРАТИ МАЙНА АБО ЗАВОЛОДІННЯ НИМ ШЛЯХОМ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ, ВЧИНЕНИХ У СПІВУЧАСТІ.....	130
Сорочан А. В. ДО ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОКРЕМИХ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ШАХРАЙСТВА НА ПЕРВИННОМУ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ.....	134
Фарима М. М. КРИМІНАЛІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ТОРГІВЛІ ДІТЬМИ АБО ІНШОЇ НЕЗАКОННОЇ УГОДИ ЩОДО ДИТИНИ.....	139

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW

Bakumov O. S.

THE PRESIDENT OF UKRAINE IN THE STATE LEGAL RESPONSIBILITY GUARANTEE SYSTEM:
CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS.....3

CIVIL LAW AND PROCEDURE

Voroniatnikov O. O.

CURRENT EPIDEMIC CHALLENGES IN UKRAINE
FROM 2000-2018 AND MEASURES TO COMBAT THEM.....10

Drobotov S. A.

CIVIL SOCIETY AND ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF THE UKRAINIAN STATE.....14

LABOR LAW

Panchuk V. V.

FOREIGN EXPERIENCE IN SECURING THE LABOR RIGHTS
OF TAX AUTHORITIES AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE.....19

Tanhyian O. O.

IMPROVEMENT OF DOMESTIC LEGISLATION ON THE BASIS OF INTERNATIONAL STANDARDS
ON EMPLOYEE GUARANTEES IN CASE OF EMPLOYER INSOLVENCY.....23

Shkarupa K. V.

MAIN FORMS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION.....29

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Bilous O. V.

LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITY:
DEFINITION CRITERIA, STRUCTURE, TASKS.....33

Bosyi V. P.

TO SUBSTANTIATE THE EXPEDIENCY OF IMPROVING GUARANTEES
FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS
OF REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF ADDITIONAL OR TEMPORARY PROTECTION.....38

Volodina D. A.

TO THE PROBLEM OF DETERMINING THE LEVELS AND DIRECTIONS
OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES.....42

Kovalchuk I. M.

PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF AGRICULTURAL LAND
CIRCULATION IN UKRAINE.....46

Komirchyi P. O.

PECULIARITIES OF PROMOTION IN SERVICE
IN LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES OF UKRAINE49

Kostiushko O. P.

THE CONCEPT AND HISTORICAL ASPECT OF THE ORIGIN OF PHILOSOPHY
OF COMMUNITY-ORIENTED POLICE ACTIVITY.....53

Kravtsova M. O.

CURRENT STATE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENFORCEMENT
OF FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGION.....59

Liakh I. O.

LEGISLATIVE PROBLEMS OF INTRODUCTION OF THE INSTITUTE OF MEDIATION.....63

Melnyk Yu. V.

TO THE CHARACTERISTICS OF THE MODERN SYSTEM OF NORMATIVE-LEGAL REGULATION
OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE SUBJECTS OF TAX LEGAL RELATIONS.....67

Nikitin V. V.

THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF ELIMINATING DOUBLE TAXATION IN UKRAINE.....71

Pinkevych N. S. ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT: GENERAL THEORETICAL ASPECTS.....	74
Pryvarskyi Yu. Yu. CURRENT LEGAL ISSUES OF BUDGET REFUNDATION OF VALUE ADDED TAX IN UKRAINE.....	79
Semennykov S. V. PRINCIPLES OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL RELATIONS.....	84
Snytnikova M. V. INDIVIDUAL ACTS REGARDING THE PUBLIC ADMINISTRATION OF TRANSPLANTATION IN UKRAINE.....	88
Fesenko O. M. TYPES AND ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF INVESTMENT PROTECTION ENTITIES IN UKRAINE.....	91
Chornei V. S. TO CHARACTERIZE THE FORMS AND METHODS OF ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE FIELD OF APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION.....	97
Shapoval V. O. INSTITUTE OF LOCAL TAXES AND FEES IN UKRAINE: LEGAL BASES AND TRENDS OF DEVELOPMENT.....	101
Shkliarenko A. M. THE PROBLEM OF DETERMINING THE DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGAL GUARANTEES OF THE ACTIVITIES OF THE POLICE.....	106
CRIMINAL LAW AND PROCEDURE, CRIMINOLOGY, CRIMINAL EXECUTIVE LAW	
Bortnytska V. V. PURPOSE AND PRINCIPLES OF THE SIMPLIFIED ORDER ISSUANCE OF PERSONS.....	110
Dubovyi Ye. O. INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT BODIES WITH STATE AND PUBLIC INSTITUTIONS IN THE PERFORMANCE OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF THE CIRCUIT.....	115
Dubonos K. V. THE VALUE OF BIOMETRIC DATABASES OF UNITS OF THE EXPERT SERVICE OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN THE ACTIVITIES OF PRE-INVESTIGATIVE INVESTIGATION BODIES.....	121
Oksanichenko A. S. CERTAIN ISSUES OF IMPROVEMENT OF CRIMINAL LEGAL NORMS, WHICH CONTAIN THE CONCEPT OF EVIL.....	125
Syrovatka S. S. SOME ISSUES OF DETERMINING THE SPECIFICS OF THE DIRECT OBJECT OF APPROPRIATION, WASTE OF PROPERTY OR TAKEOVER OF IT BY SERVICE OF OFFICIALS.....	130
Sorochan A. V. ON THE ISSUE OF CERTAIN SECRET INVESTIGATIVE (INVESTIGATIVE) ACTIONS IN THE INVESTIGATION OF FRAUD IN THE PRIMARY REAL ESTATE MARKET.....	134
Faryma M. M. CRIMINAL PROVISION OF INVESTIGATIVE (INVESTIGATIVE) ACTIVITIES DURING INVESTIGATION OF CHILD TRAFFICKING OR OTHER ILLEGAL.....	139

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

*Спеціальний випуск
Том 3*

*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 60х84/8.
Обл.-вид. арк. 18,53, ум.-друк. арк. 17,20.
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.